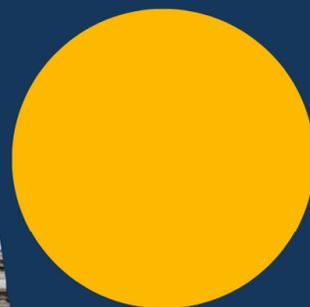




UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



NAD

2024

V. 6
n. 1



Milano University Press

ISSN: 2612-6672 | DOI 10.54103/2612-6672/2024/6/1

<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, Edoardo Maria Landoni, Marco Morra, Christian Javier Mosquera Arias, Valentina Paleari, Giulia Rovelli, Alessandro Vitale

SAGGI

- C. FIAMINGO, *La Santa Sede e il ripudio della dottrina della scoperta tra riduzionismo e negazione di responsabilità*..... p. **3-43**
- M. ZAMPONI, *Riforme agrarie e democrazia in Africa: cambiamenti o continuità? I casi di Zimbabwe e Sudafrica*p. **44-65**
- A.M.G. LUPONE, *EU Measures “against” Turkey through the Lens of International Law Dynamics*..... p. **66-86**
- C. STEFANACHI, *Le “rivoluzioni colorate” nelle percezioni strategiche della Russia di Putin: la “guerra ibrida” dell’Occidente*...p. **87-111**
- F. CERUTTI, *Quale futuro per il Trattato pandemico? Il contributo cinese all’attuazione ed evoluzione del Regime sulla sicurezza sanitaria*p. **112-143**
- M. MERLATI, *John Kenneth Galbraith e la seduzione della politica (1908-2006)*p. **144-165**
- A.A. NOVELLINO, *Sovranità, cittadinanza e diritti umani: il caso colombiano della limpieza social*p. **166-195**
- N. DANELCIUC-COLODROVSKI, *Le développement des dispositifs participatifs dans les pays de l’Est : une solution à la crise de la démocratie représentative ?*p. **196-224**
- F. MONCERI, *Sulla “oscura” ripartizione delle funzioni tra Commissione di concorso e Consiglio di Dipartimento nelle procedure di chiamata nei ruoli universitari, confermata nelle più recenti novelle legislative* p. **225-551**

CRONACHE DELLE ISTITUZIONI

- V. ZHELTOVSKYY, *Verkhovna Rada towards the European Integration of Ukraine*p. **254-261**
- A. SHAFARAE, *Centralism in the 2004 Constitution of Afghanistan*.....p. **262-278**
- C. PIPARO, *La controvertida relación entre la inteligencia artificial y la democracia representativa*.....p. **279-298**
- M. MERLATI – D. VIGNATI, *Nel nome della storia? Le celebrazioni dello sbarco in Normandia e i difficili rapporti con Mosca, ieri e oggi*.....p. **299-305**

RECENSIONI

- G. MOTTA, *Fulvio Berucelli, Mihaela Gavrila, Fabio L. Grassi (eds.), Minorities and Diasporas in Turkey, Public Images and Issues in Education, Roma, Sapieza University Press, 2023*.....p. **308-311**
- M. PAOLANTI, *Giuliano Amato, Daniele Stasio, Storie di diritti e di democrazia. La Corte costituzionale nella società, Feltrinelli, 2023*.....p. **312-325**

AUTORI DI QUESTO NUMERO (IN ORDINE ALFABETICO):

FRANCESCA CERUTTI, NATASA DANELCIUC-COLODROVSKI,
CRISTIANA FIAMINGO, ANGELA MARIA GABRIELLA LUPONE,
MARIELE MERLATI, FRANCESCO MONCERI, GIUSEPPE MOTTA,
ATTILIO ALESSANDRO NOVELLINO, MATTEO PAOLANTI, CARLO
PIPARO, ABDULLAH SHAFEE, CORRADO STEFANACHI, DANIELA
VIGNATI, MARIO ZAMPONI, VADYM ZHELTOVSKYY

6 • 1 • 2024

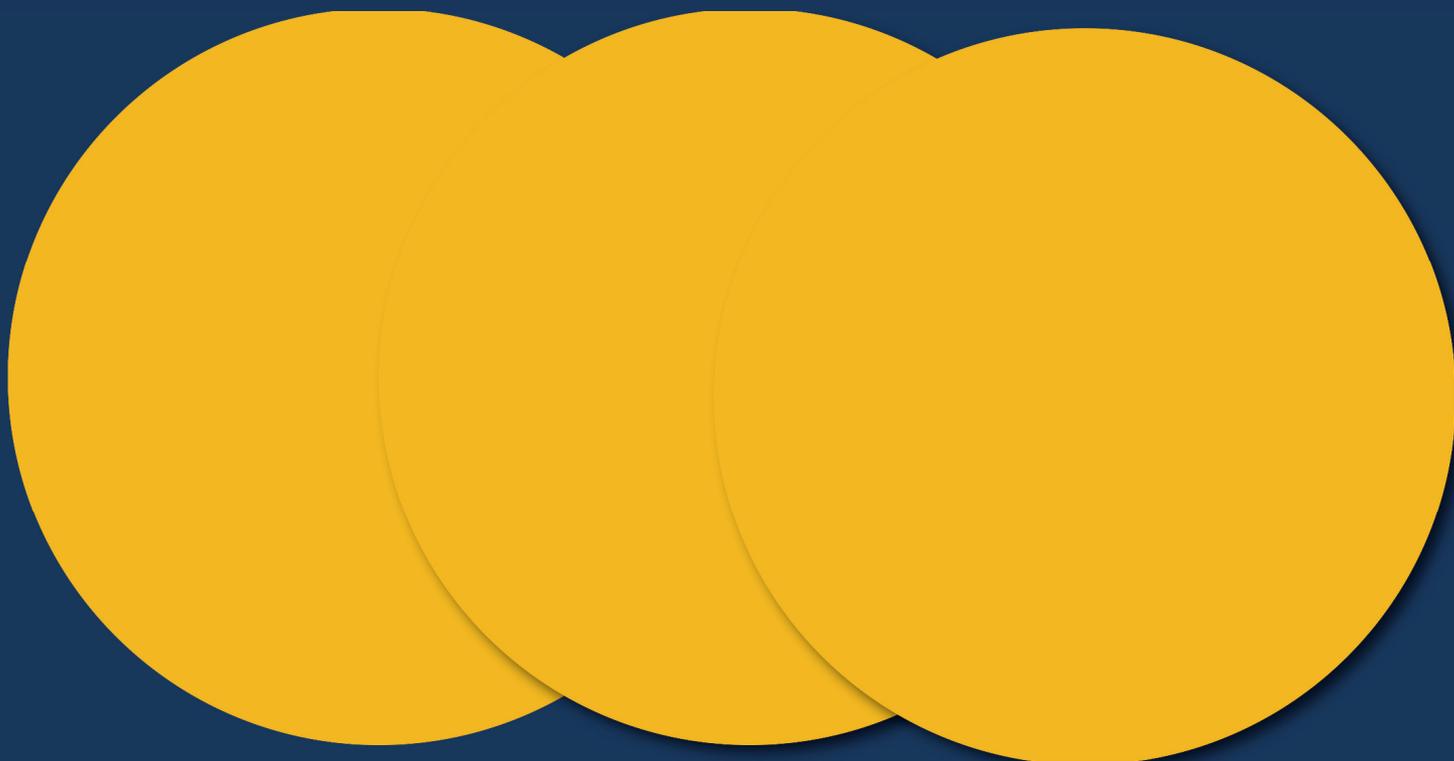


UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

SAGGI



SEZIONE SAGGI:

- C. FIAMINGO, La Santa Sede e il ripudio della dottrina della scoperta tra riduzionismo e negazione di responsabilità
- M. ZAMPONI, Riforme agrarie e democrazia in Africa: cambiamenti o continuità? I casi di Zimbabwe e Sudafrica
- A.M.G. LUPONE, Lupone, EU Measures “against” Turkey through the Lens of International Law Dynamics
- - C. Stefanachi, Le “rivoluzioni colorate” nelle percezioni strategiche della Russia di Putin: la “guerra ibrida” dell’Occidente
- C. STEFANACHI, “Rivoluzioni colorate” e guerra ibrida nelle percezioni strategiche della Russia di Putin
- F. CERUTTI, Quale futuro per il Trattato pandemico? Il contributo cinese all’attuazione ed evoluzione del Regime sulla sicurezza sanitaria
- M. MERLATI, John Kenneth Galbraith e la seduzione della politica (1908-2006)
- A.A. NOVELLINO, Sovranità, cittadinanza e diritti umani: il caso colombiano della *limpieza social*
- N. DANELCIUC-COLODROVSCHI, Le développement des dispositifs participatifs dans les pays de l’Est : une solution à la crise de la démocratie représentative ?
- F. MONCERI, Sulla “oscura” ripartizione delle funzioni tra Commissione di concorso e Consiglio di Dipartimento nelle procedure di chiamata nei ruoli universitari, confermata nelle più recenti novelle legislative

6 • 1 • 2024



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

LA SANTA SEDE E IL RIPUDIO DELLA “DOTTRINA DELLA SCOPERTA” TRA RIDUZIONE E NEGAZIONE PERSISTENTE DI RESPONSABILITÀ: RIFLESSI SU AFRICA E AFRODISCENDENTI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



C. FIAMINGO

ISSN: 2612-6672



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

La Santa Sede e il ripudio della dottrina della scoperta tra riduzionismo e negazione di responsabilità

**[The Holy See and the repudiation of the doctrine of discovery
between reductionism and denial of responsibility]**

*Cristiana Fiamingo**

Abstract

Anche se la recente riconsiderazione della dottrina della scoperta da parte del Vaticano è davvero benvenuta, il silenzio in merito a qualsiasi responsabilità politica per quelle bolle papali, vecchie di 500 anni, che autorizzavano le potenze coloniali a impadronirsi delle terre indigene, significa che la battaglia è vinta solo a metà. Ancor più negativamente, il fatto che il Vaticano abbia evitato ogni riferimento al collegamento tra i crimini di massa avallati contro i non cristiani e le loro conseguenze, indica che il bersaglio è stato mancato. Le bolle, infatti, sono state emanate dai «rappresentanti di Dio sulla Terra» e una tale negazione implicita è una debolezza strutturale che difficilmente potrebbe completare quella «architettura della riconciliazione» a cui si dice Papa Francesco miri. Questo saggio si propone di rievocare le testimonianze storiche della responsabilità diretta e indiretta del Papato, discutendo le circostanze che sono all'origine dell'organizzazione gerarchica di questo mondo, che ha avuto un impatto non solo sul continente americano ma anche su quello africano, con conseguenze permanenti su generazioni dei suoi popoli e dei loro discendenti nella diaspora.

Although the Vatican's recent rejection of the doctrine of discovery is indeed welcome, its silence on any political responsibility for those 500-year-old papal bulls that authorized colonial powers to seize indigenous lands means that the battle is only half won. Worse still, the Vatican's avoidance of any connection between the mass crimes endorsed against non-Christians and their consequences indicates that it is missing the point. As the bulls were issued by «representatives of God on Earth», such an implicit denial is a structural weakness that could hardly round off the «architecture of reconciliation» Pope Francesco is said to be aiming at. This essay aims to recall historical evidence of the Papacy's direct and indirect responsibility while discussing the circumstances lying at the origins of the hierarchical organization of this world, which impacted not only the American but also the African continent, with permanent consequences for generations of its peoples and their descendants in the diaspora.

Parole-chiave: Dottrina della scoperta – Papato – Storia del diritto internazionale – Diritti umani – Colonialismo – Autoctoni – Africa – Riparazioni.

Keywords: Doctrine of discovery – Papacy – History of International Law – Human Rights – Colonialism – Autochthonous – Africa – Reparations.

* Docente di Storia e Istituzioni dell'Africa presso l'Università degli Studi di Milano. Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. Responsabile del controllo editoriale: Laura Abruzzese.

SOMMARIO: 1. La dottrina della scoperta e il suo ripudio. 2. Le Bolle papali della dottrina della scoperta e l’Africa. 3. Responsabilità dirette e indirette nella tratta atlantica. 4. Prodromi del diritto internazionale e di tutela dei diritti umani. 5. Il persistente mandato morale del “crimine perfetto”. 6. All’origine dell’«*unspeakable abyssal line*». 7. Le ambizioni della *11th Session of the UN Permanent Forum on Indigenous Issues* del 2012. 8. Conclusioni.

1. *La dottrina della scoperta e il suo ripudio*

Lo scorso 30 marzo 2023, attraverso una Nota congiunta dei Dicasteri per la Cultura e l’Educazione e per il Servizio dello Sviluppo Umano Integrale, la Santa Sede ha ripudiato ufficialmente la dottrina della scoperta. Ne ha dato informazione pubblica attraverso l’edizione on-line de’ *L’Osservatore Romano*¹, accanto a una serie di approfondimenti ritenuti necessari a giustificare la scelta operata. Tanto la Nota quanto, in particolare, l’intervista al cardinale Michael Czerny, prefetto del Dicastero per il servizio dello sviluppo umano integrale, che la correda, tuttavia, dimostrano alcune vulnerabilità se non una certa manipolazione della lettura del passato che potrebbe tralasciare in negazionismo.

L’*Osservatore Romano* è un quotidiano edito dal Dicastero per la comunicazione della Santa Sede con pari dignità rispetto a Radio Vaticana o Vatican Media. Ancorché l’unico organo ufficiale riconosciuto dalla Santa Sede siano gli *Acta Apostolicae Sedis*, la stessa riconosce anche L’*Osservatore Romano* come tale, limitatamente alla divulgazione di documenti ufficiali e a specifiche rubriche (*Nostre Informazioni* o *Santa Sede*): pertanto, si tratta di fonte accreditata e preposta a rendere di pubblico dominio le scelte della Chiesa.

La dottrina della scoperta si fonda su un principio del diritto internazionale pubblico, di costituzione risalente e ormai superato nella sua concezione originaria, che asserisce che nel momento in cui una nazione “scopra” una terra acquisisce diritti su di essa. Tale dottrina prese forma a partire dal XV secolo, quando, a cominciare da Portogallo e Spagna, le corone europee si arrogarono diritti di sovranità e proprietà sulle terre scoperte in Africa e nel Nuovo Mondo, disconoscendo le istituzioni politiche già presenti in quelle regioni. Su questa dottrina, come vedremo, si è legittimato l’intero costrutto coloniale, in quanto garantiva agli esploratori la possibilità di rivendicare la *terra nullius*: ancorché quelle terre fossero abitate, non lo erano da cristiani. Di qui l’importanza del disconoscimento della dottrina dal soglio pontificio che l’aveva legittimata. Si tratta di un significativo passo nel senso dello smantellamento di un immaginario coloniale che ha reso possibile l’oggettivazione, la sistematica rapina con correlati eccidi, se non genocidi, degli autoctoni e l’appropriazione delle loro terre, attraverso artefatti giuridici d’importazione. Un immaginario difficile da scardinare.

¹ La “dottrina della scoperta”. Nota congiunta dei Dicasteri per la cultura e l’educazione e per il servizio dello sviluppo umano integrale, in *L’Osservatore Romano*, 30 marzo 2023.

In che consiste il ripudio? Lo spiega la Nota congiunta in due punti nodali: il quinto e il sesto. Cominciamo dal quinto, dove si afferma che:

Il concetto giuridico di ‘scoperta’ è stato dibattuto dalle potenze coloniali a partire dal XVI secolo e ha trovato particolare espressione nella giurisprudenza ottocentesca dei tribunali di diversi Paesi, cui la scoperta di terre da parte dei coloni concedeva il diritto esclusivo di estinguere, mediante acquisto o conquista, il titolo o il possesso di quelle terre da parte delle popolazioni indigene. Alcuni studiosi hanno sostenuto che la base della suddetta ‘dottrina’ si trova in diversi documenti papali, come le Bolle *Dum Diversas* (1452), *Romanus Pontifex* (1455) e *Inter Caetera* (1493)².

Innanzitutto, appare evidente come, subordinando alle discussioni sviluppatasi attorno a tale dottrina, tra il 1500 e il 1800, la specifica che «alcuni studiosi» avrebbero ravvisato nelle Bolle della seconda metà del XV secolo la base della “dottrina della scoperta” (virgolettata), una tale conclusione sia subita e non condivisa con convinzione. Affronteremo questo passaggio della storia del pensiero politico e del diritto internazionale più oltre, ma il punto è rafforzato dalla citata intervista al Cardinale Michael Czerny, in cui sostiene:

Prima di tutto, dobbiamo pensare che una Bolla è una decisione o un decreto con un sigillo, ma non è magistero, non è dottrina, non è insegnamento. È un qualcosa di puntuale che un Papa fa come capo di Stato in rapporto con altri capi di Stato. Verso la fine del Quattrocento, il Papa ha voluto mettere ordine ed evitare la guerra tra la Corona spagnola e la Corona portoghese nel loro affanno di colonizzare il cosiddetto Nuovo Mondo. Non si trattava tanto di aprire una nuova strada, ma di controllare ciò che accadeva e ciò che era inevitabile. Il Papa ha utilizzato i suoi strumenti nello sforzo di mettere ordine. Nel farlo ha usato un linguaggio ed espressioni che per noi oggi sono totalmente inaccettabili, ma all’epoca era il modo in cui la gente parlava. Il Papa voleva mantenere la pace³.

Qui sembra falsificarsi la storia. Si svia l’attenzione sull’obiettivo pacificatore – che nessuno intende negare – rispetto all’effettiva relazione tra il Papato e le Casate regie dell’epoca. Questo è evidenziato proprio dalle espressioni contenute nei testi delle Bolle, nell’indirizzare le decisioni politiche delle corti di Portogallo e Spagna, ma anche dalle pratiche che richiedevano ratifica papale dei trattati e delle decisioni prese⁴.

Il sesto punto della Nota – insistendo su una pratica delle Bolle dissociata dal magistero della Chiesa – dichiara:

La ‘dottrina della scoperta’ non fa parte dell’insegnamento della Chiesa cattolica. La ricerca storica dimostra chiaramente che i documenti papali in questione, scritti in un periodo storico specifico e legati a questioni politiche, non sono mai stati

² *Ibidem*.

³ *La Chiesa rifiuta ogni parola o azione che non riconosce la dignità umana. Intervista con il cardinale Czerny*, in *L’Osservatore Romano*, 30 marzo 2023.

⁴ Si veda oltre il paragrafo 2.

considerati espressioni della fede cattolica. Allo stesso tempo, la Chiesa riconosce che queste Bolle papali non riflettevano adeguatamente la pari dignità e i diritti dei popoli indigeni. La Chiesa è anche consapevole del fatto che il contenuto di questi documenti è stato manipolato a fini politici dalle potenze coloniali in competizione tra loro, per giustificare atti immorali contro le popolazioni indigene, compiuti talvolta senza l'opposizione delle autorità ecclesiastiche. È giusto riconoscere questi errori, riconoscere i terribili effetti delle politiche di assimilazione e il dolore provato dalle popolazioni indigene, e chiedere perdono. Inoltre, Papa Francesco ha esortato: 'Mai più la comunità cristiana potrà lasciarsi contagiare dall'idea che una cultura sia superiore alle altre, o che sia legittimo ricorrere a modi di coercizione degli altri'⁵.

Anche qui sembra che virgolettando la “dottrina della scoperta” ed evidenziando le “manipolazioni” delle potenze coloniali, nonché sminuendo le responsabilità della Chiesa in atti esperiti su suo mandato, più che non «compiuti talvolta senza l'opposizione delle autorità ecclesiastiche», traspaia la volontà di voler enucleare tale dottrina dagli insegnamenti della Chiesa cattolico-romana che, quale autorità morale riconosciuta, impartiva necessariamente attraverso i suoi comportamenti. Al tempo stesso, con tale inciso sembra volersi scaricare una responsabilità diretta della Chiesa ai tempi in cui esercitava potere secolare attraverso quelle Bolle, quelle direttive che volontariamente esprimeva per indirizzare il potere regio, e non certo quale riflesso delle manipolazioni di quest'ultimo.

2. *Le Bolle papali della dottrina della scoperta e l'Africa*

Si rimanda al testo in latino e italiano delle Bolle in cui si ravvisa la matrice della dottrina della scoperta, e in particolare alla *Dum diversas*⁶, garantite dall'encomiabile progetto *Cathopedia*⁷, al fine di permettere di recepire il tono e in nome di chi i Papi si esprimessero e la conclusiva minaccia. Si possono meglio così comprendere le implicazioni rispetto ai diritti che il Papa stabiliva potessero essere esercitati (in sintesi, sottrazione e possesso di terre e riduzione in schiavitù in perpetuo dei loro abitanti) quali conseguenze dell'atto della scoperta. Seppure questo non venga mai esplicitato come una dottrina, è rilevabile dal tono e dai contenuti espressi che si stabilisca con perentorietà la superiorità “di fatto” dei Re cristiani sul resto del mondo che verrà conosciuto. Tono e parole usate da Papa Niccolò V (1447–1455) in questa Bolla del 1452, non danno adito a dubbi in merito al mandato divino di cui si sentiva investito il Papa nell'emettere tali direttive, e di

⁵ La “dottrina della scoperta”, cit.

⁶ Si veda la traduzione operata dal progetto *Cathopedia*: https://it.cathopedia.org/wiki/Dum_Diversas. Per i riferimenti alle Bolle papali, oltre al più immediato (ma incompleto) sito *Cathopedia*, per i testi tradotti, si veda P.O. Adiele, *The Popes, the Catholic Church and the Transatlantic Enslavement of Black Africans 1418-1839*, Georg Olms Verlag, 2017.

⁷ Il progetto in fieri dell'associazione *Qumran, Cathopedia*, nasce nel 2006 ad opera dei padri Paolo e Giovanni Benvenuto e intende usufruire delle possibilità offerte dall'informatica per avvicinare il vasto pubblico alla cultura cattolica.

come fosse talmente sicuro della gravidanza di tale mandato da assicurare perdono eterno a chiunque sostenesse monetariamente, o con altre azioni, quest'impresa e da ammettere, inoltre, copie autenticate della Bolla affinché fossero divulgate nelle quattro direzioni della rosa dei venti. In chiusura, Il Papa ammonisce esplicitamente quanti non ne avessero rispettato il mandato di meritare lo sdegno di Dio e degli Apostoli Pietro e Paolo. Va ricordato come il primo sia ritenuto fondatore della Chiesa, ovvero di come questa fosse una palese minaccia di scomunica⁸.

La successiva Bolla *Romanus Pontifex*, del 1455, è rivolta al Principe cadetto Enrico detto il Navigatore (1394-1460) e a suo padre Alfonso V, Re del Portogallo. La solerzia del primo nel realizzare l'arsenale di Sagres, nell'Algarve, garantirà al padre e al fratello primogenito che gli succederà al trono, Joao II, e al successore Manoel, il primato nel raggiungimento e nell'esplorazione delle coste dell'Africa, permettendo non solo la "scoperta" di numerosi regni e il controllo delle coste orientali già nel 1515, ma anche documentate ingerenze nei consolidati regni del ManiCongo (1482), dell'Etiopia (1555) e del Mwene Motapa (1560)⁹.

Con tale Bolla, infatti, il Papa Niccolò V non autorizzerà soltanto la sconfitta dei musulmani (Saraceni) e la conquista delle loro terre, ma anche di pagani e "nemici di Cristo" (non-Cristiani), consentendo esplicitamente l'occupazione delle coste africane fino alla Guinea e garantendo ai portoghesi il monopolio della rotta verso le Indie che carezzava il progetto del cadetto Enrico¹⁰. Così sono state gettate le basi dei sistemi di dominazione schiavisti e razzisti, giustificando, con tale investitura ufficiale, la nascita dell'emporio degli schiavi che aveva sede a Lisbona¹¹. Visti i toni della *Romanus Pontifex*, è impossibile disconnettere la perentorietà del suo mandato dalla durezza dei rapporti là instaurati e dalle pretese di controllo, sfociate nella deriva schiavista che hanno deteriorato nei decenni i positivi rapporti inizialmente instaurati tra Manoel e Alfonso Mvemba Nzinga, il ManiCongo¹². La cacciata dei portoghesi dai menzionati regni per le inclinazioni

⁸ Si veda Ch. Mark e Soong-Chan Rah, *Unsettling Truths: The Ongoing, Dehumanizing Legacy of the Doctrine of Discovery*, InterVarsity Press, 2019, in particolare, il I capitolo.

⁹ Oltre ad un arsenale navale, quello di Sagres era un vero e proprio laboratorio interdisciplinare per provvedere i navigatori portoghesi degli strumenti tecnici (mappe, astrolabi, vele quadrate o latine per superare i venti alisei), utili all'esplorazione costiera atlantica che partirà dal 1415 con l'arrivo a Ceuta, e con l'esplorazione dell'isola di Madeira (primo caso di ridenominazione di un luogo col nome di un prodotto funzionale all'esplorazione europea) nel 1418.

¹⁰ Si consideri come, al di là di una competizione per l'occupazione delle Canarie tra Spagna e Portogallo, iniziata già nel corso del '300, nel 1434 fosse stato doppiato dai portoghesi Capo Bojador, Capo Bianco dal 1441 e come nel 1455 esploratori italiani su navi portoghesi avessero esplorato il Gambia e il Senegal, per raggiungere Capo Verde l'anno seguente.

¹¹ Si presume che, attorno al 1460 (ovvero prima del fenomeno conosciuto come "tratta atlantica"), l'importazione degli schiavi in Portogallo abbia raggiunto l'invio di 7/800 schiavi all'anno.

¹² È possibile seguire tale rapporto anche attraverso il catalogo *Alguns documentos do Arquivo Nacional da Torre do Tombo Acerca das Navegações e conquistas portuguesas, publicados por ordem do Governo de Sua Majestade Fidelissima ao celebrar-se a comemoração quadricentenaria do descobrimento de America*, Imprensa Nacional, 1892, conservato alla Biblioteca Nacional de Lisboa in cui compare copia delle lettere scambiate tra il re del Portogallo

predatorie esternate, nonché le imposizioni della Chiesa, irrispettosa, ad esempio, dei rituali copti – laddove i gesuiti saranno cacciati dall’Etiopia¹³ –, ha dimostrato la determinazione a non permettere l’instaurarsi di uno scenario coloniale, in quella prima fase, e la forza per farlo. Una forza resa inane a fronte dell’asimmetria degli armamenti e delle forze in campo, dato il progressivo svuotamento di giovani uomini validi grazie alla tratta e lo sbandamento che la conseguente distruzione delle unità politiche locali questo commercio infame ha determinato.

Ma vediamo alcuni passaggi significativi della *Romanus Pontifex* (1455), per discernerne il mandato e la sua estensione dal Golfo di Guinea alle “scoperte a venire”:

Immensa è la nostra gioia nell’apprendere che il nostro caro figlio, Principe di Portogallo [...] ha recato il Nome di Dio nelle terre più remote e sconosciute e ha condotto fra le braccia della Chiesa Cattolica perfidi nemici di Dio e di Cristo, quali i Saraceni e gli Infedeli [...] Noi, dopo cauta deliberazione [...] abbiamo concesso al Re Alfonso il diritto, totale e assoluto, di invadere, conquistare e soggiogare tutti i paesi dominati dai nemici di Cristo, Saraceni o Pagani [...]. Desideriamo [...] che lo stesso Re Alfonso, il Principe e tutti i loro successori, occupino e posseggano in diritto esclusivo le isole suddette [dell’Oceano], i porti ed i mari che diremo in seguito, e vietiamo a tutti i fedeli Cristiani di violare [...] la sovranità del detto Alfonso e dei suoi successori. Fra le conquiste già fatte, o che si faranno, tutte quelle che si estendono fino al Capo Bojador e al Capo Non, alla costa di Guinea ed a tutto l’Oriente sono in perpetuo ed in avvenire sotto la sovranità del Re Alfonso¹⁴.

La Bolla, che stabilisce la prassi della licenza papale sulle acquisizioni territoriali, anticipa l’*Aeterni Regis Clementia* (1481) con cui il Papa Sisto IV

Manoel e il *mani* Congo Mvemba Nzinga (battezzato col nome di Alfonso) e parte del famoso *Regimento* (pp. 279-289) inviato da Manoel al suo omologo congolese. In questo documento si descrivevano i comportamenti attesi che avrebbero messo la monarchia del *mani* all’altezza di quella portoghese ma, soprattutto, le pretese di Manoel che gli fosse riferito il potenziale economico del regno, tra quantità disponibile, origine e intermediari eventuali, rispetto alle merci richieste, tra schiavi, rame e avorio (p. 285). Così è stato introdotto il commercio di schiavi in Congo. Nei decenni successivi l’equilibrio dell’egemonia congolese deflagrerà e i regni tributari finiranno per competere nella razzia di schiavi, per soddisfare la domanda portoghese di forza lavoro nelle piantagioni di canna da zucchero nelle isole di conquista nel golfo di Guinea, non risparmiando neppure la famiglia reale. Si vedano inoltre T. Filesi, *Le relazioni tra il regno del Congo e la sede apostolica nel XVI secolo*, in *Africa*, No. 4, 1967, 413-460 e J. K. Thornton, *A History of West Central Africa to 1850*, Cambridge University Press, 1989.

¹³ L’attività missionaria dei gesuiti è iniziata in Etiopia nel 1557 e ha raggiunto il culmine del successo sotto l’imperatore Susenyos (1607-32), suscitando tuttavia una forte reazione tradizionalista al punto che, sotto il successore, Fasilidas (1632-67), sono stati cacciati dal paese nel 1635 e fu restaurato integralmente il rito copto. Si veda E.K. Ngetich, *Catholic counter-reformation: a history of the Jesuits’ mission to Ethiopia 1557-1635*, in *Studia Historiae Ecclesiae*, No. 2, 2016, e V. Fernández, *The Jesuit Mission to Ethiopia (1557-1632) and the Origins of Gondarine Architecture (Seventeenth-Eighteenth Centuries)*, in S. Montón-Subías, M. Cruz Berrocal, A. Ruiz Martínez (eds.), *Archaeologies of Early Modern Spanish Colonialism. Contributions To Global Historical Archaeology*, Springer, 2016.

¹⁴ Si veda *Cathopedia*: https://it.cathopedia.org/wiki/Romanus_Pontifex.

confermerà quanto stabilito dal *Trattato di Alcaçovas* del 1479. Con la Bolla del '55, di fatto, si mette bene in evidenza come non si possa sminuire la funzione dell'arbitrato papale nel merito della distribuzione spaziale dei diritti di imperio, come purtroppo fanno tanto la Nota congiunta, quanto la citata intervista al Prefetto Czerny.

Il *Trattato di Alcáçovas* e le *Terceiras de Moura*, firmati dai regnanti di Spagna e Portogallo il medesimo giorno, il 4 settembre 1479, contenevano una serie di accordi, tra i quali spicca la suddivisione delle zone di influenza nell'Atlantico tra le due Casate, col riconoscimento della sovranità castigliana sull'arcipelago delle Canarie, mentre al Portogallo venivano riconosciute le isole Azzorre, del Capo Verde e di Madeira, le terre di Guinea e il regno di Fez. Il trattato, da considerarsi testo fondante della storia del colonialismo, è il primo dei trattati internazionali ad esplicitare l'autolegittimazione europea a dividere in zone di influenza il mondo e a colonizzarne i territori senza il consenso degli autoctoni, avallando il principio delle *terrae nullius*, che lo configurerebbe oggi nella fattispecie dei trattati ineguali (e per ciò stesso illegittimi) e che permea la pratica coloniale europea tutta, fino alla fase della decolonizzazione nel XX secolo. Il *Trattato di Alcáçovas*, com'era d'uso, è stato rispettivamente ratificato dal re del Portogallo a Lisbona, l'8 settembre 1479, il 6 marzo dell'anno successivo, a Toledo, da Isabella I di Castiglia e Ferdinando II d'Aragona, e sarà infine confermato da Papa Sisto IV nel 1481, appunto, nella citata Bolla *Aeterni regis*, di fatto stabilendo il primo parallelo al di sopra del quale si legittimava l'influenza spagnola e al di sotto del quale si legittimava quella portoghese¹⁵.

L'arbitrato papale era una *condicio sine qua non* della legittimazione *urbi et orbi* ed *erga omnes* di tali possedimenti, possibile allora, come ben spiega Cassi, in nome della teoria medievale della sovranità del successore di Pietro su tutta la Terra (*plena potestas*)¹⁶. La *plena potestas* pontificia interverrà a rafforzare la legittimazione giuridica della conquista coloniale allorché le due potenze iberiche necessiteranno di un titolo esclusivo (cui si opposero i regnanti esclusi) e il dono papale si dimostrerà efficace nel superare i requisiti romanistici del diritto richiesti nel contesto europeo, ovvero: l'*inventio* (la scoperta, appunto) e l'*occupatio* (la presa di possesso effettiva). Nell'impossibilità di rendere efficace l'occupazione territoriale, quando convenne che le terre scoperte fossero *nullius* (ovvero, in mano a "non umani", in quanto tali erano ritenuti i non cristiani), ecco che si riaffermarono i precedenti delle teorie teocratiche medievali, surclassando gli istituti del diritto romano. È nel nome di tale *potestas*, dunque, che il Papa poteva "fare dono" di porzioni della Terra ai sovrani¹⁷, con tutto ciò che contenevano e

¹⁵ In proposito, B. W. Diffie e G. D. Winius (a cura di), *Foundations of the Portuguese Empire, 1415-1580*, University of Minnesota Press, 1977.

¹⁶ A.A. Cassi, *Ultramar. L'invenzione europea del Nuovo Mondo*, Laterza, 2007, 30-31.

¹⁷ Un doveroso cenno va fatto alla questione della ridenominazione dei luoghi e dei popoli che deriva dal mito della scoperta. Ci ricorda Miriam Gualtieri, nella sua tesi di dottorato, che «La suggestiva identificazione del continente americano con un luogo mitico – Atlantide, l'Eden, l'Eldorado –

tutti coloro che vi vivevano¹⁸. Ecco che con la *raya*, invenzione di Alessandro VI Borgia, si creava uno spartiacque tra il regno spagnolo e quello lusitano che avrebbe controllato, prima, la parte inclusa nelle 100 leghe a oriente delle Azzorre (con la

concorse a generare una lunga serie di malintesi, a cominciare dal termine ‘scoperta’ con cui gli esiti dell’avventura di Colombo furono consegnati all’immaginario culturale dell’Europa. Tale vocabolo rinvia a un territorio vergine e annulla, di conseguenza, la storia dei vari popoli che raggiunsero altre volte, in periodi diversi, il continente americano. È come se la storia dell’umanità si identificasse con quella europea e lo spazio extraeuropeo fosse da occupare e da definire. [...] i giuristi, avendo orrore delle approssimazioni, cominciarono a discutere se quanto scoperto fosse di tutti o di nessuno (*res communis* o *res nullius*), *liberum* o *clausum*, se su di esso i sovrani avessero un *dominium*, un *imperium* o una *iurisdictio*». M. Gualtieri, *Warburg Resartus. Cartografie orientate di un ‘buon europeo’*, tesi dottorale, Università di Bergamo, 2013-14, 202 (in parte, la tesi è stata pubblicata come M. Gualtieri, *Resartus. Viaggi, scoperte e visioni di Aby M. Warburg*, Rubbettino Editore, 2020). Un’altra conseguenza, evidente sin dalle tappe della circumnavigazione e proseguita nel corso di tutta l’era coloniale, fu, appunto, la denominazione dei luoghi toccati non avvalendosi affatto delle denominazioni locali ma, per esempio, dell’emotività nel doppiare il Capo (Boa Esperança) o dei santi che si siano invocati (Sao Salvador), dei beni che si potevano trovare nei luoghi “scoperti”, (Madeira, Costa d’oro, d’avorio ecc.), dei fiumi navigabili che potevano facilitare i commerci (Niger, Senegal, Alto Volta ecc.). Sorte non diversa toccò ai popoli “scoperti”, portando a etichette affatto pertinenti, come ci dimostra l’errore di Colombo: a seguito dell’errata convinzione di questi d’essere approdato nelle Indie, ridenominate “Indie occidentali”, il termine “indios” (che manterremo in corsivo, ove sia necessario riportare il pensiero dei contemporanei al momento in cui tale ridenominazione fu coniata) sia ritenuto negativo, sebbene quegli stessi popoli si siano spesso, in seguito, autodefiniti come amerindi. Le conseguenze della ridenominazione dei popoli dall’epoca delle esplorazioni a quella delle occupazioni coloniali e la conseguente permanenza di etichette inappropriate, in termini di impatto sulle identità e la loro oggettivazione, è un elemento fondamentale a favore dei sostenitori dell’irrimediabilità del colonialismo. Tali etichette sono, al meno, un costante richiamo all’oggettivazione delle comunità ma, al più, denotano inferiorità culturale. In Africa il fenomeno è ricorrente e spesso la ridenominazione richiama una etimologia che definisce una negatività. Ad esempio, limitandoci all’Africa australe, “ottentotti” era il nome attribuito alle popolazioni khoe-san – derivato dall’espressione canzonatoria “*hot en to!*” per stigmatizzare i balzubienti in olandese, attribuito allo straordinario fenomeno linguistico dei click (che possono dare fino a sette valenze emotive diverse ad una parola) –; o “himba” attribuito all’etnia di matrice etnolinguistica herero del nord-est della Namibia – derivato da *ondjimba-ndjimba*, l’oritteropo che scava radici nella terra –, conferito dagli altri clan herero a quanti avevano deciso di non proseguire la migrazione verso sud alla ricerca di pascoli nell’Africa sud-occidentale, per i loro bovini. Il possesso di bovini non era solo uno *status symbol* presso quei popoli, ma parte del loro mito fondativo, che vedeva generati entrambi dallo stesso albero: l’*omumborombonga*. Ripiegando sull’allevamento ovino, più adatto al terreno sabbioso e alla vegetazione locale, quei clan erano stati condannati con un nome senza dignità, eppure, questa denominazione cristallizzata sulle mappe olandesi e poi britanniche, è d’uso corrente. Per non dire dei “boscimani”, dall’olandese *bosjesmannen*: uomini del *bush* (vegetazione da savana). Se gli olandesi eccelsero in questo esercizio, gli italiani non furono da meno: vale la pena ricordare come sia stata denominata “*galla*” l’etnia oromo, stanziata in Etiopia, attribuendole un nome dispregiativo mutuato passivamente dai nemici tigrini. Tali nomi o, se vogliamo, i loro significanti trascritti nelle mappe, apparentemente neutri, han definito dei termini di riconoscibilità che son rimasti universali, coi loro significati negativi.

¹⁸ A.A Cassi, *Ultramar*, cit., 30-31. Inoltre, Piero Bellini rileva la contestazione sollevata dagli altri regnanti europei nei confronti dell’esclusività della *potestas* accordata agli iberici in *Mare Hibericum. Considerazioni canonistiche sulla spartizione alessandrina dell’Oceano Atlantico*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, dicembre 2007, 21-25.

Bolla *Inter Cetera* del 1493) e, successivamente, con l'ulteriore spostamento della *raya* di altre 270 leghe (col Trattato di Tordesillas del 1494), saranno incluse in tale domino le terre brasiliane che Pedro Álvares Cabral avrebbe scoperto nel 1500¹⁹.



Fig. 1 - Planisfero del Cantino (1501) in cui si distinguono sulla sinistra la *Raya* – il primo “meridiano retto” – stabilita nel 1494 e, a perpendicolo, quel primo parallelo (retto altresì), a sud delle Canarie, al di sotto del quale la *Bolla Aeterni regis* del 1481 stabiliva che tutte le terre appartenessero al Portogallo. Estense Digital Library, <https://edl.cultura.gov.it/item/yzjge1e57d>.

Per capire quale effettivamente fosse il ruolo del papato all'epoca, i testi delle Bolle vanno messi a confronto con il *Requerimiento*²⁰, commissionato da Ferdinando II d'Aragona al giurista regio Juan López de Palacios Rubios (1450-1524), pubblicato nel 1512 e incluso nel trattato *De insulis maris Oceani quas vulgus Indias appellat* (1512-16)²¹. Lo menzioneremo anche oltre, a proposito della tratta schiavista, ma questo documento, inteso a convincere all'obbedienza, costituisce prova evidente di come il ruolo del Papa fosse inteso quale *arbiter*, se non “Signore del mondo”, e non come un capo di Stato che si comportasse alla pari rispetto alle teste coronate d'Europa, come esplicitato da Czerny:

¹⁹ Di grande interesse per comprendere l'articolata strategia, si veda il sopra citato saggio di P. Bellini, *Mare Hibericum*, cit., 1-58.

²⁰ Si veda il testo intero in spagnolo in S. Benso, *La conquista di un testo: il Requerimiento*, Bulzoni, 1989. Nelle parole di Benso, il *Requerimiento* è da intendersi come un documento di guerra – dato che alla disobbedienza indigena sarebbe conseguita la Guerra – destinato a codificare il rapporto tra gli spagnoli e gli abitanti delle isole e della terra ferma (p. 33). Tra l'altro il documento avrebbe un precedente, utilizzato nel corso della sanguinosa conquista delle Canarie agli inizi del '400 (pp. 40-42).

²¹ In merito al testo di Palacios Rubios, oltre a S. Benso, *La conquista ...*, cit., si rimanda a Ch. Birr, *Dominium in the Indies. Juan López de Palacios Rubios' Libellus de insulis oceanis quas vulgus indias appellat* (1512–1516), in *Rechtsgeschichte / Legal History*, 2018, 264-283.

Da queste genti Dio nostro Signore diede l'incarico a uno, che fu chiamato san Pietro che fosse il signore di tutti gli uomini e il superiore di tutti quelli che gli obbedissero, e fosse capo di tutto il genere umano, ovunque gli esseri umani si trovassero in qualunque legge, setta o credenza; e gli diede tutto il mondo come suo regno e giurisdizione, e secondo la sua volontà, egli stabilì che la sua sede fosse posta a Roma, in quanto luogo più adatto a governare tutte le genti, cristiane, musulmane, ebreo, pagane o di qualsiasi altra setta o credenza fossero. Egli fu chiamato 'papa', perché significa ammirabile padre, superiore e governatore di tutti gli esseri umani.

A questo san Pietro fu tributata l'obbedienza e il rispetto come a signore, re e superiore nell'universo a quelli che vivevano in quel tempo, e così fecero nei confronti degli altri che dopo di lui furono eletti al pontificato, e così si è continuato fino ad ora, e si continuerà finché finisca il mondo²².

Un simile pronunciamento consente di discernere quale rapporto intercorresse fra l'istituto della Corona e il Papato, ma anche quale fosse il ruolo del legislatore nel pianificare gli effetti della conquista sui nuovi sudditi. Non ci soffermeremo qui sulle indubbie sollecitazioni cui rimanda la lettura di un tale amalgama di credenze e minacciosi poteri declamati dai capi di drappelli d'armigeri a persone già in possesso di un proprio credo e che poco conoscevano lo spagnolo, affinché rinunciassero alla *potestas* su se stessi²³, ma all'immaginazione viene in soccorso uno dei protagonisti dell'epoca, uno dei più famosi *conquistadores*, nonché autore di numerosi scritti giunti a noi e ripubblicati ai giorni nostri: Martín Fernández de Enciso. Nella sua *Suma de Geographia* (1519), Enciso narra come avesse esperito personalmente la proclamazione pubblica del *Requerimiento*. Nel corso della spedizione al seguito di Pedrarias Dávila nella Castilla de Oro – nella Provincia di Tierra Firme –, quando capitanò l'esplorazione nell'area di Cenú, dove si credeva avrebbe trovato l'oro, Enciso lo enunciò ricevendo una risposta puntuale e arguta

²² S. Benso, *La conquista...*, cit., pp. 50-51, traduzione mia.

²³ Interessanti le digressioni sul punto da parte di D.E. Stannard, in *Olocausto americano - La conquista del nuovo mondo*, Bollati Boringhieri, 1992, anche riferite a Cristoforo Colombo, il quale per primo, nella sua ossessiva ricerca dell'oro, si produsse in pronunciamenti non dissimili, scritti di suo pugno, per indurre all'obbedienza i locali, che sin da subito aveva reputato utili e passibili di schiavizzazione, come peraltro ricorda Todorov, *La conquista dell'America*, Einaudi, 1992, 25. Assai pertinente, peraltro, è l'approfondita disamina che ne fa R. Cammarata in *Indigeno a chi? Diritti e discriminazioni allo specchio*, Giappichelli, 2013, 135 e ss. Si veda l'importante contributo di L. Nuzzo, che, fra le diverse pubblicazioni, con *Il linguaggio giuridico della conquista. Strategie di controllo nelle Indie spagnole*, Jovene, 2004, ha analizzato le strategie giuridiche impiegate nel corso del XVI secolo dalla Corona spagnola per il controllo e la colonizzazione delle Indie occidentali, vagliando legislazione, istituti e strumenti amministrativi che la permisero e che, di fatto, trasformarono le Indie in un territorio regolato dal diritto e dalla religione cattolica. Il diritto viene ricondotto da Nuzzo a una dimensione di struttura culturale, quale sistema di rappresentazioni e prescrizioni da intrecciarsi col contesto che lo ha prodotto. Consente così di comprendere come si sia pervenuti alla "costruzione dell'indigeno" e alla sua rappresentazione quale essere inferiore da porre sotto curatela, e nel farlo, inoltre, spiega altresì il potere del diritto (e la sua pericolosità, qualora lo si accetti passivamente) che risiede nella dimensione dogmatica che ancora ci vincola ad esso, proprio per quel carattere fortemente prescrittivo a esso associato.

dagli astanti: gli fu fatto notare, infatti, come si contraddicesse nell'asserire l'onnipotenza d'un solo Dio, apparentemente buono e misericordioso, ma anche che il Papa, e non Dio, fosse il Signore di tutto l'Universo e che avendo fatto dono di quella terra al re di Castiglia, il Papa dovesse essere ubriaco donando quanto non fosse suo e che il re che chiedesse e accettasse un simile dono dovesse essere pazzo²⁴.

3. *Responsabilità dirette e indirette nella tratta atlantica*

[...] concediamo inoltre per sempre, a te e ai re del Portogallo tuoi successori, la facoltà di ridurre in perpetua schiavitù le loro persone, e di anettere e conquistare anche i regni, i ducati, le contee, i principati e gli altri domini, i possedimenti e i beni di tal fatta, e di condurli in uso e pieno possesso tuoi e dei tuoi successori. [*Bolla Dum Diversas*, 1452]

Riflettendo sul periodo storico in cui le Bolle papali, precedenti la “scoperta” delle Americhe, hanno esercitato la loro drammatica influenza, attestando l'inequivocabile mandato divino a spogliare d'ogni possesso “saracini e infedeli”, possiamo testimoniare una evidente consapevole virata rispetto alle supposte vie della coscienza cristiana: con le Bolle *Creator Omnium* del 1434 e la *Sicut dudum* del 1435, Papa Eugenio IV vietava di fare schiavi gli abitanti delle Canarie, dimostrando contezza delle conseguenze che avrebbero potuto scatenarsi dal permettere tolleranza di “pratiche commerciali” quantomeno inique e di sfruttamento lavorativo non pagato. Nello specifico, nella Bolla del 1434, esprimeva a chiare lettere la sua avversità rispetto alla riduzione in schiavitù delle popolazioni nei “luoghi di scoperta” da parte degli europei, minacciando addirittura la scomunica contro gli schiavisti.

La continuità rispetto a questa linea da parte dei successori di papa Eugenio IV avrebbe determinato un'altra storia, mentre, dal novero delle Bolle che seguirono traspare un sodalizio evidente tra potere secolare della Chiesa e Casate regnanti di Spagna e Portogallo. Dallo stesso dettato delle Bolle, nella secolare parentesi tra quelle di Eugenio IV e la *Sublimis Deus* di Paolo III del 1537, ci avvediamo d'una ineludibile consapevolezza dell'esistenza di istituzioni politiche africane e dei danni che la Chiesa si prefiggeva di commettere contro di esse facendo leva sulla sua influenza nei confronti delle Casate regie europee, per attrarre nella sfera del proprio controllo popoli lontani ed estendere così il proprio dominio sul mondo conosciuto.

²⁴ Voce *Martín Fernández de Enciso*, a cura di M. Cuesta Domingo, nel *Diccionario Biográfico Español*, RAH. Enciso, peraltro, aveva contribuito alla scrittura del *Requerimiento*, avendo partecipato alla giunta di Burgos, di cui parleremo oltre.

In quel tempo non sono mancate voci contrarie e direttive regie che tentassero di limitare la schiavitù disumana cui erano ridotti gli autoctoni, assecondando le denunce provenienti, in particolare, dai frati domenicani di Santo Domingo, in seguito all'introduzione nelle Indie occidentali dello statuto feudale medievale castigliano dell'*encomienda*. Isabella di Spagna l'avallò nel 1503 con una Cedola in cui si introduceva la prassi di *encomendar los naturales* (significativa denominazione degli autoctoni)²⁵ in base al quale un villaggio indigeno veniva affidato ad un *encomendero*, un colono spagnolo, spesso con un passato militare²⁶. Sin dal 1511, infatti, fu accolta con orrore la descrizione che ne fece, al suo rientro dall'isola di Hispaniola, Padre Antonio de Montesinos. A esserne particolarmente influenzato fu lo stesso re Ferdinando II di Aragona che commissionò a una giunta, composta da teologi, giuristi e rappresentanti dei coloni, un primo testo legislativo che regolamentasse la vita nei territori conquistati del Nuovo Mondo e, in particolare, il rapporto di lavoro non regolamentato da contratto tra indigeni e *conquistadores*. Si pervenne così alle 35 ordinanze o *Leyes de Burgos*, emanate

²⁵ Non è raro trovare riferimenti agli autoctoni africani, se non come “primitivi” o “aborigeni”, come *naturales* (in spagnolo), come in questo caso, o come “*naturellen*” (in olandese e poi afrikaans), ma anche *natives* (in inglese), laddove forte era il dibattito attorno alla “*native question*”, ovvero al problema che gli autoctoni costituivano per i colonizzatori. Questa non è una denominazione, ad avviso di chi scrive, riconducibile alla mera idea che fossero originari del luogo, ma al latino *natus* che significa bambino e che si collega peraltro alla definizione di *crianças* (in portoghese), usata dai *prazeiros* (proprietari terrieri) in Angola, riproducendo nelle società dei colonizzatori una attitudine paternalista nei confronti dei colonizzati. Ma non mancano espressioni di disprezzo aperto, come la definizione di *kafir*, dai radicali k f r che in arabo indicano l'infedele, usato un tempo in Sudafrica dai bianchi di origine olandese per definire i neri. Quanto ciò abbia impattato sulle vittime è difficilmente immaginabile e descrivibile; in merito all'impatto sulla scienza antropologica ne ha scritto G. Fians, *The others' others: When taking our natives seriously is not enough*, in *Critique of Anthropology*, No. 2, 2023, 167-184.

²⁶ L'istituto sembra rimandare a quello della colonia romana, laddove ai veterani delle milizie venivano affidati appezzamenti alla periferia dell'Impero da coltivare mettendoli a frutto (colono non a caso deriva da *colere*, coltivare), ma pronti ad imbracciare le armi qualora i confini di Roma fossero stati minacciati. L'*encomendero*, accanto all'onere della conversione, s'assumeva quello della protezione del villaggio, riscuotendo dagli *encomendados* tributi in natura, anche in forma di *corvée* di lavoro obbligatorio, al fine di ripagare l'*encomendero* nel suo impegno a loro protezione e, al contempo, pagare il tributo alla Corona di cui erano sudditi a tutti gli effetti, tramite lui. Il consolidamento di tale istituzionalizzazione non fece altro che ammantare di legittimazione regia un sistema ignobile: schiavitù e maltrattamenti continuarono in modo sistematico, assicurando una sottomissione strutturale nelle terre di conquista, a dispetto delle reali intenzioni che con le 35 ordinanze delle *Leyes de Burgos* si prefiggeva il legislatore. Un tale esercizio porterà non molto tempo dopo gli *encomenderos* a pretendere l'ereditarietà del titolo che, con le *Leyes Nuevas* emanate da Carlo V nel 1542, si tentava invano di fermare. Occorrerà aspettare la *Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias* del 1680 perché l'*encomienda* sia meglio disciplinata fra le rivendicazioni dei coloni e la tutela degli indigeni, quantomeno riducendo l'oppressione schiavista, ma mettendo comunque gli autoctoni sotto curatela. Cfr. Cassi, A.A., *Ultramar*, cit.; L. Nuzzo, *Il linguaggio giuridico della conquista. Strategie di controllo nelle Indie spagnole*, Jovene, 2004 e M. Rosti a C. Fiamingo, comunicazione, 6 maggio 2023. In merito alla *Recopilación* si rinvia a A. Mahecha e P. Mazuera, *Las Leyes de los Reinos de las Indias*, in *Revista Diálogos de Saberes*, 2017, 31-49.

il 27 gennaio 1512, che stabilivano che gli autoctoni fossero liberi, ma anche che i Re cattolici di Spagna, in qualità di “Signori degli indigeni”, dovessero assumere la missione della loro evangelizzazione. Le *leyes* ordinavano, inoltre, che vigesse il sistema dalla *corvée*, ovvero il lavoro obbligatorio gestito dagli *encomenderos* – purché sostenibile ed equamente compensato, benché non necessariamente in denaro. Infine, queste leggi dichiaravano giustificate la guerra e la conquista degli indigeni nel momento in cui questi avessero rifiutato la cristianizzazione. Il tutto fu riassunto nel documento del *Requerimiento*, commissionato al giurista regio Juan López de Palacios Rubios, come già si accennava, e da leggersi agli autoctoni da parte dei *conquistadores*, pretendendo obbedienza²⁷.

Il domenicano Bartolomé de las Casas (1484-1566), Vescovo del Chiapas e noto come “Procuratore degli indios”²⁸, fu instancabile avvocato della causa degli abitanti delle Indie occidentali, proprio perché schiavista egli stesso, in passato, e testimone del trattamento riservato agli schiavi dagli altri *encomenderos*. Nel suo *Memorial de Remedios para Las Indias* del 1516 – scritto sei anni prima d’essere ordinato frate domenicano e due anni dopo aver rimesso la propria *encomienda* nelle mani del governatore Velasquez –, per porre fine all’estremo sfruttamento cui aveva assistito nell’Isola di Hispaniola, las Casas sostenne che l’importazione di schiavi africani avrebbe potuto alleviare le sofferenze degli *indios*²⁹. Il domenicano

²⁷ Si veda Ch. Birr, *Dominium in the Indies. Juan López de Palacios*, cit.

²⁸ In merito a Bartolomé de las Casas, si raccomanda la serie di dotti saggi di Giuseppe Tosi, offerta in *open access* in *Jura Gentium*. Nelle parole di Tosi: «Tutta la sua lunga e operosa esistenza fu interamente dedicata alla causa dei nuovi popoli scoperti, alla denuncia degli abusi e dei crimini commessi contro di essi, alla critica sempre più radicale non solo dei metodi, ma anche dei presupposti e della legittimità della conquista e al tentativo di elaborare leggi e di realizzare esperienze concrete che evitassero la *destrucción de las Indias* e rispettassero la dignità e l’umanità degli indios», a causa di ciò fu anche accusato di essere un propagandista della *leyenda negra* anti-spagnola. G. Tosi, *Bartolomé de las Casas (Siviglia 1484 - Madrid 1566)*, in *Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale: Jura Gentium*, 2009.

²⁹ Las Casas nella sua *Historia de las Indias, Obras completas*, V, 2190-2191, spiegò il suo ruolo nel promuovere l’importazione di schiavi neri da Castiglia alle Indie: «y porque algunos de los españoles desta isla dixeron al clerigo Casas - viendo lo que pretendía y que los religiosos de Sancto [sic] Domingo no querían absolver a los que tenían indios si no los dexaban - que, si les traía licencia del rey para quepudiesen traer de Castilla una docena de negros esclavos, que abrirían mano de los indios.», cit. in L. Clayton, *Bartolomé de las Casas and the African Slave Trade*, in *History Compass*, No. 13, 2009, 1537. «C’est dans le Remedio XI du Memorial... (1516) que le clerc dominicain demanda à la Couronne d’accorder une licence pour l’introduction d’esclaves noirs. À la mort de Ferdinand, Las Casas dut s’entendre avec le cardinal Cisneros, et c’est à lui qu’il présenta son Memorial en février 1516, premier document dans lequel il exposa un véritable plan de gouvernement, souvent jugé révolutionnaire et utopique. Il faut voir néanmoins que la proposition contenue dans ce Remedio XI, que certains considèrent parfois comme une ‘aberration’, correspond d’abord et avant tout à un moment de l’histoire des relations entre l’Espagne et le Nouveau Monde» (p. 34), spiega Michèle Guicharnaud-Tollis, relativizzando l’aberrazione della proposta del domenicano al fenomeno e alla storia della schiavitù esercitata fino ad allora in Europa e, in particolare, con la partecipazione attiva di Portogallo, Spagna e Italia, ma anche proponendo i dati esorbitanti riferiti dallo stesso Las Casas, dello spopolamento di Hispaniola e degli altri possedimenti, sino ad allora (da 1.100.000 a 12.000) (p. 39). Si veda M. Guicharnaud-Tollis ne’

pubblicherà in seguito la sua *Historia general de las Indias*³⁰ e anche la *Brevíssima relación de la destrucción de las Indias*, un memoriale che presenterà nel 1542 a Carlo V ed esplicitamente al suo erede Filippo II, per sollecitare un intervento riformatore della Corona contro gli abusi del sistema dell'*encomienda*. Questi, alla fine di quello stesso anno, promulgava le *Leyes Nuevas*, autorizzando ogni colono spagnolo a importare 12 schiavi africani e a liberare progressivamente gli indios la cui schiavitù venne dichiarata illegale³¹.

A proposito di questo “successo”, il cui impatto è stato comunque relativo dato che le popolazioni autoctone hanno continuato a essere sfruttate e decimate pur se con minore intensità, molto si è scritto nell'intento di decostruire l'universalismo umanista di las Casas (indiscutibile per i più), attribuendogli una visione comunque gerarchizzata dell'umanità. Isacio Perez Fernandez è stato fra i più convinti difensori di las Casas dall'accusa di essere responsabile della decisione della Corona di ammettere la schiavizzazione degli africani, al fine di preservare le vite degli abitanti delle Indie occidentali. Ha pertanto estrapolato una porzione della *Historia del las Indias*, trovandovi una intrinseca coerenza con la propria tesi e l'esigenza di difendere il domenicano, intitolandola *Brevíssima Relación de la Destrucción de Africa* (Editorial San Esteban, 1989), la cui traduzione italiana, curata da EMI, è piuttosto diffusa nel nostro paese³². Una dotta disamina delle diverse posizioni è stata esposta nel corso di due edizioni (Vol. 18, 1997 e 21, 2001) della rivista francese *Merges* curate da Victorien Lavou Zoungbo³³. Alcuni contributi sono stati ristampati accanto ad altri del tutto nuovi in un volume pubblicato nel 2011, intitolato *Bartolomé De Las Casas face à l'esclavage des Noir-e-s en Amériques/Caraïbes. L'aberration du Onzième Remède (1516)*³⁴. Credo che, magistralmente, le conclusioni di Nestor Capdevila, che ha contribuito al volume, chiosino l'attenta disamina delle tre direttrici in cui sintetizza la *querelle*, chiarendo la questione:

L'introduction des esclaves noirs dans le Memorial de catorce remedios (1516) de Bartolomé de las Casas: une 'aberration'?, in V. Lavou Zoungbo (dir.), *Bartolomé de Las Casas: Face à l'esclavage des Noir-e-s en Amériques/ Caraïbes. L'aberration du Onzième Remède (1516)*, Presses universitaires de Perpignan, 2011, 33-45 (online dal 2017 in <http://books.openedition.org/pupvd/2903>).

³⁰ Quest'opera ha impegnato Las Casas dal 1527 al 1564 e verrà pubblicata integralmente, includendo la *Brevíssima relación*, soltanto nel 1876, a Madrid.

³¹ L. Clayton, *Bartolomé de las Casas and the African Slave Trade*, in *History Compass*, No. 6, 2009, 1526–1541.

³² Trad. italiana, B. de las Casas, *Brevissima relazione della distruzione dell'Africa*, EMI, 1993. Si vedano in particolare *Prologo* e *Studio Preliminare* del curatore, 7-152.

³³ Si tratta di uno storico originario della Repubblica centrafricana (1962-*), docente di studi ispanici presso l'Università di Perpignan e membro del CRESEM (Centre de recherche sur les Sociétés et Environnements en Méditerranée).

³⁴ V. Lavou Zoungbo (dir.), *Bartolomé de Las Casas: Face à l'esclavage des Noir-e-s*, cit. Si vedano in particolare i saggi di M. Guicharnaud-Tollis, “*L'introduction des esclaves noirs dans le Memorial de catorce remedios (1516)*”, cit., 33-45 e di A. Saint-Lu, “*Bartolomé De Las Casas et la Traite des Nègres*”, in V. Lavou Zoungbo (dir.), *Bartolomé De Las Casas face à l'esclavage des Noir-e-s en Amériques/Caraïbes*, cit., 27-32.

Nous nous demandions quelle était exactement la nature du problème posé par le rapport de Las Casas avec l’esclavage des Noirs. Cet examen de la discussion suggère qu’il y a trois problèmes enchevêtrés. Le premier est historique. Il s’agit de reconstituer les étapes du développement de l’esclavage des Noirs au moment de la découverte de l’Amérique et de la série des interventions de Las Casas. Dans ce contexte, Las Casas n’est que l’un des acteurs de cette histoire. Le second problème est moral. Cette fois, le dominicain devient l’objet direct de la discussion. On se demande s’il a pris des décisions justes, ou excusables lorsqu’elles ne l’étaient pas. L’enjeu du débat est d’établir l’authenticité de son humanisme. Sa défense de l’Indien est-elle réellement humaniste ou est-elle entachée par des préjugés antinoirs ? Cette question ouvre un troisième problème, proprement philosophique. Ce sont alors l’humanisme et l’universalisme qui sont au cœur de la discussion. Des présumés universalistes peuvent-ils avoir des effets antihumanistes et si oui, comment les neutraliser ? La question de l’esclavage des Noirs chez Las Casas est alors doublement importante. Elle nous permet de prendre conscience de la logique du discours idéologique, c’est-à-dire des attentes créées par l’universalité et la pureté du principe ainsi que de sa capacité à les déjouer. Mais elle montre également comment peut s’effectuer un élargissement de la position humaniste et de ses limites au sein de ce même discours³⁵.

Las Casas non è stato certo insensibile alle responsabilità contestuali e, nelle parole di Baccelli, sarebbe diventato “abolizionista” quando, nel 1552, dopo una serie di viaggi, ha ripreso il lavoro alla *Historia de las Indias* e all’*Apologética historia sumaria*³⁶. Sarebbe giunto a un tale passo prendendo coscienza degli abusi perpetrati nelle isole nel golfo di Guinea, sotto controllo portoghese³⁷. Che si sia trattato di una “conversione” lenta ma costante lo conferma Clara Camplani che, sempre nel medesimo volume, riporta la confessione di Las Casas (che parla di se stesso in terza persona) in un passo della *Historia de las Indias* (Cap. III):

³⁵ N. Capdevila, *Las Casas et les noirs: quels problèmes?*, in V. Lavou Zoungbo (dir.), *Bartolomé De Las Casas face à l’esclavage des Noir-e-s en Amériques/Caraiïbes*, cit., 230.

³⁶ L. Baccelli, *Bartolomé de Las Casas: La conquista senza fondamento*, Feltrinelli, Kindle pos., 544.

³⁷ *Idem*, pos. 1365, n. 30, riportando come nella *Historia de las Indias* le imprese portoghesi in Africa dimostrino «la cecità dei cristiani, che ritengono lecito assaltare, depredare, catturare e uccidere quelli che non sono battezzati per il fatto di essere infedeli», citando B. de Las Casas, *Obras completas*, edición preparada por la Fundación “Instituto Bartolomé de Las Casas” de los Dominicos de Andalucía, Alianza Editorial, 1989-1999, 461 e ss. Inoltre, R. A. Sánchez-Godoy, *Bartolomé de Las Casas crítico de las esclavizaciones portuguesas en las islas Canarias y la costa occidental de África*, in V. Lavou Zoungbo (dir.), *Bartolomé De Las Casas face à l’esclavage des Noir-e-s en Amériques/Caraiïbes*, cit., 135-157 dimostra efficacemente come nella *Historia de las Indias* Las Casas dimostri l’illegittimità dello schiavismo e della tratta portoghese, applicando gli stessi criteri di valutazione applicati nella *Brevíssima relación* (pp. 151 e ss.) anticipando il concetto di un’ecumene cristiana senza distinzioni.

No advirtiendo la injusticia con que los portugueses los toman y hacen esclavos; el cual, después de que cayó en ello, no lo diera por cuanto había en el mundo, porque siempre los tuvo por injusta y tiránicamente hecho esclavos, porque la misma razón es dellos que de los indios³⁸.

Un *auto da fé* di las Casas, questo, che trova conferma in un ulteriore passo:

Deste aviso que dió el clérigo no poco después se halló arrepiado, juzgándose culpado por inadvertente, porque como después vido y averiguó, según parecerá, ser tan injusto el captiverio de los negros como el de los indios, no fue discredito remedio el que aconsejó que se trujesen negros para que se libertasen los indios, aunque el suponía que eran justamente captivos, aunque no estuvo cierto que la ignorancia que en esto tuvo y buena voluntad lo excusase delante el juicio divin³⁹.

Camplani non manca di riportare, peraltro, anche le ammissioni di Bartolomé de las Casas in merito a quanto fosse stato influenzato dai miti correnti della robustezza dei neri a fronte delle immani fatiche richieste dagli *encomenderos*, specie nello sfruttamento delle cave aurifere, al confronto con la fragilità degli *indios*, che aveva testato in prima persona, rammaricandosi comunque della propria ignoranza⁴⁰.

L'autrice produce molte ulteriori prove della reale attitudine di questo "campione" della causa degli *indios*, rendendolo soprattutto portabandiera della causa della libertà e del diritto ad essa: un tema che rimarca Bacelli, riportando una edificante serie di testimonianze, con riferimenti specifici alla legittimità della lotta degli africani contro i portoghesi, a riprova della difesa di convertiti o pagani che si siano battuti e si siano piegati alla guerra – questa sì, considerata dal domenicano "giusta" – perché privati della libertà o soggetti ad abusi⁴¹.

Chi scrive ammette di aver trovato convincenti queste prove, ma non altrettanto la giustificazione di alcuni autori che, nel relativizzare l'attitudine del domenicano, insistono sull'inopportunità di diversificare la brutalità dello schiavismo da tratta rispetto alle forme di schiavitù vigenti in Africa, prima dell'arrivo degli europei⁴². Sebbene si sia dimostrata la ferocia della coesistente tratta islamica, l'intensità dei regimi di lavoro cui erano sistematicamente sottoposti gli schiavizzati dagli europei, in Africa come altrove, ma soprattutto, come abbiamo visto, ritenendo opportuno sfruttare gli africani come fossero bestie da soma, per accumulare le ricchezze da esportare o coltivare, non ha mai avuto pari precedentemente, specie in Africa occidentale, per la struttura socioeconomica stessa di quelle società. Peraltro, la brutalità con cui sono state distrutte intere civiltà nel corso delle prime conquiste

³⁸ C. Camplani, *La defensa de los Negros en Bartolomé de Las Casas*, in V. Lavou Zoungbo (dir.), *Bartolomé De Las Casas face à l'esclavage des Noir-e-s en Amériques/Caraïbes*, cit., 92.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ *Idem*, 93 e ss.

⁴¹ L. Bacelli, *Bartolomé de Las Casas: La conquista senza fondamento*, cit., 544.

⁴² Ad esempio, L. Clayton, "Bartolome de las Casas and the African Slave Trade", in *History Compass*, No. 6, 2009, 1526–1541.

portoghesi, a partire da Madeira, e i codici d'indigenato che regolamentavano la vita dello schiavo (adottati poi anche dalla Francia) non hanno adeguate testimonianze⁴³, né possono aspirare a giustificazioni di sorta o intenti di sminuimento di ciò che non possa essere adeguatamente provato, eppure, testi recenti continuano a insistere su questo punto, a ulteriore riprova della necessità di approdare a una consapevole “decolonizzazione della mente”, mentre viene salutato come rivoluzionario chi ricostruisce una storia decisamente diversa, tentando di mettere a nudo le logiche sottese e le inaudite violenze sulle quali si è costruito il mondo contemporaneo, come il recente volume *Born in Blackness* di Howard W. French⁴⁴.

4. *Prodromi del diritto internazionale e di tutela dei diritti umani*

La decisione di Bartolomé de las Casas di pubblicare la I edizione della *Brevissima relazione sulla distruzione delle Indie* nasceva dalla considerazione di quanto fosse rimasta inascoltata la Bolla di Paolo III *Sublimis Deus* del 1537. Dopo che il pontefice era stato reso edotto dal domenicano Bernardo de Minora e dal frate Julian Garcés, vescovo di Tlaxcala, delle nefandezze compiute nei possedimenti spagnoli, infatti, aveva deciso di intervenire a protezione degli indios. Ma nella Bolla c'è dell'altro, oltre al riconoscimento dell'umanità degli abitanti delle Indie occidentali e della loro capacità di accogliere la fede in Cristo, condannando quindi le pratiche schiaviste a loro danno. Il progetto *Cathopedia*, alla voce corrispondente a tale Bolla, rimarca la portata universale dell'affermazione: «che riguarda non solo *occidentales et meridionales Indos*, ma tutti gli indigeni anche pagani che verranno conosciuti in futuro (*omnes alias gentes ad notitiam christianorum in posterum deventuras, licet extra fidem christianam existant*)»⁴⁵.

Contravvenendo alle Bolle precedenti, da tale presa di posizione discendeva il diritto degli indigeni a godere della propria libertà, dell'uso dei propri beni e la condanna della loro riduzione in schiavitù come illegittima. Il documento, scarno e diretto, rispetto alle altre Bolle, viene spesso citato come *Veritas ipsa* (“la verità stessa”), ma questo non ha certo significato un deciso e massivo cambiamento di rotta da parte degli intellettuali e degli ecclesiastici. Nulla cambierà sostanzialmente poi nelle periferie, neppure successivamente alla costituzione della Giunta di Valladolid. Questa, convocata da Carlo V nel 1550, vedrà svilupparsi la conseguente disputa tra la dottrina dell'umanità degli *indios*, difesa da las Casas, e la liceità del loro asservimento, difesa da Juan Ginés de Sepúlveda, che sosteneva

⁴³ O. Gueye, *Le code de l'indigénat : Historique en Afrique francophone 1887-1946*, L'Harmattan, 2019; G. Doho, *Le Code de l'indigénat: ou le fondement des états autocratiques en Afrique francophone*, L'Harmattan, 2017.

⁴⁴ H. W. French, *Born in Blackness: Africa, Africans, and the Making of the Modern World, 1471 to the Second World War*, WW Norton & Co, 2021 (traduzione italiana: *L'Africa e la nascita del mondo moderno. Una storia globale*, Rizzoli, 2023).

⁴⁵ *Sublimis Deus*, 1537, in *Cathopedia*, https://it.cathopedia.org/wiki/Sublimis_Deus.

la tesi aristotelica della schiavitù naturale⁴⁶. La spunterà il “Procuratore degli *Indios*”⁴⁷ e, se la brutalità nelle Americhe non avrà fine, questa verrà ufficialmente contenuta e si rafforzerà ulteriormente il “capitolo” della tratta transatlantica, portando a sistema la “*commoditization*” di esseri umani, come ben evidenziato da Brion Davis e dal lodevole Database “Slave voyages”⁴⁸. Non a caso, oggi si conviene che, nella periodizzazione della storia dell’Africa, tale capitolo costituisca la seconda fase del fenomeno coloniale, successiva e in parte contestuale alla fase delle esplorazioni lungo le rotte di circumnavigazione del continente africano per il raggiungimento delle Indie, rafforzandosi progressivamente all’interno del continente e seguito, quindi, dal colonialismo propriamente detto: capitolo non meno tragico.

Sin dai tardi anni ‘30, le sorti di las Casas si intrecciarono con quelle di Francisco de Vitoria nell’intento di separare gli obiettivi della colonizzazione (che quest’ultimo non delegittima ma, anzi, reputa necessaria) dall’evangelizzazione, negli insediamenti europei. De Vitoria colse l’opportunità delle sue lezioni straordinarie per stabilire dei principi di diritto internazionale e anticipare la filosofia dei diritti umani, privilegiando il diritto naturale da estendersi ai popoli indigeni e confutando lo *jus inventionis* (il diritto derivante dalla scoperta, appunto) come legittimo presupposto di conquista e di schiavizzazione degli autoctoni. Con la *Relectio de Indis* (1539) de Vitoria includerà esplicitamente lo *jus gentium*

⁴⁶ Secondo il principio aristotelico e assunto fondamentale di tutta la storia coloniale, dalla stessa costituzione nativa degli individui, ritenuti privi di ragione e incapaci d’autogestirsi, deriverebbe che non tutti gli uomini siano capaci di governarsi e di perseguire ciò che concorra al proprio stesso bene, se non addirittura mettendo a repentaglio l’ordine e la coesistenza civile. Da tale principio discende quindi non solo la deduzione che solo agli “uomini razionalmente capaci” spetti il diritto di essere liberi cittadini, ma addirittura di governare gli “incapaci a governarsi da sé” che, per propria disposizione naturale, sono sudditi rispetto ai primi, destinati a obbedire loro e a servirli: un concetto sussunto nella cosiddetta “*native question*” in epoca coloniale. Si rimanda a G. Tosi, *La teoria della schiavitù naturale nel dibattito sul Nuovo Mondo (1510-1573) “veri domini” o “servi a natura”?*, in *Divus Thomas*, No. 3, 2002 e a A. Bassani, B. Del Bo (a cura di), *Schiave e schiavi. Riflessioni storiche e giuridiche*, Giuffrè, 2020.

⁴⁷ In merito alla disputa si vedano: Bartolomé de Las Casas, J.G. de Sepúlveda, *La controversia sugli indios*, a cura e con introduzione di S. di Liso, Edizioni di pagina, 2006; M. Geuna (a cura di), *Guerra giusta e schiavitù naturale. Juan Ginés de Sepúlveda ed il dibattito della Conquista*, Edizioni Biblioteca Franciscana, 2014.

⁴⁸ Il database si basa su numerose e accreditate fonti e per questo primo periodo, dal 1501 al 1627, in particolare, sul volume di D. Brion Davis, *Inhuman Bondage: The Rise and Fall of Slavery in the New World*, Oxford UP, 2006 e sul saggio di J. Goody, *Slavery in Time and Space*, in J. L. Watson (a cura di), *Asian and African Systems of Slavery*, University of California Press, 1980. Per deficit di fonti si possono solo ipotizzare i numeri di schiavi esportati dall’Africa, tra il 1500 e il 1600, come si evince da due volumi fondamentali: Ph.D. Curtin, *The Atlantic Slave Trade. A Census*, University of Wisconsin Press, 1969 e P.E. Lovejoy, *Transformations in Slavery: A History of Slavery in Africa*, Cambridge UP 2000, ultima edizione di un volume ripubblicato e aggiornato più volte, finalmente tradotto in italiano nel 2019.

nell'ambito del diritto naturale, confutando il principio della "schiavitù naturale"⁴⁹, e addirittura giungendo alla conclusione che l'innocenza degli indigeni – nemmeno a causa della loro ignoranza – potesse giustificare la loro reazione di disturbo dei commerci, a motivo dei tentativi di evangelizzazione. Come afferma Tosi:

Vitoria, partendo dal principio del diritto al libero commercio e della comune natura umana, arriva in un continuo crescendo a giustificare il diritto degli spagnoli a garantire questo libero commercio prima con la persuasione e le opere, poi con la guerra difensiva e finalmente con la guerra aggressiva verso gli indigeni che qui appaiono come perfidi *hostes* verso i quali si applica il diritto di guerra: la spoliazione, la riduzione in cattività e la deposizione dei loro legittimi signori. [...] Vitoria introduce un invito alla moderazione e un'avvertenza: la guerra si giustifica solo in caso di aggressione e di impedimento oggettivo degli indigeni al libero commercio⁵⁰.

Dobbiamo tener conto dell'iperbole di una tale serie di affermazioni e principi giustificativi nel parametrarsi con pratiche legittimate dalle Bolle papali da parte di un intellettuale della Chiesa del calibro di Vitoria, nell'affrontare l'intervista al cardinale-prefetto Michael Czerny, pubblicata da L'Osservatore Romano il 30 marzo scorso. Questi insiste nell'asserire che le Bolle papali incriminate non siano da considerarsi un «magistero», ovvero non sarebbero da intendersi come insegnamento espresso dalla Chiesa cattolica per preservare e trasmettere nel corso dei secoli la dottrina rivelata da Gesù agli apostoli. Ammesso e non concesso che le Bolle non rientrino nel «magistero straordinario» – che consiste in un pronunciamento papale *ex cathedra*, che definisce una verità di fede assecondando il dogma dell'infallibilità papale –, francamente, non si vede perché non debbano essere considerate «magistero ordinario», adottato dalla Chiesa per comunicare il suo insegnamento: rientrano infatti nella fattispecie encicliche, lettere pastorali e altri atti scritti e addirittura la predicazione orale da parte del papa e dei vescovi, quando questi siano uniti a lui⁵¹. Perché, quindi, non le Bolle? Ed è infine possibile dissociare l'insegnamento morale, per non dire dei contenuti etici attesi, dai documenti espressi dal più alto ente morale della cristianità, nel regolamentare le prassi internazionali che gestiva?

⁴⁹ A. Lamacchia, *Francisco de Vitoria e l'innovazione moderna del diritto delle genti. Introduzione storico-filosofica*, in A. Lamacchia (a cura di) *Relectio de Indis – La questione degli Indios*, Levante Editori, 1996, No. 17, XX-XXI, organizzato per capitoli e relative tesi.

⁵⁰ Sulla connessione fra guerra giusta e diritti dei conquistati nelle nuove terre si raccomanda l'illuminante paper presentato da Giuseppe Tosi alla conferenza del 2002 organizzata da *Jura Gentium* (Centro di Filosofia del Diritto Internazionale e della Politica Globale) dell'Università di Firenze: *La teoria della guerra giusta in Francisco de Vitoria e il dibattito sulla conquista*; qui Tosi addirittura ricorda come tali giustificazioni «basate sul diritto del libero commercio e sul diritto di predicare il vangelo, [hanno] abbiano fatto affermare ad alcuni interpreti che Vitoria [è] sia un ideologo del nascente mercantilismo moderno».

⁵¹ Si veda il *Catechismo della Chiesa Cattolica (CCC)*, Art. 2 §85-100 e Art. 3 §2032-2040, in <https://www.vatican.va/archive/catechism.it>.

Consapevolmente funzionali alle potenze di allora, e non certo strumento di manipolazioni di sorta, le Bolle hanno dunque orientato i comportamenti delle Casate regnanti in un'epoca ben precedente la Pace di Westfalia (1648), che oltre a sancire la decadenza della Casata spagnola e maggiore libertà di coscienza religiosa, ha determinato la concezione stessa dello Stato moderno e, quindi, dell'ordine mondiale come fosse una società naturale di stati sovrani. I progetti proto-imperialistici delle Casate di Spagna e Portogallo, fino alla loro fusione, hanno fatto leva proprio su quell'equilibrio tra *licet* e *placet* da parte della Chiesa che è stato la *condicio sine qua non* dell'espansione del loro dominio. Nel dire questo non si vuol certo attribuire ogni responsabilità unicamente alla Chiesa, ma sottolineare come ci troviamo a confrontarci qui con l'importante snodo delle declinazioni della *potestas directa* da parte degli stati e *indirecta* da parte della Chiesa, e nel momento specifico in cui si fa "esterna", divenendo strumento giuridico per la conquista del Nuovo Mondo e dell'Africa prima di questo. Sebbene sia un punto controverso, si riconosce che sia questo il periodo in cui inizi la formulazione del diritto internazionale, declinando la *communitas orbis* come se si approcciasse un sistema di repubbliche sottoposte allo *jus gentium* (e a chi lo formulasse e detenesse). Saranno gli ecclesiastici della scolastica spagnola, Francisco de Vitoria, Francisco Suarez e Domingo de Soto, i primi a cimentarvisi, riflettendo sui diritti naturali dei popoli e degli Stati e confrontandosi in merito alla dottrina cristiana del *bellum justum*, proprio stimolati dalla conquista del Nuovo Mondo⁵².

Di recente, si sta assistendo ad un *just war revival* in campo storiografico, che ha l'obiettivo specifico, come ci spiega Scuccimarra: «di offrire una più adeguata base fondativa per la valutazione dei complessi 'dilemmi normativi posti dalle nuove guerre' dell'epoca globale, a cominciare dalle radicali questioni di legittimità sollevate dalla 'War on terror' planetaria»⁵³.

Parole, queste, che ci riportano alle considerazioni di Immanuel Wallerstein in merito al cuore della disputa di Valladolid e in particolare alla "dottrina Sepúlveda" come a un'imperitura ideologia della santità dell'intervento armato e alla

⁵² Cfr. M. Geuna, *Francisco de Vitoria e la questione della guerra giusta*, in G. Daverio Rocchi (a cura di), *Dalla concordia dei greci al bellum iustum dei moderni*, San Marino University press, 2013 e A.A. Cassi, *Santa, giusta, umanitaria. La guerra nella civiltà occidentale*, Salerno ed., 2015.

⁵³ L. Scuccimarra, *A New Valladolid? Leggere Sepúlveda nell'epoca globale*, in M. Geuna (a cura di), *Guerra giusta e schiavitù naturale*, cit. A pagina 269, l'A. non esita a ravvisare in tale rinnovato interesse il tentativo di ricognizione di una 'filosofia politica delle relazioni internazionali', al punto da sostenere che «tra il XVI e XVII secolo, la 'classica' concezione dello *ius belli* messa a punto da giuristi-teologi medievali ha potuto trasformarsi nella base di articolazione di una compiuta 'teoria del diritto internazionale'». Se Walzer ha sostenuto che la dottrina della "guerra giusta" non solo non abbia mai perso sostegno, ma che di recente abbia subito, prima, un processo di trasformazione e, successivamente, uno stravolgimento rispetto alla sua dottrina iniziale (v. M. Walzer, *Sulla guerra*, Laterza, 2006, 5), per Scuccimarra, tale rinnovato interesse sarebbe stimolato dal «recente ambivalente 'ethical turn' [...] dell'approccio occidentale alle relazioni internazionali». L. Scuccimarra, *A New Valladolid?*, cit., 271.

pericolosità di questo *revival* di guerre sante contro gli infedeli di turno⁵⁴, in un mondo che si sta caratterizzando nell'attitudine a levar muri.

5. *Il persistente mandato morale del “crimine perfetto”*

Scovare e denunciare le responsabilità storiche non è un ozioso esercizio accademico, specie nell'ottica della ricaduta e degli obiettivi di decisioni passate. Puntualmente, nell'accorgersi degli irrisolti della storia, delle pendenze condivise nel delicato comparto della *social justice*, ci si avvede delle lacune strumentali di cui il potere e le società soffrono. Specie in questo nostro paese, la riduzione degli strumenti per comprendere tali responsabilità storiche e per interpretarne gli effetti di lungo periodo è evidente dalla progressiva scomparsa della Storia dei Trattati e del Diritto Diplomatico tra le discipline accademiche e dalla presenza di insegnamenti di Storia del Diritto Internazionale che forse si contano sulle dita di una mano. Sebbene taluno dica che gli insegnamenti non siano stati sacrificati ma assorbiti in corsi con altre denominazioni, la contrazione oraria e la moltiplicazione dei corsi universitari, a seguito della cosiddetta riforma del 3+2, porta a concludere che la preparazione non sia altrettanto approfondita rispetto al passato. Da ciò deriva il sospetto che tali scelte siano determinate dal timore che le fonti stesse del diritto internazionale ne delegittimino gli assunti attuali. Le ricadute di tale contrazione sulla formazione diplomatica sono evidenti, dato che la pratica della diplomazia è divenuta nulla più di un esercizio commerciale anche in frangente bellico, come gli accadimenti recenti dimostrano.

Nel valutare le conseguenze dirette e indirette della dottrina della scoperta e dei trattati ineguali imposti in suo nome, per fare un esempio pertinente all'oggetto di questa riflessione, occorre sviscerare come da acquisizioni territoriali si siano costituiti gli Stati coloniali e, di conseguenza, gli stati indipendenti africani, ricalcandone i confini decisi a tavolino, in base ai su menzionati principi. Infatti, nel corso della Conferenza dei capi di stato dell'Organizzazione dell'Unità Africana del 1964, al Cairo, si riconobbe il principio dell'*uti possidetis iuris*, mantenendo e confermando quegli stessi confini⁵⁵.

L'intento di una continua disamina dei conflitti e dei disagi sofferti dalle minoranze, risalendo alle politiche che li abbiano determinati, è quello di aiutare il decisore a discernere l'inerzia rispetto a determinate pratiche e a inibire il loro ripetersi negli effetti, sebbene tali pratiche abbiano altre forme o etichette. Resta il dubbio che delegittimando una teoria matrice, che pure abbia favorito crimini nel

⁵⁴ Si veda il capitolo I. Wallerstein, *Whose Right to Intervene? Universal Values Against Barbarism*, in I. Wallerstein, *European Universalism. The Rhetoric of power*, The New Press, 2006, 1-29. In merito alla figura e alle ispirazioni culturali di Sepúlveda, si vedano i saggi di Patisso, Baccelli, Tosi e Capdevila in M. Geuna (a cura di), *Guerra giusta e schiavitù naturale*, cit., 2014.

⁵⁵ African Unity Organization, Assembly of Heads of State and Government, First Ordinary Session in Cairo, UAR (17-21 July), *Border Disputes Among African States*, AHG/Res. 16(I) 1964.

passato che partono da una concezione razziale dell'umanità, gerarchizzandola, inibisca il perpetuarsi di quegli effetti.

Si entra qui nella dimensione del “crimine perfetto” che incessantemente riproduce le sue vittime, descritto da François Lyotard nelle prime pagine de' *Le différend*, del 1983⁵⁶. È questo il colonialismo di cui mai va sminuita la portata, nel timore che scardini la saldezza dei principi su cui si regge il sistema presente, perché così, di fatto, se ne nascondono sotto il tappeto i persistenti effetti, fonte di disagio, malessere e conflitto. E, certo, l'indulgenza con cui si guarda ad atteggiamenti passati, come se il corpo sociale avesse un'età dell'adolescenza verso il quale sia opportuna tolleranza, mai come in questo caso si rivela mal riposta. I passi d'allora e le regolamentazioni adottate sono la premessa alla competizione esasperata e vorace nell'accaparramento di risorse materiali e umane di oggi e all'indifferenza con cui guardiamo agli effetti di tale accaparramento, purché ci consenta l'accesso ad esse e il mantenimento del nostro privilegio, come anche la recentissima crisi ucraina ha dimostrato. Stati europei, il nostro *in primis*, sono passati sopra a tutti i recenti impegni strappati ai Paesi in via di sviluppo e, in particolare, in Africa, in sede della Conferenza delle Parti (nota con l'acronimo inglese COP), per accelerare il processo di decarbonizzazione, pur di accaparrarsi contratti convenienti con loro e ridurre la propria dipendenza dalle forniture russe di petrolio e gas⁵⁷. Questa incoerenza risale alla “possibilità” che i paesi europei si sono garantiti nel passato facendo leva su due temi che sembrano ancora incastonati a fuoco nelle società del Nord: la concezione di un continente “vuoto” di istituzioni politiche, degne di tale nome, e la condizione di “schiavitù naturale” – il cui abuso nel tempo e le pratiche, ancora vive oggi, al di là d'ogni sconfessione, ha proiettato un complesso di inferiorità nei popoli che l'hanno subita e da cui tentano con forza di liberarsi dalle prime forme di resistenza anti-coloniale. L'archetipo di quella “possibilità”, garantita dagli “Agenti di Dio”, sono le Bolle papali qui incriminate.

Permane l'attitudine occidentale a rinnegare la storia del “resto da sé”. Nel nome della decolonizzazione dell'immaginario e della cultura, movimenti recenti, a

⁵⁶ Opero qui un'estensione rispetto all'associazione tra concetto di ‘crimine perfetto’ di Lyotard (F. Lyotard, *Le différend*, Les Editions de Minuit, 1983) e il genocidio herero che ha azzardato M.N. Kaapanda-Girrus, *A Third World perspective on the history of International Law. The Herero Genocide as the perfect crime?*, in L. Arndt et AA. (a cura di), *Dierk Schmidt: The division of the Earth. Tableaux on the Legal synopses of the Berlin Africa Conference*, Verlag der Buchhandlung Walther König, 2010, 94-97. Si veda, in proposito, C. Fiamingo, *Colonialism: The ‘perfect crime’ relentlessly reproducing its victims*, *QIL*, No. 103, 2024, in corso di pubblicazione.

⁵⁷ Ad esempio, a conferma del trend, nel corso di COP26 – la XXVI Conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici che si è tenuta a Glasgow, sotto la presidenza del Regno Unito (31 ottobre - 13 novembre 2021), e che ha incorporato la XVI Conferenza delle Parti del Protocollo di Kyoto (CMP16) e la III Conferenza delle Parti dell'Accordo di Parigi (CMA3) – si è arrivati a un accordo di partenariato di transizione energetica a lungo termine tra Sudafrica, Francia, Germania, Regno Unito e USA che, insieme all'Unione europea intende sostenere gli sforzi di decarbonizzazione del Sudafrica. Si veda C. Fiamingo, *L'Africa verso COP27. Una riflessione alla luce della Giornata della Terra*, in *NAD*, No. 1, 2022, 136-149.

partire da Black Lives Matter (#BLM), hanno avuto eco in tutto il mondo, proprio nell'intento di "coscientizzarlo"⁵⁸ circa l'esigenza profonda di liberarsi da tale violento e continuo schiacciamento, se non disconoscimento, tanto in Africa che in Europa e in Occidente. Anche se certe definizioni siano tema di discussione, e solo in ristretti ambienti superati, permangono nella vulgata l'appiattimento delle differenziazioni fra Primo e Terzo mondo; fra (i) Nord e (i) Sud (che, a dispetto della trasversalità geografica, riconducono sempre alla loro rappresentazione geografica in cui il primo sovrasta il secondo); o le tensioni nel rapporto tra tradizione e modernità (dove modernità equivale a colonialismo così come a sviluppo, e l'inviluppo che questa contrasta sarebbe immanente alla tradizione); o (come accade in Italia) nel trattare della storia d'Europa e al più degli Stati Uniti come fosse la storia contemporanea *tout court* e nell'insegnare le cosiddette "storie d'area" – dell'Asia, dell'Africa o dell'America Latina –, per lo più come materie opzionali e in alternativa fra loro dal terz'anno della maggior parte degli ordinamenti universitari di questo paese, escludendole dagli insegnamenti di tutti gli standard educativi precedenti, riconoscendo legittimità e patenti d'ingresso nei *syllabus* scolastici delle generazioni più giovani, al più, alle civiltà di sumeri, egizi e, se si è fortunati, a quella degli inca. Questa stagnazione culturale, assieme all'ingiustizia cognitiva globale⁵⁹, che deforma le realtà storiche nell'intento di riprodurre il primato occidentale, rimandando alla subordinazione dei mondi "altri" alla loro "scoperta" da parte dell'Europa, perfeziona il "crimine" e riproduce l'"abisso".

6. All'origine dell'«*unspeakable abyssal line*»

Al giorno d'oggi, il mondo, sotto il profilo del diritto internazionale, è da considerarsi "finito", non essendovi più alcuna *terra nullius* aperta all'occupazione di altri Stati – come ci ricorda in magistrale sintesi la Cornell Law School⁶⁰ –, quindi, possiamo dire che la dottrina in oggetto sia decaduta "naturalmente". Ma è davvero così? Non sono di questo avviso autori come David E. Stannard, che, nell'Epilogo, del volume che l'ha reso celebre, dimostra come addirittura tuttora gli autoctoni d'America soffrano un persistente "moderno *Requerimiento*", riferendosi all'intimazione d'obbedienza e all'asservimento imposti dai *conquistadores* agli *indios*, nel corso dell'occupazione della *Tierra Firme*, e di cui diremo oltre⁶¹; o come Roxanne Dunbar-Ortiz che dichiara come la teoria della scoperta sia sopravvissuta nelle pratiche dell'imperialismo americano, che si evince dal trattamento delle popolazioni indigene⁶². Un'asserzione che vede concordi le Prime

⁵⁸ Licenza da "consciencism" neologismo coniato da Kwame N'Krumah, uomo politico ghanese.

⁵⁹ Si veda oltre, n. 81 *infra*.

⁶⁰ Si veda la voce "Doctrine of discovery" sviluppata dal Legal Information Institute, Cornell Law School, ultimo aggiornamento nel 2022.

⁶¹ D.E. Stannard, *Olocausto americano*, cit., 320.

⁶² R. Dunbar-Ortiz, *An Indigenous Peoples' History of the United States*, Beacon Press, 2014.

Nazioni americane⁶³, ma che va estesa ai rapporti con altri ex-Stati coloniali. Le recenti manifestazioni nel corso della visita di Papa Francesco in Canada lo hanno dimostrato chiaramente, così come il fermento di attività dello UN Permanent Forum for Indigenous Peoples (UNPFIP): agenzia investita del compito di monitorare la disparità di trattamento delle minoranze autoctone delle Nazioni Unite. Tali esempi dimostrano come, a partire dalla fallimentare Conferenza di Durban del 2001 contro il razzismo, in una contraddizione permanente, se non schizofrenica, alla coscienza globale corrisponda una sordità local-nazionale, relativamente a questi temi⁶⁴.

Se oggi, anche per il solo divieto dell'uso della forza, la dottrina della scoperta sia superata nel diritto internazionale, fenomeni come il *land grabbing* evidenziano come esistano delle violazioni pratiche dei diritti fondamentali riconosciuti al genere umano, a dispetto del superamento dottrinale di tutta una serie di abusi e d'inibizioni d'accesso a elementi essenziali a garantire la vita e una sua gestione dignitosa. A diverse coordinate geopolitiche e, con particolare voracità, nel continente africano e nel sud-est asiatico, ad esempio, tale fenomeno esclude dal primario diritto d'accesso al cibo gli occupanti effettivi di un territorio, talvolta da generazioni, per non dire del conseguente svilimento del principio di autodeterminazione dei popoli che del rapporto di integrazione col territorio han fatto un valore atavico. Dai primi anni 2000, gli insaziabili appetiti del capitale verso risorse appartenenti a stati e, in particolare, a minoranze in condizione di necessità cronica, spesso già vittime del patrimonialismo burocratico – ovvero, in competizione con i propri stessi governi nella gestione delle risorse –, si sono fatti particolarmente evidenti⁶⁵. Il ratto di terra e relative pertinenze da parte di potenze

⁶³ Con l'acronimo FNIM (First Nations, Inuit e Métis) si definiscono oggi i popoli indigeni del Canada e, per estensione, delle Americhe. *First Nation* è un termine adottato ufficialmente dal governo canadese dal 1980, legittimando l'identificazione operata dagli attivisti indigeni nel corso degli anni '70, che disconoscevano la definizione di "indiani", ritenuta offensiva. L'adozione di questo termine, non a caso, coincide con una sensibile evoluzione della giurisprudenza canadese in relazione ai diritti degli indigeni e alla revisione dei trattati, a partire dalla prima istanza di riconoscimento da parte della Corte Suprema nel 1973, passando per la formalizzazione esplicita nella Costituzione del 1982, alle sentenze più recenti che hanno ampliato notevolmente l'applicazione dei diritti fondiari indigeni. In Canada, non solo i tribunali hanno chiaramente seguito la mobilitazione delle minoranze native, ma hanno guidato la sfera politica nella direzione di un maggiore riconoscimento dei diritti indigeni. In proposito, si veda M. Morden, *First nations and comprehensive land claims in Canada*, in C. Fiamingo (ed.), *Problems and Progress in Land, Water and Resources Rights*, Altravista, 2016, 267-284.

⁶⁴ Si rimanda all'ottima introduzione alla collettanea del 2011 di V. Lavou Zoungbo, *Préface à la seconde édition*, in V. Lavou Zoungbo (dir.), *Bartolomé de Las Casas: Face à l'esclavage des Noirs en Amériques/ Caraïbes. L'aberration du Onzième Remède (1516)*, Presses universitaires de Perpignan, 2011, 10-15, in <http://books.openedition.org/pupvd/2903>.

⁶⁵ Il fenomeno del cosiddetto *land grabbing* esperito in Africa va connesso alle modalità gestionali delle risorse da parte degli Stati africani, attraverso il patrimonialismo burocratico, strettamente correlato al fenomeno dei *gatekeeper state*, di matrice coloniale: in estrema sintesi, la specializzazione degli stati africani nel controllare le uscite delle materie prime, efficacemente dimostrata da Frederick Cooper (Si veda F. Cooper, *Africa since 1940*, Cambridge UP, 2019). Più

mondiali e multinazionali dalle più diverse pezzature, fra grandi e medie⁶⁶, grazie all'intermediazione dei governi, è monitorato da Land Matrix e da numerose associazioni, come la International Land Coalition e da centri studi, come l'Oakland Institute. Queste dimostrano la persistente violazione dei diritti di autodeterminazione di minoranze, spesso deprivate dei diritti di rappresentanza e, quindi di controllo, gestione e proprietà delle risorse naturali nelle aree in cui vivono. A nulla vale che le rivendichino richiamando al rispetto dei dispositivi volontari (e pertanto resi spesso inani) delle Organizzazioni internazionali, come, ad esempio, le *FAO Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests*⁶⁷.

Sicuramente, il “potere costituito” ha abusato del “diritto della scoperta” quale legittimazione dell'opera di colonizzazione, ma anche nel continuare ad esperire diritti reali su terre ancestrali altrui costruendo legittimazioni legali per via. Il riconoscimento di un primato, implicito nel legittimare con denominazioni quali “Prime nazioni”, “popoli indigeni”, “popoli autoctoni” una presenza precedente sui territori acquisiti dagli Europei, finisce per essere un espediente retorico, quando poi si continui, in modo esplicito o implicito, a esercitare diritti di controllo su terre in aperto contrasto ai diritti di autodeterminazione di quei popoli. Di fatto, si ravvivano, attraverso l'esercizio di diritti reali, diritti auto-avocati di “scoperta” di un luogo sebbene si disconosca formalmente che un'altra porzione di umanità (non-cristiana) abbia “scoperto” quel luogo per prima o quantomeno prima di questi e nell'inibirne gli intenti di riacquisizione dei territori ancestrali anche una volta che quella precedenza sia stata storicamente riconosciuta attraverso l'attribuzione di quei nomi. Anche quando, in alternativa, si operino compensazioni in servizi e “social justice” *latu sensu* che portino a un maggior grado di integrazione nella cittadinanza di quelle minoranze, resterà sempre un senso di insoddisfazione e di giustizia mancata col corollario di un processo incompleto di acquisizione di diritti di cittadinanza.

che non un neocolonialismo esercitato dai partner investitori, spesso richiamato, viene esperito un colonialismo interno: un controllo serrato sull'estrazione di risorse naturali, adottato dal potere e dai governi sviluppisti per una politica d'esportazione atta ad attrarre investimenti. Usando delle pressioni economiche globali e degli strumenti del diritto, volutamente bifido – tra diritto moderno per le questioni commerciali e consuetudinario (comunque subordinato al primo e sistematizzato in epoca coloniale) nella gestione delle risorse della terra –, negli stati ricchi di risorse, ma attanagliati dalla povertà, si attua uno “stato biforcuto”, della cui debolezza si approfitta per operare forme di spossessamento sistematico. V.M. Mamdani, *Citizen and subject*, Princeton UP, 1996 e C. Fiamingo, *Considerazioni sulla “tradizione” del land grabbing in Africa*, in C. Fiamingo, L. Ciabbari e M. Van Aken (a cura di), *Conflitti per la terra. Accaparramento, consumo e accesso indisciplinato*, Altravista, 2015, 133-154.

⁶⁶ Si veda in proposito L. Bellocchio, *Tutto è potenza. La competizione tra le grandi potenze nell'era post-bipolare*, Guerini Scientifica, 2023.

⁶⁷ Per un'articolata panoramica sui fenomeni connessi al *land grabbing* e alle correlate violazioni dei diritti umani, si rimanda a C. Fiamingo (ed.), *Problems and progress in land, water and resources rights at the beginning of the third millennium*, Altravista, 2017.

Un esercizio esplicito di questa aberrazione del diritto ce lo offre la celebre opinione scritta dalla scomparsa giudice della Corte Suprema americana Ruth Bader Ginsburg, a proposito del caso *City of Sherrill v. Oneida Indian Nation of New York*. Opponendosi alla richiesta di riacquisire i territori ancestrali da parte della nazione Oneida, nel cuore di New York, sin dalla prima nota a piè di pagina si fa espresso richiamo alla dottrina della scoperta, nel delegittimare quelle rivendicazioni⁶⁸. Questa è stata l'ultima sentenza in ordine di tempo fra molte ravvisate, quali fondamento di una "cittadinanza secondaria", da parte degli indigeni americani, dal primo riferimento alla dottrina in oggetto, occorso nel 1823, quando la Corte suprema degli Stati Uniti, nel caso *Johnson v. McIntosh*, tramite l'opinione del Chief of Justice John Marshall, unanimemente approvata dagli altri membri, sentenziò che «the principle of discovery gave European nations an absolute right to New World lands»⁶⁹.

Alla luce di una simile persistenza nel valutare "fonte giurisprudenziale" la dottrina della scoperta, capiamo bene Phil Fontaine, ex-rappresentante dell'Assemblea delle Prime Nazioni del Canada – il cui spossessamento sistematico dalle terre è derivato da tale dottrina –, quando afferma che, sebbene il ripudio papale delle dottrina sia una decisione "meravigliosa", perché avrebbe risolto una "questione in sospeso", ora tocchi alle autorità civili il compito di rivedere le leggi sulla proprietà che citano la dottrina⁷⁰. Nella stessa ottica va letto l'accoglimento della ricusazione della dottrina della scoperta da parte del Relatore speciale ONU sui diritti dei popoli Indigeni, José Francisco Calí Tzay. Questi, apprezzando la

⁶⁸ Alla lettura del caso, alla domanda: «Were land parcels once owned by the Oneida Nation, sold in 1807 but repurchased in the 1990s by the Nation's descendant tribe, part of an Indian Reservation and thus exempt from local taxes?» la risposta fu la «8-1 Decision for city of Sherrill, New York, Majority Opinion by Ruth Bader Ginsburg: No». In sintesi, la Corte ha ritenuto che le norme della legge federale indiana e l'equità federale impedissero alla tribù di ripristinare unilateralmente l'antica sovranità sulla terra in questione. Sottolineando il «carattere di lunga data, distintamente non indiano, del centro di New York e dei suoi abitanti» e il fatto che l'autorità di regolamentazione sulla terra sia stata esercitata dal governo statale e locale per 200 anni. In pratica, "rinunciando" alla terra all'inizio del XIX secolo (senza valutare la illegittimità della sottrazione violenta e genocidaria), gli Oneida avrebbero ceduto le redini al governo e non potevano riconquistarle attraverso acquisti sul mercato dagli attuali detentori del titolo. V. *City of Sherrill v. Oneida Indian Nation of New York*, in *Oyez*, 2005. Quel che preme sottolineare qui è come la prima nota a piè di pagina nell'opinione della Corte richiami esplicitamente la "doctrine of discovery", riferendosi a sentenze precedenti: Footnote 1 Under the 'doctrine of discovery', *County of Oneida v. Oneida Indian Nation of N. Y.*, 470 U. S. 226, 234 (1985) (Oneida II), «[...]fee title to the lands occupied by Indians when the colonists arrived became vested in the sovereign first the discovering European nation and later the original States and the United States» *Oneida Indian Nation of N. Y. v. County of Oneida*, 414 U. S. 661, 667 (1974) (Oneida I).

⁶⁹ Si veda ad esempio l'UNPFIP Network, *A Network of Information and Exchange for the UN Permanent Forum for Indigenous Peoples* e, in particolare, AA.VV., *Framework of Dominance: UN Preliminary Study on the Doctrine of Discovery*, 17 maggio 2011, <https://unpfiip.blogspot.com/2011/>.

⁷⁰ N. Winfield, *Vatican rejects doctrine that fueled centuries of colonialism*, in *AP News (Associated Press)*, 30 marzo 2023.

ricusazione da parte del Vaticano di «una ferita aperta per molti popoli indigeni in tutto il mondo», ha esortato ad affrontarla come parte di un processo di riconciliazione tra i popoli indigeni e gli Stati coloniali, che si dirà compiuto solo quando tutti gli Stati che ancora abbracciano tale dottrina nelle evidenti azioni di accaparramento delle risorse, seguiranno l'esempio della Santa Sede e «rivedranno tutta la giurisprudenza e la legislazione che si basano su di essa»⁷¹.

Il pessimismo è legittimo, considerando come siano passati trent'anni dalla proclamazione dell'International Decade of the World's Indigenous People dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (Ris. 48/163, 21 dicembre 1993) con pochi risultati ed estremamente localizzati. Nel testo di accompagnamento si esortava a rafforzare la cooperazione internazionale al fine di risolvere alcuni dei problemi che le popolazioni indigene dovevano affrontare in tema di diritti umani, di ambiente, sviluppo, educazione e sanità. Nel report espresso a conclusione della prima decade da tale decisione, si ammetteva ancora: «[...] further efforts are needed by the Member States concerned and the international community to ensure that all indigenous peoples everywhere enjoy full human rights and enjoy real and measurable improvements in their living conditions»⁷².

A trent'anni di distanza le discriminazioni sono persistenti, stando alle denunce.

Entriamo qui, tra lentezze e omissioni, nella dimensione implicita. Se Canada e Stati Uniti hanno fatto ricorso esplicito alla dottrina della scoperta per legittimare il ratto di terre sulle quali siano stati costituiti i rispettivi Stati, altrove, specie in Africa, il condizionamento coloniale – che ha avuto nella tratta schiavista atlantica la sua premessa – è molto sofferto e ancora mal tollerato a dispetto di straordinarie lotte anticoloniali e delle indipendenze, soprattutto a causa di una dipendenza economica ancora tangibile che si definisce come neocoloniale.

Sebbene in base alla citata Risoluzione ONU del '93, sia stato possibile che nel 2000 venisse istituito lo United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues (UNPFII), alla cui presidenza si sono alternati rappresentanti dai diversi continenti, non si può non considerare l'estrema lentezza nell'assumere una qualsiasi posizione ufficiale, di rilevanza globale, che ci si sarebbe potuto aspettare da tale elevato consesso⁷³. Alla delicata questione dei diritti di accesso a terra e risorse da parte dei

⁷¹ Si veda *UN expert hails Vatican rejection of 'Doctrine of Discovery', urges States to follow suit*, in *UNHR press releases*, 6 aprile 2023.

⁷² Si veda: Substantive session of 2004 New York, 28 June-23 July 2004 Agenda item 14 (h) *Social and human rights questions: Permanent Forum on Indigenous Issues Report of the Secretary-General on the preliminary review by the Coordinator of the International Decade of the World's Indigenous People on the activities of the United Nations system in relation to the Decade*, in *Economic and Social Council Distr.*, General 25 June 2004 E/2004/82.

⁷³ Al di là della legittimazione internazionale all'UNPFII, va ricordato come l'istanza da questo mossa nel 2017, di poter partecipare ai meeting delle Nazioni Unite ove si discutesse di qualsiasi decisione che avrebbe potuto avere dei riflessi sul destino dei popoli indigeni, ancora, nel 2023 pur se considerata, non abbia ricevuto adeguata risposta. Si vedano in proposito le tappe del processo, fino a quelle (ancora una volta) interlocutorie del 2023, in

popoli indigeni, ancorché sostenuta da vari reports della Food and Agriculture Organization (FAO),⁷⁴ soltanto nell'aprile del 2018 è stata finalmente destinata una sessione dedicata, con l'intento di sviscerare lo stato dell'arte nei rispettivi paesi⁷⁵. In effetti, si è iniziata allora una serie di tre sessioni destinate agli *informal hearings*, ovvero alla raccolta delle lamentazioni dei vari rappresentanti delle comunità indigene⁷⁶, e alla fine delle procedure di *auditing* sono state adottate *Recommendations on Collective Rights to Lands, Territories and Resources*⁷⁷, ma non vi è traccia di ricezione fattiva da parte degli Stati, stando alle proiezioni di Land Matrix, un'agenzia che monitora il comparto del *land grabbing*.

Alla luce di queste inerzie che sembrano ridurre gli strumenti e le istituzioni internazionali a camere di compensazione non effettive, sembra che la dottrina della scoperta sia l'archetipo di quella «*unspeakable abyssal line*» denunciata da Boaventura de Sousa Santos⁷⁸. Proiezione del pensiero teorico del Nord globale, che affonda le proprie radici nella disputa di Valladolid (1550-51)⁷⁹, e che riproduce

<https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/participation-of-indigenous-peoples-at-the-united-nations.html>.

⁷⁴ Per tutti, il report *FAO Policy on Indigenous and Tribal Peoples*, 2010. Qui, a seguito del rapporto FAO, *Statutory Recognition of Customary Land Rights in Africa. An Investigation into Best Practices for Lawmaking and Implementation*, FAO Legislative study 105, 2010. La FAO si dichiarava impegnata nel promuovere il riconoscimento dei diritti territoriali dei popoli indigeni e il miglioramento dei quadri giuridici di supporto, attraverso il lavoro relativo alla delimitazione partecipativa, alla titolazione e alla gestione delle risorse, rispondendo alle esigenze specifiche delle popolazioni indigene e tenendo conto dell'importanza delle leggi consuetudinarie sulla terra e, certo, le *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security* del 2012, indicano una posizione esplicita sulla legittimità delle rivendicazioni espresse.

⁷⁵ *Permanent Forum on Indigenous Issues to Focus on Land, Resources Rights, as Seventeenth Session Convenes at Headquarters, 16-27 April*, in *Meetings Coverage and Press Releases*, HR/5386, 13 aprile 2018.

⁷⁶ Si veda UNPFII Seventeenth Session: 16-27 April 2018 e allegati, in particolare il *Programme and Concept note*.

⁷⁷ Si veda IISD (International Institute for Sustainable Development), *Recommendations on Collective Rights to Lands, Territories and Resources*, 3 maggio 2018, in <https://sdg.iisd.org/>.

⁷⁸ B. de Sousa Santos, *Epistemologies from the South – Justice Against Epistemicides*, Routledge, 2016.

⁷⁹ Ricorda Ulrich Beck: «Juan Ginés de Sepúlveda, an Aristotelian philosopher, and the Dominican priest Bartolomé de Las Casas represented, respectively, a universalism of difference and a universalism of sameness. Sepúlveda argued, as Huntington does today, that human groups are defined hierarchically, while Las Casas, more like Fukuyama, maintained that civilizations are fundamentally similar. Sepúlveda emphasized the differences between Europeans and Amerindians: the latter went around naked, sacrificed human victims, made no use of horses or asses, were ignorant of money and the Christian religion. He accordingly structured the human species into peoples that, while living at the same time, were at different cultural stages. In his eyes, different meant inferior; and it followed, viewing barbaric America from civilized Spain, that man was the god of man - some men the gods of other men - and that subjugation could be a pedagogic responsibility», U. Beck, *The Truth of Others: A Cosmopolitan Approach*, in *Common Knowledge*, No. 3, 2004, 432.

una distinzione permanente tra società metropolitane e coloniali, operando lungo le linee di un diritto specifico, lo *ius publicum europaeum*, esportato e adattato tra *restatement* e codificazioni alle esigenze d'appropriazione dei colonizzatori, ma che ancor oggi produce effetti⁸⁰.

Con gli 'abissali' Sousa Santos si riferisce esplicitamente alle linee che sono state delineate sulle mappe assecondando Bolle e trattati gestiti dal papato all'epoca delle "scoperte"⁸¹. Quelle linee cartografiche 'abissali' che delimitavano Vecchio e Nuovo Mondo in epoca coloniale, sopravvivono strutturalmente, ancora, nel pensiero occidentale moderno, con le loro caratteristiche escludenti, costitutive delle relazioni politiche e culturali, mantenute poi nel sistema mondiale contemporaneo. L'ingiustizia sociale globale si riproduce nell'associarsi strettamente all'ingiustizia cognitiva globale che deriva da quei solchi⁸². Le Bolle papali, nel sancirne la sacralità, hanno dato un'impronta a un *trend*, ripreso in diversi stadi dello sviluppo delle relazioni internazionali, apparentemente senza soluzione di continuità, sebbene occultato, nella costruzione egemonica della civiltà westphaliana⁸³. Un tale *trend* si snoda dalla (a) "benedizione papale" al diritto di conquista sui popoli non cristiani e al potere di vita e di morte sui "soggiogandi", esplicitato in talune Bolle, ma soprattutto nelle prime due dalle quali si riconosce derivare lo *ius inventionis*: la *Dum diversas* (1452) e la *Romanus pontifex* (1455); (b) all'assecondare la teoria delle "sfere di influenza", parimenti delimitate spazialmente e benedette nel nome di Dio, tra portoghesi e spagnoli – si consideri come il riconoscimento di ulteriori sfere di influenza sul continente africano, in seguito, sia stato alla base della mutua legittimazione fra le diverse potenze europee dell'esercizio di diritti coloniali; (c) alla conseguente supponenza con cui, attraverso congressi e conferenze svolti in Europa (la Conferenza di Berlino del 1884-5 fu l'atto culminante di una lunga serie), si è ufficialmente spartito fra gli Stati europei un continente senza coinvolgerne i regnanti, e costruendo norme del diritto internazionale per regolamentare tale spartizione (d); ma anche dopo le

⁸⁰ Si rimanda a I. Wallerstein, *European Universalism. The Rhetoric of Power*, The New Press, 2006.

⁸¹ B. De Sousa Santos, *Para além do pensamento abissal*, in *Novos Estudos CEBRAP*, 2007, 71-94.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ Sulla questione dello "standard di civiltà" (SOC, nell'acronimo inglese) si veda D.P. Fidler, *The Return of the Standard of Civilization*, Maurer School of Law: Indiana University Digital Repository, 2001 e A. Linklater, *The "Standard of civilization" in World politics*, in *Human Figurations*, No. 2, 2016, <https://quod.lib.umich.edu/>. Fidler fa una distinzione tra SOC di vecchia generazione e di ritorno. Mentre i primi hanno dominato tra '800 e inizi del '900, Fidler sostiene: «This embarrassing piece of international legal history has been forgotten or has remained obscure to many students of international law in the second half of the 20th century. The SOC is, however, a critical protagonist in the universal expansion of international law as part of the development of Westphalian civilization». Ripristinarli – asserisce – dimostrerebbe come il diritto internazionale venga utilizzato dopo la caduta del muro di Berlino per globalizzare la civiltà westphaliana.

Indipendenze, lasciando che il potere del capitale, e per il tramite degli Stati, continuasse a spossare quegli stessi continenti delle proprie risorse⁸⁴.

Alla luce di tutto questo, certo, il disconoscimento resta un gran passo che, come spiega bene il Cardinale prefetto del Dicastero per la cultura e l'educazione José Tolentino de Mendonça, in un'altra intervista dedicata alla Nota, nella stessa edizione online de *L'Osservatore Romano* dello scorso 30 marzo, «fa parte di quella che potremmo chiamare l'architettura della riconciliazione, ed è anche il prodotto dell'arte della riconciliazione». In effetti, la Nota congiunta è parte del *corpus* di Papa Francesco votato al suo programma di riequilibrio dei rapporti all'interno del genere umano, al fine di sanarne le iniquità (nonostante alcune incoerenze persistano nei confronti del *gender*, provocando ulteriori diseguaglianze e dilemmi, se non scissioni nell'ecumene)⁸⁵ e tra il genere umano e l'ambiente.

Se, nel medesimo senso della riconciliazione, sia da leggersi pure il richiamo a contestualizzare il vocabolario usato dalle Bolle nel passato, checché ne dica il Pontefice, tuttavia, la Chiesa non si è lasciata contagiare dall'idea che una cultura sia superiore alle altre, bensì ha gestito le redini della conquista avocando tale diritto nel nome della fonte di tale superiorità: la religione cristiana. Non ci troviamo di fronte a una sottigliezza lessicale, ma, ancora una volta, a una forma di negazionismo, pure in una delle ammissioni di responsabilità più aperte a oggi registrate degli orrori del passato (non di semplici "errori" si tratta, infatti), ancorché si punti a condannarne più le conseguenze che non l'origine (e quindi le responsabilità) degli stessi. Infatti, fino ad ora, non è mai stata posta in discussione nemmeno la specifica natura politica di quelle direttive promanate dalla Chiesa nel nome di Dio, neppure quando, nel maggio 2012, la "*Doctrine of discovery*" divenne tema di dibattito in seno alle Nazioni Unite.

7. Le ambizioni della 11th Session of the UN Permanent Forum on Indigenous Issues del 2012

⁸⁴ Sullo *ius inventionis*, si rimanda alla prima parte del volume di AA. Cassi, *Ius comune tra vecchio e nuovo mondo. Mari, terre, oro nel diritto della conquista (1492-1680)*, Giuffrè, 2004.

⁸⁵ Ci si riferisce al *responsum* espresso dalla Congregazione per la Dottrina della Fede del 22 febbraio del 2021 in cui si dichiara che «la Chiesa non dispone, né può disporre, del potere di benedire unioni di persone dello stesso sesso», laddove il Catechismo della Chiesa Cattolica lega poi specificatamente l'omosessualità alla castità. Tale disposizione ha provocato il "Cammino sinodale" da parte della Conferenza Episcopale tedesca, decisa a riformare gli orientamenti della Chiesa nei confronti dell'omosessualità e del ruolo delle donne, nell'apparente intento di aggiustarne l'incoerente declinazione dei temi della subalternità. A rettifica del *responsum*, in data 18 dicembre, con *Fiducia supplicans*, il Dicastero per la Dottrina della Fede, con approvazione papale, ha stabilito che sarà possibile ottenere la benedizione anche per coppie formate da persone dello stesso sesso, ma – come si precisa nello stesso occhiello della notizia data da *L'Osservatore Romano* – «al di fuori di qualsiasi ritualizzazione e imitazione delle nozze. La dottrina sul matrimonio non cambia, la benedizione non significa approvazione dell'unione», *Dichiarazione dottrinale apre alle benedizioni per coppie "irregolari"*, in *L'Osservatore Romano*, 18 dicembre 2023.

Nel corso della *Eleventh session of the UN Permanent Forum on Indigenous Issues* (7-18 maggio 2012)⁸⁶, è stato proposto un dibattito attorno alla spinosa questione tra gli stati membri, le agenzie, i fondi e i programmi delle Nazioni Unite, da un lato, e le popolazioni indigene e altri attori non governativi coinvolti, dall'altro, col fine di far emergere le gravi implicazioni della “*Doctrine of discovery*” in termini di giustizia, riconciliazione e pace e, quindi, elaborare soluzioni da sottoporre ai governi e alle popolazioni indigene per proiettarli, come si disse allora: «verso un futuro basato su rispetto reciproco, equità e giustizia»⁸⁷. Proclamando «il diritto di riparazione per le conquiste passate», il Forum permanente contestava gli effetti indelebili della dottrina della scoperta sulle popolazioni autoctone. Come si è esplicitato nel corso di quella sessione straordinaria, dalla rivendicazione dello *ius inventionis* da Colombo in poi, non solo storicamente i tribunali hanno giustificato l'annessione di terre indigene in suo nome⁸⁸, ma occorre precisare come il diritto internazionale sia stato letteralmente costruito su tale assunto. Nel corso della Conferenza di Berlino del 1884-85, in particolare, si sono applicati all'Africa principi quali quello d'occupazione effettiva, dello *hinterland*, della notifica dei possessi rivendicati dalle potenze coloniali, legittimati dal silenzio-assenso delle cancellerie dell'esclusivo club degli Stati che si era strutturato dal Congresso di Vienna del 1815, e istituendo l'arbitrato internazionale laddove tale assenso non sussistesse⁸⁹: il tutto senza il coinvolgimento degli autoctoni e delle loro istituzioni politiche o, meglio, di quel che a quel punto ne restava, salvo casi eccezionali che, a prezzo della loro identità,

⁸⁶ Si veda UN, *Eleventh session of the UN Permanent Forum on Indigenous Issues*, 2012.

⁸⁷ Sebbene questo fosse l'obiettivo della *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* 2007, si concretizzerà per la prima volta, nel quinto anniversario di questa, la specifica volontà di uscire dalle mere recriminazioni storiche nei confronti della “dottrina della scoperta” e di evidenziarne le incessanti conseguenze.

⁸⁸ UN *Permanent Forum on Indigenous Issues Report on the eleventh session (7-18 May 2012) Economic and Social Council Official Records*, 2012, Supplement No. 23, Chapter I: *Matters calling for action by the Economic and Social Council or brought to its attention*, e le richiamate *Recommendations of the Permanent Forum*, Special theme: *The Doctrine of Discovery: its enduring impact on indigenous peoples and the right to redress for past conquests* (art. 28 & 37 of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples).

⁸⁹ Con tale assunto, si presumeva che la sfera di influenza di una potenza europea in Africa, spesso esperita attraverso gli interessi commerciali dei suoi sudditi, si esercitasse dalla base commerciale (per lo più costruita in zona costiera) fino a dove un'altra potenza non esercitasse controllo diretto e occupazione effettiva nella direzione opposta. Cfr. *General-Akte der Berliner Konferenz*, *Deutsches Reichsgesetzblatt* Band, No. 23, 1885, 215-246 (qui nella traduzione inglese: *General Act of the Berlin Conference on West Africa*), adottato il 26 febbraio 1885 ed entrato in vigore il 19 aprile 1886. In base agli artt. 10-12, in caso di disaccordo, le Potenze si sono impegnate a ricorrere alla mediazione e/o all'arbitrato, tanto per la supposta condizione di neutralità dei territori, ipotizzata nell'atto, che per le dispute di confine che sono stati poi consolidati con una serie di trattati bilaterali fra gli stati europei. Per tali trattati si vedano: E. Hertslet, *The map of Africa by treaty*, Harrison and sons, 1909 e I. Brownlie, *African boundaries: a legal and diplomatic encyclopaedia*, C.Hurst & Co., 1979.

hanno negoziato per la propria sopravvivenza, di fatto, snaturando radicalmente le relazioni di potere coi propri popoli.

Ciò che si contestava nel 2012 non era una percezione o una interpretazione, ma un dato di fatto. Una serie di meccanismi ufficiali è stata adottata per legge, surrogata da “intenzione divina”, dai paesi cristiani europei per acquisire potere e diritti legali sui popoli autoctoni non cristiani, negando loro qualsiasi tipo di personalità giuridica, quale conseguenza diretta successiva alla “scoperta”. La “manipolazione” denunciata ora nella Nota congiunta non sembra che far leva su tale beneficio sistematico che è andato riproducendosi attraverso la sua istituzionalizzazione nel diritto e nella politica, a livello nazionale e internazionale. Certamente il diritto internazionale si è evoluto, soprattutto a partire dal tardo ‘800, quando la natura dei rapporti con le genti dei paesi coloniali (in Congo belga *in primis*) sarà oggetto di critica⁹⁰, e sebbene si fosse aperto un varco all’abolizionismo soltanto a seguito dei dirompenti cambiamenti richiesti dalla rivoluzione industriale e per l’assenza di una valida giustificazione morale allo schiavismo (nell’ipotesi di French)⁹¹, questo trionferà ma, come ci dimostra il caso africano, dando il via a una occupazione sistematica, non di rado dietro alla giustificazione di liberare il continente dagli schiavisti⁹².

Secondo il Forum, le conseguenze della dottrina della scoperta, non rinnegata, ricadono ancora sui popoli indigeni, ancorché gli Stati cui appartengono siano ormai indipendenti e nonostante le sue basi eurocentriche, religiose e razziali siano da tempo tema di discussione: dalle perduranti violazioni di pratiche culturali, alla recidiva indifferenza rispetto a valori ed espressioni spirituali, dal mancato

⁹⁰ J.E. Robins, *Slave Cocoa and Red Rubber: E. D. Morel and the Problem of Ethical Consumption*, in *Comparative Studies in Society and History*, No. 3, 2012, 592-611.

⁹¹ H.W. French, *L’Africa e la nascita del mondo moderno*, cit., 185-187.

⁹² Si veda ad esempio E. Augusti, *Questioni d’Oriente: Europa e Impero Ottomano nel diritto internazionale dell’Ottocento*, Edizioni scientifiche italiane, 2013. Di particolare interesse per i fini di questo saggio, e a sintetica dimostrazione del ricorrere delle medesime tematiche lungo tutto il percorso evolutivo del diritto internazionale, è anche la recensione di Antonio M. Morone al volume. Morone rileva come, al fine di universalizzare il diritto internazionale, si sia ricorsi a un principio di responsabilità internazionale attraverso la manipolazione della statualità dell’Impero ottomano grazie ai canoni della cosiddetta civiltà e di come si ritenesse che «Un eccesso d’ingiustizia e crudeltà davanti alla civiltà europea [dava] desse il diritto a un intervento legittimo» (p. 332). «Il processo di semplificazione e riduzione della pluralità giuridica pre-contemporanea – rimarca il recensore – fu infatti la premessa logica di quell’unilateralismo occidentale alla base del secolo breve del colonialismo che può collocarsi idealmente dal Congresso di Berlino del 1878 al 1960, il cosiddetto anno dell’Africa. Dall’intervento riformatore all’occupazione coloniale il passo fu breve. Il diritto si qualificò come uno dei principali saperi coloniali e la finzione giuridica della responsabilità internazionale servì più i piani coloniali che non le aspirazioni dei popoli [...]. Nella tensione tra ingerenze esterne e riforme interne si riassume la posta in gioco del confronto tra Oriente ed Occidente. Le minoranze cristiane presenti nell’Impero ottomano rappresentarono attraverso il sistema delle capitolazioni la maggiore leva di ingerenza delle potenze europee: si passò così «dalla cristianità come paradigma escludente, alla civiltà come paradigma parzialmente includente [...] ma allo stesso tempo snaturante». A.M. Morone, *Questioni d’Oriente. Europa e Impero ottomano nel Diritto internazionale d’Ottocento di Eliana Augusti*, in *Il Politico*, Nuova Serie, No. 1, 2014, 213.

riconoscimento e risarcimento almeno morale delle sofferenze subite, alle espropriazioni di terre e risorse in continue, sistematiche violazioni dei diritti umani dei popoli indigeni, traspare l'irrisolto nodo del principio primario che ha consentito un continuo status di subaltermità. La decadenza "naturale" di determinati principi superati per la pressione del nuovo che avanza, si trasforma in oblio in chi li ha esercitati, ma non cancella gli strascichi in chi subisce e riconosce su di sé gli effetti del mancato ripudio.

Nel 2012, nel corso di quell'importante occasione, specificatamente additando la persistente influenza della *doctrine of discovery* nei Paesi del Sud del mondo, il discorso è esploso oltre i confini delle terre su cui si è concentrato il dibattito relativo alla sua liceità, ovvero, *in primis*, nei confronti degli autoctoni delle Americhe ed è stato finalmente esteso ai diritti sulla terra ovunque, Africa inclusa. Tra i vari relatori, si è espressa Agnes Leina, dell'Indigenous Peoples of Africa Coordinating Committee, che ha confermato che la sua delegazione avrebbe esortato tanto l'UNFPII che il Relatore speciale per i diritti umani e le libertà fondamentali dei popoli indigeni a tenere una sessione di dialogo speciale con la Commissione africana per i diritti umani e dei popoli per studiare l'importanza del caso costituzionale di Richtersveld e il cosiddetto problema della *terra nullius* che ha ispirato la discriminazione legale in tutta l'Africa⁹³. Ha inoltre confermato disponibilità per una collaborazione attiva al fine di identificare i problemi specifici affrontati dai popoli indigeni nomadi in relazione alla proprietà della terra e delle risorse naturali, come risultato del principio della *terra nullius* e dei pregiudizi legati a esigenze agricole e di sedentarizzazione nella legislazione e nelle costituzioni coloniali e post-coloniali, raccomandando che tale impegno fosse svolto in cooperazione con la United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) e con lo United Nations Development Programme (UNDP). Il risultato finale di tale sessione sarebbe stato uno studio d'ampio respiro sulla situazione dei popoli dell'Africa, che consideri l'impatto dei principi che hanno portato per lungo tempo alla confisca delle terre da parte delle potenze coloniali. Poiché la maggior parte delle popolazioni indigene in Africa erano utenti mobili della terra, non erano stati in grado di dimostrare di essere residenti permanenti sulle loro terre, pur avendone usato o avendole vissute per secoli, il che è di particolare rilevanza nel contesto di un'attitudine liberista che – irrisuardosa delle reali possibilità dei possessori – tende a favorire processi di titolarizzazione

⁹³ Richtersveld Community and Others v Alexkor Ltd and Another 2003 (6) SA 104 (SCA), 2003 Case 488/2001. Il caso sottoposto nel 2001 alla Corte Costituzionale sudafricana, Alexkor vs Richtersveld Community, ha visto la comunità di Richtersveld presentare una richiesta di ripristino della sua terra ancestrale in base alla legge sulla restituzione dei diritti fondiari, che impegna il governo su mandato costituzionale. Ricorrente era la società mineraria Alexkor, che aveva un interesse nelle miniere di diamanti nella regione. Aspetto rilevante del caso è stata l'affermazione della comunità di aver utilizzato la terra in base al diritto consuetudinario, il che è stato confermato tanto dalla Corte Suprema d'Appello che dalla Corte Costituzionale, portando alla restituzione dell'area alla comunità nama.

della terra. Il precedente del caso *Alexkor Ltd v Richterveld*, secondo Leina, avrebbe avvantaggiato il Forum nel rimarcare l'importanza delle tradizioni e delle culture indigene nel contesto dei diritti e della gestione della terra⁹⁴.

In quello stesso consesso, anche il *Caucus* san (popolazione discendente dai più antichi occupanti dell'Africa, ora concentrati nell'Africa australe), tramite il suo rappresentante, Job Morris, è intervenuto ricordando come, ad esempio, le comunità san avessero ripetutamente chiesto il riconoscimento dei propri diritti sulla terra e sulle risorse in ogni spazio a dispetto delle categorie ormai riconosciute in quella regione quali demanio, terre commerciali o comunitarie, per non dire di riserve naturali e aree attualmente in gestione ai Ministeri dell'ambiente a tutela della fauna selvatica che, per ciò stesso, ne escludeva automaticamente la richiesta⁹⁵. Come altri, anche i san hanno sollecitato allora una consultazione da parte di un gruppo di studiosi, con expertise tale da permettere loro di capire gli effettivi diritti dei popoli indigeni violati nei loro territori e i possibili strumenti legali per una qualche rivendicazione anche valutando i correnti progetti di sviluppo, compresi quelli che comportano l'esplorazione e lo sfruttamento delle risorse estrattive. Questo al fine di contestare ogni trasferimento involontario dalle aree protette, inclusi parchi nazionali, o riserve di caccia. Morris riportava allora come altri popoli africani avessero da tempo rifiutato la dottrina della scoperta, avendo vissuto nel continente africano per milioni di anni e occupando e utilizzando ogni habitat del continente prima dell'arrivo degli europei e ha quindi invitato i governi dell'Africa australe, la Comunità regionale Southern Africa Development Community (SADC) e l'African Union (AU) a riconoscerne il ruolo quali «amministratori e custodi della Terra»⁹⁶.

8. Conclusioni

Secondo L'Osservatore Romano: «Senza mezzi termini, il magistero della Chiesa sostiene il rispetto dovuto a ogni essere umano. La Chiesa cattolica ripudia quindi quei concetti che non riconoscono i diritti umani intrinseci dei popoli indigeni, compresa quella che è diventata nota legalmente e politicamente come 'dottrina della scoperta'»⁹⁷.

⁹⁴ *'Doctrine of Discovery', Used for Centuries to Justify Seizure of Indigenous Land, Subjugate Peoples, Must Be Repudiated by United Nations, Permanent Forum Told*, Economic and Social Council, Deaf Public Information, Permanent Forum on Indigenous Issues, Eleventh Session, 3rd & 4th Meetings, in HR/5088, 8 maggio 2012.

⁹⁵ Fra i testi che ne trattano si rimanda al saggio di M. Sapiñoli, *The Struggle to "be San": Indigenous peoples and access to land and resources in Southern Africa*, in C. Fiamingo (a cura di), *Problems and Progress in Land, Water and Resources Rights*, Altravista, 2016, 209-234 e al volume della stessa autrice *Hunting Justice: Displacement, Law, and Activism in the Kalahari*, Cambridge University Press, 2018.

⁹⁶ *'Doctrine of Discovery', Used for*, cit.

⁹⁷ La "dottrina della scoperta", cit.

Certo, il magistero indotto dai comportamenti della Chiesa di allora non corrisponde al magistero di oggi, ma questo non significa che non fosse da ritenersi tale, allora.

Nello spiegarne la rilevanza, diverse testate di approfondimento culturale sono state brevemente alle prese con questo importante passo, che rientra in un filone di riconoscimento degli errori del passato, intrapreso dai Papi dall'epoca della decolonizzazione, dal Concilio Vaticano II in poi⁹⁸, fino alle dichiarazioni di Giovanni Paolo II, dapprima nel corso del viaggio in Senegal nel 1992 e, quindi, nel corso del Giubileo del 2000, nel condannare la schiavitù come “intrinsecamente dannata”: concetto ribadito anche ai tempi della fallimentare World Conference Against Racism (WCAR) tenutasi a Durban nel 2001, quando ci si aspettava che tutti i cosiddetti “grandi della terra” avrebbero dato lo scossone necessario a cambiare decisamente rotta. Nonostante le speranze disattese a causa di gravi astensioni dalla sottoscrizione del documento finale proprio da parte dei Paesi già colonizzatori e degli USA, i cui stati massimamente hanno usufruito dello schiavismo, va ammesso come la Conferenza mondiale contro il razzismo di Durban del 2001 sia comunque stata il punto di partenza di un'intensa riflessione sulle ridotte possibilità e sul razzismo che in tutto il mondo colpiscono le cosiddette PAD (persone di discendenza africana/*People of African Descent*). La dichiarazione finale ricorda come queste siano state vittime di razzismo, discriminazione razziale e schiavitù per secoli e come nel corso della storia siano stati negati loro sistematicamente un gran numero di diritti, fino ad oggi⁹⁹. Azioni del Consiglio dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite hanno portato alla creazione di un gruppo di esperti in materia che, nel 2012, ha proposto di istituire un decennio espressamente dedicato alle persone di discendenza africana (2015-2024). Dal canto suo, il CERD (Comitato ONU incaricato di vigilare sul rispetto della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale), ha emanato una raccomandazione generale (n. 33/2009) sull'attuazione del programma d'azione seguito a Durban 2001, glissata nel corso del rinnovo della Conferenza, edizione 2009, e quindi affrontata nell'edizione del 2011¹⁰⁰, dove si è

⁹⁸ Indetto il 25 dicembre 1961 e inaugurato l'11 ottobre 1962 da Giovanni XXIII, il Concilio Vaticano II fu continuato alla morte di questi (3 giugno 1963) da Paolo VI fino alla chiusura, occorsa l'8 dicembre 1965.

⁹⁹ Si consideri anche l'estrema difficoltà per cittadini di Stati dell'Africa subsahariana nell'ottenere un visto d'ingresso per la Svizzera o i Paesi dell'area Schengen. In merito alle perduranti discriminazioni in Europa si veda il report della Eu Fundamental Rights Agency / FRA: *Being Black in the EU: Experiences of people of African descent*, 2023, in <https://unipd-centrodirittiumani.it/en/news/FRA-new-report-Being-Black-in-the-EU-Experiences-of-People-of-African-Descent/6776>.

¹⁰⁰ Trattasi della Durban Review Conference, nome ufficiale della United Nations World Conference Against Racism (WCAR) del 2009, svoltasi dal 20 aprile, presso la sede dell'ONU di Ginevra. Ne seguiranno altre due: Durban II, del 22 settembre 2011 e Durban III, del 22 settembre 2021, entrambe svoltesi a New York: tutte indistintamente hanno visto una serie di boicottaggi e proprio dai “grandi della terra” e anche dall'Italia, peraltro mai discusso apertamente.

prodotta una nuova raccomandazione generale (n. 34/2011), intitolata *Racial Discrimination against People of African descent*. La situazione delle persone di discendenza africana è giudicata molto negativamente in questo documento, anche perché si è compreso come il solo fatto che colonialismo e schiavitù siano stati possibili continui a condizionarle. Non a caso si parla di «discriminazione strutturale», in quanto africani e afrodiscendenti sono discriminati ancora, scontando le situazioni di svantaggio accumulate dal passato che li fanno spesso rientrare tra i gruppi di popolazione più poveri e avere accesso limitato alla partecipazione pubblica e ai processi decisionali¹⁰¹.

Come ogni riferimento alla disuguaglianza, alle sue origini e persistenza sia evitato ad arte lo dimostra anche ora la scarsa divulgazione della reiezione della dottrina della scoperta sotto il pontificato di Francesco, che sembra aver destato momentaneo scalpore ma punta eco, rispetto alla sua effettiva portata, addirittura da parte della Chiesa stessa. Un tale passo era atteso, dopo la visita del Papa in Canada e il suo atto di contrizione di fronte alle Prime Nazioni – in pieno revival della campagna #BLM – che, nel corso della celebrazione della Messa avevano esibito in prima fila lo striscione «Rescind the Doctrine». Un cedimento parziale quello del Vaticano, a fronte della loro pretesa del riconoscimento del coinvolgimento della Chiesa nel crimine di genocidio e a fronte delle esortazioni a dar loro soddisfazione da parte di Trudeau, Primo Ministro canadese che sminuisce la riconsiderazione della dottrina della scoperta quale punto d’inizio e non d’arrivo. Nella Nota congiunta non si ammette alcun crimine di genocidio, infatti, sebbene su questo punto insistessero proprio le comunità indigene canadesi. Non spiegato compiutamente, questo silenzio sarà interpretato come una riconsiderazione e non preparerà nemmeno le coscienze dell’ecumene occidentale a comprenderne la necessità e a capire l’urgenza di un ribaltamento di prospettiva di cui una tale decisione, solo apparentemente anacronistica, sembri premessa. Quella dottrina è alla radice della legittimazione dello sproporzionato sdoppiamento del mondo – mutuando Mastrojeni – tra i produttori del 70% dei beni finiti e i controllori del 70% della terra e risorse naturali relative¹⁰². I principi latenti a sottendere questa biforcazione sono quelli di *terra nullius* e schiavitù naturale, e rivivono in quella dottrina matrice. Con la forza del meme che esistano popoli nati per asservirsi ad un mondo “primo” si persiste e si riproduce la citata *unspeakable abyssal line*: un concetto invisibile, egemonico, delineato lungo gli ultimi cinque secoli a dividere il Mondo sui due fronti. Gli “universalismi del Nord” sono incardinati sulle realtà da questo lato della frontiera, lasciando invisibile ciò e chi ci sia oltre, dall’altra parte. Una siffatta esclusione – afferma Sousa Santos – è tale che: «Ciò che accade lì non compromette l’universalità delle nostre idee, [...] perché le persone che

¹⁰¹ Si veda la pagina dedicata ai *Vulnerable groups* del sito delle Nazioni Unite e relative sotto-sezioni: <https://www.un.org/en/fight-racism/vulnerable-groups/people-of-african-descent>.

¹⁰² Tavola rotonda *Transizione ecologica e Sud del mondo*, nel corso della *Giornata della transizione ecologica: l’Italia verso il 2030. Scelte urgenti per un domani vicino, tra sostenibilità e responsabilità*, Università degli studi di Milano, 23 novembre 2023.

vivono lì non contano come esseri umani nella moderna comprensione dell'umanità»¹⁰³. O, in parole ancor più esplicite, la persistente concezione occidentalocentrica dell'umanità è coerente con il suo contro-concetto di sub-umanità: «un insieme di gruppi umani che non sono pienamente umani, siano essi schiavi, donne, popoli indigeni, lavoratori migranti, musulmani¹⁰⁴. È quell'«umanità di scarto» che denuncia da tempo Papa Bergoglio¹⁰⁵. Non fosse vero, non potremmo tollerare di ridurre a “clandestini” o considerare degni di tortura e vendita per mano dei nostri alleati – non più nel nome di Cristo, ma della preservazione del decadente Occidente –, quanti dal Sud del mondo pretendano di cercare una vita migliore al Nord e nel negare loro la protezione che meriterebbero, spinti da condizioni climatiche, economiche, politiche e sociali improvvide. Se non attribuendo loro un' inferiorità naturale a vantaggio dell'utilitarismo più bieco, non sarebbe ammissibile che per la soddisfazione dei nostri desideri e capricci di moda o assecondando emergenze energetiche ed esigenze di produzione tecnologica del Nord globale, si stringano accordi con leadership del Sud di questo mondo che garantiscono lo sfruttamento delle terre e delle risorse acquifere delle rispettive nazioni, o cedendo il controllo su acque e fondali marini a discapito delle esigenze produttive e di accesso al cibo della propria popolazione; o di uomini, donne e bambini nell'estrazione non garantita e certificata di materie prime anche pericolose come l'uranio o il cobalto, per le esigenze energetiche dei Nord; o nella confezione di jeans sdrucciati grazie a sostanze tossiche, illegali alle nostre coordinate e altre follie, salvo pretendere poi *corporate responsibility* o, in generale, certificazioni del rispetto di criteri di sostenibilità nelle sedi internazionali.

È una “linea abissale” che assume forme concrete nei muri elevati a separare i Nord dai Sud: un processo triplice nella filosofia di denuncia di Achille Mbembe¹⁰⁶. Il filosofo camerunese ravvisa tre mega processi contemporanei a concorrere a quel

¹⁰³ B. de Sousa Santos, *Epistemologies of the South and the future*, in *From the European South 1*, 2016, 7-29.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ Il primo riferimento esplicito alla «cultura dello scarto» risale a un discorso pronunciato da Papa Francesco il 16 maggio 2013. A soli due mesi dalla sua elezione al Soglio pontificio, nel rivolgersi ai nuovi ambasciatori di Kirgizstan, Antigua e Barbuda, Lussemburgo e Botswana, accreditati presso la Santa Sede, Papa Francesco così si esprimeva: «La crisi mondiale che tocca la finanza e l'economia sembra mettere in luce le loro deformità e soprattutto la grave carenza della loro prospettiva antropologica, che riduce l'uomo a una sola delle sue esigenze: il consumo. E peggio ancora, oggi l'essere umano è considerato egli stesso come un bene di consumo che si può usare e poi gettare. Abbiamo incominciato questa cultura dello scarto. Questa deriva si riscontra a livello individuale e sociale; e viene favorita!». Il discorso viene ripreso il 5 giugno di quello stesso anno nel corso dell'udienza generale del mercoledì: «Uomini e donne vengono sacrificati agli idoli del profitto e del consumo: è la “cultura dello scarto”. Se si rompe un computer è una tragedia, ma la povertà, i bisogni, i drammi di tante persone finiscono per entrare nella normalità. [...]. Così le persone vengono scartate, come se fossero rifiuti. Questa “cultura dello scarto” tende a diventare mentalità comune, che contagia tutti». Si veda I. Piro, *No alla «cultura dello scarto»*, in *L'Osservatore Romano*, 30 settembre 2023.

¹⁰⁶ A. Mbembe, *Bodies as borders*, in *From the European South*, 2019, 5-18.

che definisce un *planetary entanglement* e nel suo opposto fatto di recinti, contrazione, contenimento, accampamenti o carcerazioni¹⁰⁷: I. la sovranità corporativa d’inizio XXI secolo¹⁰⁸; II. un pervasivo regime di velocità computazionale¹⁰⁹; III. la dialettica dell’*entanglement* e della separazione¹¹⁰. Si erige così un sistema di fratture fisiche attraverso muri e fortificazioni, cancelli ed enclaves al fine di preservare le identità, gestire il rischio e garantire la sicurezza. Da semplici linee di demarcazione che separano entità sovrane distinte, i confini danno il nome alla violenza organizzata che è alla base sia del capitalismo contemporaneo che del nostro ordine mondiale¹¹¹. Non sono più una serie di punti nello spazio, ma funzione della divisione dello spazio, della delocalizzazione e della recinzione a protezione della ricchezza, garantiti dall’alleanza fra potere militare, industriale e tecnologico e gestiti da élite corporative. La frammentazione dei territori e degli spazi produce così corpi confinanti: il corpo in movimento di masse indesiderate di popolazione, come dimostra la tensione fra Africa ed Europa¹¹².

Ulteriori, coraggiosi passi e azioni concrete sono dunque necessari per estendere una presa di coscienza profonda della posta in gioco e pervenire a rapporti equi col resto del mondo, una volta decolonizzate, finalmente, le menti. Non mancano iniziative ufficiali e globali, e molto ci si aspetta in questo Decennio internazionale per le persone di discendenza africana¹¹³. Soltanto per menzionare le iniziative ONU più recenti, il 19 settembre 2023, l’Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, Volker Türk, ha presentato una relazione sottoscritta dal Segretario

¹⁰⁷ *Idem*, 10.

¹⁰⁸ *Idem*, 6.

¹⁰⁹ *Idem*, 7.

¹¹⁰ *Idem*, 8.

¹¹¹ *Idem*, 9.

¹¹² *Idem*, 15 e ss.

¹¹³ Il 31 agosto viene celebrata la Giornata Internazionale per le Persone di Discendenza Africana, per celebrare la diversità del patrimonio e della cultura degli afrodiscendenti e il loro contributo nelle nostre società a dispetto del perdurante razzismo e di discriminazioni radicate e sistemiche. L’ONU si è fatta carico di chiedere il pieno rispetto dei loro diritti umani e delle libertà fondamentali, e di tutelare gli afrodiscendenti da ogni violazione di tali diritti e di pretendere scuse e risarcimenti formali per i gravi torti subiti a causa della schiavitù e del colonialismo. All’indomani delle celebrazioni del 16 aprile 2024 (Press Release / Secretary-General Statements and Messages, SG/SM/22192 16 April 2024, in <https://press.un.org/en/2024/sgsm22192.doc.htm>) ci si chiede quali effettivi progressi siano stati compiuti rispetto alle esortazioni del Segretario generale delle Nazioni Unite Guterres, nell’agosto di due anni fa. Si veda, infatti, l’agenzia di stampa in merito al discorso pronunciato il 21 agosto 2022, nell’introdurre la prima sessione del Forum Permanente per le Persone di Discendenza Africana, che sarebbe occorsa il dicembre successivo. Qui insisteva a che il Gruppo di lavoro intergovernativo sull’effettiva attuazione della Dichiarazione e del Programma d’Azione di Durban redigesse una dichiarazione delle Nazioni Unite sulla promozione e il pieno rispetto dei diritti umani delle persone di origine africana, per liberare tutte le società dalla piaga del razzismo. Press Release, Secretary-General Statements and Messages, SG/SM/21422, 23 August 2022 “*Humanity Must Continue Speaking Up Loudly to End Racial Superiority, Discrimination against People of African Descent, Secretary-General Urges in Observance Message*”, in <https://press.un.org/en/2022/sgsm21422.doc.htm>.

ONU, Guterres (A/78/317), raccomandando concrete forme di riparazione da parte degli ex colonizzatori, tra scuse pubbliche, piani di educazione e sensibilizzazione, restituzioni e risarcimenti, seguendo le indicazioni degli afrodiscendenti. Contemporaneamente, nella settimana dal 19 al 26 settembre scorso, si è svolto a New York il Dibattito generale della 78ma sessione dell'Assemblea generale nel corso del quale i delegati di Antigua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Ghana, Giamaica, Saint Kitts e Nevis, Santa Lucia, Saint Vincent e Grenadine, Trinidad e Tobago e Venezuela hanno chiesto riparazioni per il colonialismo denunciando il genocidio degli autoctoni, la tratta atlantica, lo schiavismo, l'imperialismo e il neocolonialismo. Alla fine di ottobre, sempre a New York, si sono svolte le riunioni della Terza commissione sulle Questioni sociali, umanitarie e culturali della 78ma sessione dell'Assemblea generale ONU: le richieste di riparazioni a seguito della colonizzazione e la giustizia riparativa per le persone di discendenza africana hanno campeggiato tra i temi al centro del dibattito¹¹⁴.

Oltre alle istanze provenienti da diverse commissioni istituite in America Latina¹¹⁵, un passaggio clamoroso, in ordine di tempo, lo si è avuto l'8 giugno 2023, con la presentazione alla Corte Internazionale di Giustizia (ICJ) del *Rapporto sulle riparazioni per la schiavitù transatlantica nelle Americhe e nei Caraibi*, preparato dal Brattle Group per l'Università delle Indie Occidentali e dall'American Society of International Law, da parte di un giudice, membro della ICJ, Patrick Robinson, per conto dei membri della Comunità dei Caraibi (CARICOM). Nel rapporto si stimano i risarcimenti dovuti per la schiavitù transatlantica intorno ai 131 trilioni di dollari¹¹⁶. Tra il 14 e il 17 novembre 2023 si è tenuta la Conferenza sulle riparazioni di Accra, alla presenza delle massime autorità del Paese e dell'Unione Africana (UA), oltre che di primi ministri di alcuni stati africani, delle Barbados e, significativamente, del Segretario Generale della CARICOM, Carla Barnett. A conclusione, è stato approvato il Proclama di Accra sulle riparazioni, che prevede l'istituzione da parte dell'UA d'un Comitato di Esperti sulle Riparazioni, di un Fondo Globale per le Riparazioni e di un Inviato Speciale per le Riparazioni per gli

¹¹⁴ E. Amadasun, *Group optimistic as UN advances debate on colonialism reparations*, in *Nigerian Observer News*, 23 novembre 2023. Per restare aggiornati su tali iniziative, in Italia è stata istituita l'Associazione "Colonialism Reparation", con sede a Torino, che mantiene focalizzati i propri database sulle iniziative correnti.

¹¹⁵ Nell'autunno scorso, il Presidente del Venezuela Nicolás Maduro, ha chiesto alla CELAC la creazione di una "Commissione per la Verità Storica del Colonialismo e per la Riparazione di tutta l'America Latina e dei Caraibi", e la Vice Presidente della Colombia, Francia Márquez, ha inaugurato la "Commissione Nazionale Intersettoriale per la Riparazione Storica", con l'obiettivo di superare gli effetti del razzismo, della discriminazione razziale e del colonialismo nelle minoranze etniche del Paese.

¹¹⁶ P. Robinson, *Introduction of the Report on Reparations for Transatlantic Chattel Slavery in the Americas and the Caribbean*, 2023, in <https://www.inafricara.com/wp-content/uploads/2023/06/Speech-at-Brattle-Report-Launch-Event.pdf>.

Africani¹¹⁷, finalizzato alla costituzione di un partenariato transcontinentale con la CARICOM e la diaspora africana «per l'esplorazione di opzioni legali e giudiziarie per le riparazioni con la creazione di un Gruppo di Riferimento Giuridico, per il rimpatrio dei resti e la restituzione dei manufatti culturali africani e per lo svolgimento regolare della Conferenza Internazionale sulle Riparazioni»¹¹⁸.

Dunque, il ripudio della dottrina della scoperta avviene mentre il dibattito su riparazioni e restituzioni è in atto da tempo e le temute richieste di riparazione, che han fatto fallire il vertice di Durban del 2001, si vanno accumulando e, a fronte di sporadici progetti di trasferimento di beni e reperti dai musei e dalle università agli stati depredati, la richiesta sembra farsi perentoria e ufficiale. Non ne va sminuita la portata, perché richiama un significativo cambiamento strutturale. Questo sarà possibile solo con un impegno maggiore da parte degli stati, non tanto nel nome di un "compenso produttivo" – come temuto dagli Herero, che ricusano l'ingerenza dello Stato che ha preteso dal governo tedesco un compenso monetario e in progetti di sviluppo, rispetto al genocidio coloniale del 1904-1907 – ma nel senso auspicato da Achille Mbembe, che sostiene: «If we don't rehabilitate reason, we will not be able to fix our broken world»¹¹⁹. È il cambiamento strutturale invocato da quel «Never, never, never again» pronunciato con tono perentorio nel 1990 dal futuro presidente sudafricano Nelson Mandela, in mondovisione, all'indomani della sua scarcerazione¹²⁰. La portata globale della lotta antiapartheid fa di questa asserzione, originata da una delle più lunghe esperienze coloniali ammesse e conclamate, un monito valido, e non solo limitatamente alla realtà sudafricana, ma da intendersi indirizzato ad ogni disegno di ispirazione coloniale che, peraltro vediamo incoerentemente sussistere. Non a caso, va letto in questa chiave il deferimento di Israele di fronte alla ICJ a rispondere di atti genocidari da parte del Sudafrica. Un tale coraggio, in contrasto aperto rispetto ad un Occidente che si trincerava dietro all'insostenibile equazione tra la giusta opposizione alle prolungate forme di oppressione coloniale esperite da Israele e i massacri quotidiani, sproporzionati rispetto all'attacco del 7 ottobre, e l'anti-semitismo, nasce dall'esperienza coloniale e di colonialismo interno sudafricano, col suo corollario di crimini di massa sofferti nel corso del regime di apartheid, che ha consentito di riconoscerne la matrice nell'esperienza israelo-palestinese¹²¹. Peraltro, il Sudafrica è sostenuto da un ampio

¹¹⁷ *Accra Proclamation on Reparations*, International Conference on Building a United Front to Advance the Cause of Justice and Reparations to Africans, 14 to 17 November 2023, Accra, Ghana, <https://au.int/en/decisions/accra-proclamation-reparations>.

¹¹⁸ *Colonialism Reparation*, Newsletter 01/24 - Africa and the Caribbean ask for reparations, in <https://www.colonialismreparation.org/en/>.

¹¹⁹ A. Mbembe, *If we don't rehabilitate reason, we will not be able to fix our broken world*, in *Mail & Guardian*, 9 maggio 2019.

¹²⁰ Il discorso è riprodotto sul portale SaNews: *Nelson Mandela's inauguration speech as President of SA* (10 maggio 1994), 10 maggio 2018, <https://www.sanews.gov.za/south-africa/read-nelson-mandelas-inauguration-speech-president-sa>.

¹²¹ *Application instituting proceedings in the name of the Republic of South Africa against the State of Israel*, 28 dicembre 2023, in <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/192/192-20231228-app-01-00-en.pdf>.

numero di stati non-occidentali, sin dal deferimento di Israele alla International Criminal Court (ICC), di poco precedente e supportato vieppiù ora, in quest'ultima disperata difesa delle vittime civili palestinesi, addirittura riesumando il Movimento dei Paesi Non Allineati (mai morto, ma certo latente), configurando così quel riallineamento delle realtà colonizzate nel passato e accomunate dal fenomeno neocoloniale presente, che non si vedeva dai tempi della Conferenza di Bandung del 1955.

Di recente, assieme all'invito a partecipare a una tavola rotonda, nel contesto del Progetto di rilevante interesse nazionale (PRIN), *Reacting to mass violence: Acknowledgement, denial, narrative, redress*, di cui sono parte, mi è stato chiesto di rispondere al quesito: «È il colonialismo rimediabile?». La risposta è un fermo «No», almeno fintanto che il colonialismo continuerà a essere esercitato nelle più diverse forme, sia attraverso occupazioni militari, sia sottraendo, con pressioni economiche di alterna natura, la disponibilità di risorse a chi effettivamente le possiede, in aperto dispregio delle istanze di autodeterminazione dei popoli e delle minoranze, e mentre assistiamo, poi, a una sistematica deresponsabilizzazione degli Stati che collaborino a tale spoliazione o ne beneficino¹²².

Riparazioni monetarie e restituzione di reperti e spoglie fanno parte di un processo di ammenda che nulla vale se non è corroborato da profondi cambiamenti sociopolitici e di relazione fra le diverse realtà statuali e organizzative regionali. Occorre peraltro una ricostruzione e una divulgazione permanente dei processi storici di dominio e prevaricazione, anche coraggiosamente riscrivendo i libri di storia¹²³, al fine di (in)formare le giovani generazioni a che li riconoscano e, senza farsi influenzare da pregiudizi ideologici di sorta, non permettano loro di riprodursi mai, siano esse pratiche di sottomissione diretta e di sfruttamento, ma anche di supporto indiretto a soggetti giuridici internazionali che pratichino colonizzazione e/o schiavismo in qualsiasi forma.

Ringraziamenti

L'A. desidera ringraziare per la lettura critica della prima versione e per i preziosi consigli di lettura Eliana Augusti, docente di Storia del diritto medievale e moderno e di Storia del diritto pubblico dell'Università del Salento; Roberto Cammarata, docente di filosofia politica e Angelica Bonfanti, docente di diritto internazionale dell'Università degli studi di Milano. Ringrazia, inoltre, le colleghe co-direttrici della Rivista *NAD*, Elisa Giunchi e Marzia Rosti per l'accurata *review* interna e, in particolare, la collega Rosti per i preziosi consigli di lettura in merito alla storia dell'America Latina. Desidera ringraziare inoltre i revisori ignoti per i preziosi consigli di lettura che hanno ancor più arricchito le direttrici

¹²² C. Fiamingo, *Colonialism: The 'perfect crime' relentlessly reproducing its victims*, in *QIL*, No. 103, 2024 (in corso di pubblicazione).

¹²³ Un valido esempio, e d'apprezzabile tempismo, è il recente citato volume di H.W. French, *L'Africa e la nascita del mondo moderno*, cit. (n. 46 *infra*) che tenta con successo di spostare il baricentro della narrativa occidentale, in una disamina della storia coloniale e della tratta dalle sue premesse, quali motori della modernità.

di ricerca. Naturalmente, l'A. s'assume la piena responsabilità delle proprie scelte, opinioni e di eventuali inesattezze. I link alle pubblicazioni digitali sono stati verificati nel gennaio 2024. Questa pubblicazione è correlata a e ha beneficiato in parte dei fondi relativi al PRIN 2017 *Reacting to mass violence: Acknowledgment, denial, narrative, redress* e in parte dei fondi del PSR 2021: *La memoria pubblica contesa: conflitti, violenza organizzata e pratiche della memoria nello spazio pubblico. Un'analisi di caso* e rientra nelle tematiche di entrambi i progetti.

6 • 1 • 2024



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

RIFORME AGRARIE E DEMOCRAZIA IN AFRICA: CAMBIAMENTI O CONTINUITÀ? I CASI DI ZIMBABWE E SUDAFRICA

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



M. ZAMPONI

ISSN: 2612-6672

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



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Riforme agrarie e democrazia in Africa: cambiamenti o continuità? I casi di Zimbabwe e Sudafrica

[Agrarian Reforms and Democracy in Africa: Changes or Continuity? The Case-Studies of Zimbabwe and South Africa]

*Mario Zamponi**

Abstract

[It.] Il consolidamento della democrazia in Africa attraversa alterne vicende con risultati diversi e spesso controversi, in particolare nel suo rapporto con la tutela dei diritti fondiari. L'articolo intende discutere di questi elementi partendo dal controverso rapporto storico fra democrazia e riforme agrarie (nelle sue diverse accezioni inclusi i modelli di registrazione di titoli di possesso), un tema oggi in parte messo in secondo ordine, ma fondamentale nel ridefinire il rapporto con i cittadini e il rafforzamento di democrazia e sviluppo. Dopo una discussione sulle questioni generali il saggio si soffermerà sull'Africa australe dove il tema è stato storicamente "caldo" e oggi investe transizioni non risolte da questo punto di vista, come nei casi presi in esame di Zimbabwe e Sudafrica.

[En.] The consolidation of democracy in Africa has been characterized by different events with different and usually controversial outcomes, especially in its relationship with the safeguard of land rights. The article aims to discuss these elements starting from the controversial historical relationship between democracy and agricultural reform (in its different acceptations, including property title registration forms), a topic of fundamental importance, albeit slightly under-investigated today, for the redefinition of the relationship with citizens and the strengthening of democracy and development. Following from a discussion of the general questions, the paper will focus on Southern Africa, where the topic has historically been a hot one and now involves unresolved transitions, as shown in the case studies of Zimbabwe and South Africa.

Parole-chiave: Riforma agraria – Controllo della terra – Sviluppo rurale – Zimbabwe – Sudafrica.

Keywords: Agrarian Reform – Land Control – Rural Development – Zimbabwe – South Africa.

SOMMARIO: 1. Note introduttive. 2. Questione agraria in Africa. Temi di discussione. 3. Riforme agrarie e registrazione dei titoli di possesso. 4. La riforma agraria in Zimbabwe e Sudafrica. 5. Conclusioni.

* Professore ordinario di Storia e istituzioni dell'Africa presso il Dipartimento di Scienze politiche e sociali dell'Università di Bologna. Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. Responsabile del controllo editoriale: Christian Mosquera Arias.

1. Note introduttive

Il continente africano ha la più alta percentuale di popolazione rurale al mondo. Tuttavia, come ricordano Martín *et al.*¹, colpisce il fatto che un continente dove la maggior parte della popolazione svolge attività agricole e pastorali, sia il luogo dove la fame, la denutrizione e la povertà si manifestano più chiaramente e dove la cosiddetta sovranità alimentare è lungi dall'essere raggiunta². Le agenzie internazionali ammettono che prestare attenzione all'agricoltura africana è fondamentale per ridurre il problema della produzione alimentare e della povertà nel continente nei prossimi anni³.

Dibattere e riflettere sulla questione agraria in Africa - e in Africa meridionale più specificatamente - è quindi importante perché la questione agraria è strettamente intrecciata con la lotta anticoloniale, la formazione dello Stato e la “questione nazionale irrisolta”⁴, al fine di favorire il raggiungimento di forme di sviluppo rurale sostenibile⁵ e consolidare la democrazia.

Nel decimo anniversario della Dichiarazione dell'Unione Africana sulla Terra⁶, in occasione della Conference on Land Policy in Africa (Abidjan, Costa d'Avorio, novembre 2019)⁷, l'African Natural Resources Centre dell'African Development Bank ha discusso di opportunità e sfide per i programmi di riforma agraria in Africa. Fra i temi discussi: la politica dell'accesso e della riforma della terra⁸ e le sue

¹ V.O. Martín Martín, L.M. Jerez Darias, C.S. Martín Fernández, *Agrarian Reforms in Africa 1980–2016: Solution or Evolution of the Agrarian Question?*, in *Africa*, No. 3, 2019, 586-607.

² Vedasi: S. Berry, *Debating the Land Questions in Africa*, in *Comparative Studies in Society and History*, No. 41, 2002, 638-668; S. Moyo, P. Yeros, *Reclaiming the Land: The Resurgence of Rural Movements in Africa, Asia and Latin America*, Zed Books, 2005; Ph. Rosset, *Re-thinking Agrarian Reform, Land and Territory in La Via Campesina*, in *Journal of Peasant Studies*, No. 4, 2013, 721-775.

³ P. Conceição, S. Levine, M. Lipton, A. Warren-Rodríguez, *Toward a Food Secure Future: Ensuring Food Security for Sustainable Human Development in sub-Saharan Africa*, in *Food Policy*, No. 60, 2016, 1-9.

⁴ S. Moyo, P. Yeros, *Reclaiming the Land*, cit.

⁵ K. Helliker, T. Murisa, *Land Struggles and Civil Society in Southern Africa*, Africa World Press, 2011.

⁶ African Union, *Declaration on Land Issues and Challenges in Africa*, Sirte, 3 July 2009, in archive.uneca.org/sites/default/files/uploaded-documents/LPI/au_declaration_on_land_issues_eng.pdf.

⁷ African Land Policy Centre, *Conference on Land Policy in Africa*, Abidjan, Cote d'Ivoire, November 25-29, 2019, in au.int/fr/node/36797.

⁸ Si rende necessaria una breve considerazione su cosa siano riforma della terra e agraria, due termini in genere usati come sinonimi. In questo testo, per ragioni di maggiore chiarezza espositiva, si è privilegiato l'uso del termine riforma agraria. Non è facile distinguere, infatti, i due concetti a causa delle differenze di regime fondiario, sistemi di coltivazione, condizioni storiche, economiche e sociali. In generale possiamo però dire, riprendendo una riflessione del 1969, ma ancora utile, che riforma della terra significa redistribuzione dei diritti di proprietà di vasti possedimenti agricoli a beneficio dei senza terra, degli affittuari, dei braccianti agricoli e il consolidamento di aree troppo frammentate in unità più ampie. Riforma agraria presuppone di andare oltre la semplice redistribuzione per favorire sviluppo rurale, mettere a disposizione dei produttori servizi economici

implicazioni per lo sviluppo economico; produttività ed efficienza della proprietà fondiaria; il controllo sulla terra e il modo in cui le relazioni di autorità modellano i modelli di uso della terra; investimenti e *land grabbing*; terra, pace e conflitti; genere e diritti fondiari⁹.

In Africa, la questione agraria è legata a molte altre questioni come l'insicurezza alimentare, lo sfruttamento della manodopera agricola e le condizioni ineguali del commercio internazionale. Secondo Moyo¹⁰ i processi di concentrazione e le disuguaglianze, così come il ruolo dei movimenti rurali, non vengono presi in sufficiente considerazione, e questo in Africa meridionale in particolare. Alcuni autori hanno cercato di analizzare la complessità della questione agraria in Africa esaminando questioni quali: la sicurezza del possesso, il ruolo del mercato nella trasformazione agricola, i modelli di alienazione e concentrazione della terra, le strutture (anti)democratiche di comunità e di governi locali, i sistemi consuetudinari di accesso alla terra¹¹. Non va dimenticato che la maggior parte dell'Africa subsahariana è governata secondo varie forme di possesso consuetudinario. Negli ultimi tre decenni è, comunque, avvenuto un graduale e silenzioso cambiamento determinato da forme di adattamento a contesti rurali in costante evoluzione e accelerato dalle riforme neolibériste: questo cambiamento ha creato un “nuovo” regime fondiario in cui i diritti consuetudinari, di fatto, regolano rapporti di produzione e controllo della terra sulla base di modelli di “privatizzazione dei diritti”, mercificazione e deregolamentazione¹².

I sistemi agrari “tradizionali”, caratterizzati da una stretta relazione sociale tra proprietà agraria e lavoro, non sono stati completamente sostituiti da una piena transizione al capitalismo attraverso l'accumulazione originaria. Possiamo quindi dire che la questione agraria e la riforma agraria sono ancora rilevanti nelle politiche e nei dibattiti internazionali sullo sviluppo. In particolare, in Africa australe la questione fondiaria è strettamente connessa alla costruzione dello Stato, in quanto fattore chiave nella formazione del consenso politico, nella definizione dei diritti di cittadinanza, e nell'attuazione delle politiche di sviluppo, compresa la gestione delle risorse naturali attraverso sistemi legittimi di accesso alla terra. Pertanto, gli

e sociali che migliorino la qualità della vita e le tecniche agricole. Vedasi: D. Warriner, *Land Reform in Principle and Practice*, Clarendon Press, 1969.

⁹ C.M. Obote Ochieng, *Introduction: Rethinking Land Reform in Africa: New Ideas, Opportunities and Challenges*, in *African Natural Resources Centre. Rethinking Land Reform in Africa: New ideas, Opportunities and Challenges*, African Development Bank, 2020, in www.afdb.org/en/documents/rethinking-land-reform-africa-new-ideas-opportunities-and-challenges.

¹⁰ S. Moyo, *African Land Questions, Agrarian Transitions and the State*, CODESRIA, 2008.

¹¹ Vedasi anche per riferimenti bibliografici: M. Zamponi, *African Peasantry, Rural Transformations and Land Grabbing in Contemporary (Southern) Africa*, in *Afriche e Orientali*, No. 3, 2015, 7-23.

¹² A. Chimhowu, *The 'New' African Customary Land Tenure. Characteristic, Features and Policy Implications of a New Paradigm*, in *Land Use Policy*, No. 81, 2019, 897-903.

stati africani indipendenti hanno cercato di definire istituzioni di governo della terra progettate per controllare, disciplinare e garantire lo sviluppo alle persone¹³.

A partire dagli anni '90, i paesi dell'Africa subsahariana sono stati coinvolti in varie forme di riforma agraria: la più evidente è stata la riforma del regime fondiario. Più di 40 paesi subsahariani hanno rivisto o creato nuove leggi relative alla terra. Inoltre, alcuni paesi, tra cui Sudafrica, Zimbabwe e Namibia (caso che non è parte di questo studio), hanno condotto riforme agrarie redistributive¹⁴.

Nello stesso periodo, il mondo rurale in Africa ha visto cambiamenti di vasta portata. La rapida e significativa commercializzazione della terra è stata una delle caratteristiche più evidenti. Negli ultimi due decenni, quantità rilevanti di terra sono state oggetto di accordi internazionali allo scopo di sfruttare materie prime, tra cui cibo, biocarburanti, legname e minerali. Un'altra importante novità del periodo è che gli stati africani hanno rafforzato il loro controllo sulla società rurale attraverso vari sistemi di *governance* delle campagne¹⁵.

Il saggio intende discutere di questi elementi partendo dal controverso rapporto storico fra democrazia e riforme agrarie (inclusi i modelli di registrazione di titoli di possesso)¹⁶, un tema oggi in parte messo in second'ordine, ma fondamentale nel ridefinire il rapporto con i cittadini e il rafforzamento di democrazia e sviluppo. I casi di studio esaminati saranno Zimbabwe e Sudafrica dove il tema è storicamente "caldo" e oggi investe transizioni agrarie non risolte.

2. *Questione agraria in Africa. Temi di discussione*

Probabilmente il più tangibile dei beni, la terra è anche uno dei beni più metaforici, stratificati e con molteplici significati. La terra rappresenta un fattore di produzione, una riserva di valore, uno *status symbol*, una fonte di significato culturale e comunitario e una fonte di potere sociale, economico e politico¹⁷. Pertanto, la proprietà e l'uso della terra è stata una caratteristica della contestazione sociale, economica e politica lungo tutta la storia umana¹⁸.

Dopo la Seconda guerra mondiale, con i processi di decolonizzazione, la riforma agraria divenne un principio chiave della diplomazia internazionale e parte

¹³ Vedasi anche per riferimenti bibliografici: M. Zamponi, *State, Land and Democracy: Reflections on Agrarian Change in Southern Africa*, in A. Pallotti, C. Tornimbeni (eds), *State, Land and Democracy in Southern Africa*, Ashgate, 2015.

¹⁴ V.O. Martín Martín, L.M. Jerez Darias, C.S. Martín Fernández, *Agrarian reforms in Africa 1980–2016*, cit.

¹⁵ S. Takeuchi (ed), *African Land Reform under Economic Liberalisation*, Springer, 2022.

¹⁶ Il saggio affronta il tema della questione agraria e delle sue riforme dal punto di vista storico-politico. Pertanto, non prende in esame gli aspetti eminentemente giuridici che esulano dagli obiettivi del presente lavoro. Vedasi al riguardo, a titolo di esempio: L. Cotula, C. Toulmin, C. Hesse, *Land Tenure and Administration in Africa: Lessons of experience and Emerging Issues*, IIES, FAO, February 2004.

¹⁷ C.M. Obote Ochieng, *Introduction: Rethinking Land Reform in Africa*, cit.

¹⁸ V.O. Martín Martín, L.M. Jerez Darias, C.S. Martín Fernández, *Agrarian reforms in Africa 1980–2016*, cit.

integrante dell'agenda di sviluppo globale delle Nazioni Unite: l'Assemblea generale adottò la sua prima risoluzione sulla riforma agraria nel 1950¹⁹. La visione delle Nazioni Unite cercava di raggiungere una serie di obiettivi sociali, economici e politici, quali miglioramenti nell'uguaglianza economica, nella libertà personale, la solidarietà e una maggiore produttività agricola. La riforma del regime fondiario verso un sistema di proprietà individuale è stata a lungo vista come un prerequisito per lo sviluppo in Africa sub-sahariana²⁰. Gli argomenti a favore della riforma del sistema di possesso tradizionale della terra si basavano principalmente sulla teoria economica neoclassica dei diritti di proprietà che prevede una maggiore produttività man mano che il possesso della terra diventa più sicuro e individualizzato²¹.

Negli anni '60 e '70 le preoccupazioni principali erano l'equità e la sicurezza del possesso, unite alla costruzione della democrazia nei paesi usciti dal colonialismo. Dopo la fine della guerra fredda, è emerso un diverso tipo di dibattito incentrato su questioni di efficienza e sostenibilità dell'uso delle risorse nel quadro di un sistema più orientato al mercato²². Sebbene vi sia un ampio riconoscimento circa l'opportunità della sicurezza del possesso per lo sviluppo rurale, non esiste un progetto chiaro e universalmente applicabile per quanto riguarda il regime dei diritti di proprietà, poiché questi dipendono da fattori socioculturali e geografici sottostanti.

Negli anni '80, con l'avvio dei Programmi di aggiustamento strutturale (PAS) e, successivamente, negli anni '90 con la piena liberalizzazione economica e l'avvio di processi di democratizzazione in gran parte del continente, inizia una fase di

¹⁹ United Nations, *Resolution on Land reform*, 20 November 1950, in file:///C:/Users/Utente/Downloads/A_RES_401(V)-EN.pdf. Più recentemente le Nazioni Unite hanno cercato di stimolare la discussione sui diritti alla terra dei contadini, anche se i programmi di riforma restano molto diversi e spesso in capo alle scelte dei singoli Stati. In particolare, la United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas (risoluzione del 17 dicembre 2018), indica all'articolo 2: «Gli Stati rispetteranno, proteggeranno e realizzeranno i diritti dei contadini e di altre persone che lavorano nelle zone rurali. Essi adotteranno tempestivamente misure legislative, amministrative e altre misure appropriate per raggiungere progressivamente la piena realizzazione dei diritti enunciati nella presente Dichiarazione che non possono essere immediatamente garantiti». Vedasi:

ù+ÈuytrI

<https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/UN%20Declaration%20on%20the%20rights%20of%20peasants.pdf>.

²⁰ G. Feder, R. Noronha, *Land Rights System and Agricultural Development in Sub-Saharan Africa*, in *World Bank Research Observer*, No. 2, 1987, 143-169; S.E. Migot-Adholla, P. Hazell, B. Blarel, F. Place, *Indigenous Land Rights Systems in Sub-Saharan Africa: A Constraint on Policy?*, in *World Bank Economic Review*, No. 1, 1991, 155-175.

²¹ H. Ghebru, *Revisiting Land Policy Reforms in Developing Countries with a Focus on sub-Saharan Africa*, LAC working paper, 2021. Negli anni '60-'70 emerse tuttavia un'ampia discussione sul ruolo della piccola produzione contadina considerata da alcuni efficiente (la cosiddetta teoria della relazione inversa) e non necessariamente legata al tipo di regime fondiario praticato. Per approfondimenti vedasi: A. Pallotti, M. Zamponi, *Le parole dello sviluppo. Metodi e politiche della cooperazione internazionale*, Carocci, 2014, Cap. 3 Sviluppo rurale.

²² L. Cotula, C. Toulmin, C. Hesse, *Land Tenure and Administration in Africa: Lessons of Experience and Emerging Issues*, International Institute for Environment and Development, 2004.

profonda trasformazione che investe anche il settore agricolo. All'inizio degli anni '90 i sostenitori dei PAS concludevano che le riforme non potevano essere efficaci se i diritti di proprietà non erano ben definiti e applicati in modo coerente tramite il mercato. Tuttavia, i processi recenti di transizione economica tengono ben poco conto delle specificità del contesto rurale, delle sue caratteristiche, della sua storia, in particolare riguardo al dibattito sui progetti di riforma agraria in Africa australe: Zimbabwe, Sudafrica, sono i paesi più coinvolti in tale problematica come vedremo. La competizione sulla terra si è intensificata, le transazioni fondiari sono diventate sempre più commercializzate, i prezzi dei terreni sono aumentati e i conflitti tendono a moltiplicarsi²³. La riforma agraria è sostenuta, in Africa australe in particolare, come mezzo per rafforzare lo Stato, la democrazia e l'unità nazionale; come ricorda Gould, la questione fondiaria si lega significativamente alla democrazia e al sistema politico²⁴.

Alcune delle premesse su cui si muovono le critiche odierne ai sistemi fondiari in Africa si collegano alle difficoltà e ai fenomeni di crisi dei sistemi economici - e delle riforme agrarie - degli anni '60 e '70, dai quali erano scaturite, nel corso degli anni '80, alcune linee di pensiero sulle trasformazioni agrarie che possiamo schematicamente ricondurre a tre grandi filoni: la politica ha avuto poco effetto sulle attività economiche rurali, perché i contadini sono stati in grado di sfuggire ai controlli governativi; le politiche di sviluppo degli stati africani sono state economicamente inappropriate; il sistema coloniale ha lasciato eredità così forti (il cosiddetto sistema neopatrimoniale) da minare l'efficacia degli interventi governativi e aggravare quindi il suo sottosviluppo²⁵.

Le crisi degli anni '70 e '80 avevano danneggiato la piccola agricoltura contadina caratterizzata dalla produzione familiare. Con l'avvio dei PAS rimase

²³ S. Berry, *On whose authority? Land reform, Power and Economic Uncertainty in Contemporary sub-Saharan Africa*, in *African Natural Resources Centre. Rethinking Land Reform in Africa*, cit.

²⁴ J. Gould, *Left behind. Rural Zambia in the Third Republic*, The Lembani Trust, 2010.

²⁵ Vedasi su questi aspetti, fra gli altri: G. Hyden, *Beyond Ujamaa in Tanzania: Underdevelopment and Uncaptured Peasantry*, University of California Press, 1980. Egli attribuiva le difficoltà di intervento statale alla coesione della società tradizionale africana. Studiando il caso tanzaniano affermò che, protetti da una tradizionale "economia di *affection*", i contadini avevano poco bisogno dello Stato e del mercato restando fuori dallo Stato stesso; R. Bates, *Markets and State in Tropical Africa*, University of California Press, 1981, il quale descrive i fallimenti attraverso la lettura dell'incapacità da parte degli stati di far fronte allo sviluppo rurale, soprattutto perché politici e burocrati sarebbero più impegnati a mantenere le proprie posizioni di potere che non a promuovere lo sviluppo. Sul patrimonialismo si possono consultare: R. Sandbrook, *The Politics of Africa's Economic Stagnation*, Cambridge University Press, 1985; R. Joseph, *Democracy and Prebendal Politics in Nigeria: The Rise and Fall of the Second Republic*, Cambridge University Press, 1987; N. Chazan, D. Rothchild (eds), *The Precarious Balance: State and Society in Africa*, Westview, 1988; N. Chazan, R. Mortimer, J. Ravenhill, D. Rothchild (eds), *Politics and Society in Contemporary Africa*, Lynne Rienner, 1988. Questi autori riprendono le eredità coloniali e quello che viene definito "neopatrimonialismo", ovvero sia la presenza di regimi dispotici, autoritari e personalistici basati su forti continuità con il sistema coloniale. I leader, pertanto, vedono il potere come il luogo da cui elargire prebende ai propri sostenitori in cambio di lealtà personali e politiche. Per una riflessione sul tema del neopatrimonialismo in Africa vedasi: M. Zamponi, *Neopatrimonialismo e oltre. La statualità africana*, in *Equilibri*, No. 2, 2018, 205-217.

senza risposta la domanda se le trasformazioni in corso avrebbero potuto favorire la competitività dei piccoli produttori africani nei mercati mondiali. Molte delle politiche finora realizzate sono state perseguite in nome dei contadini africani ma, in realtà, hanno offerto vantaggi ai produttori su vasta scala. Per la maggior parte dei piccoli produttori i programmi hanno realizzato uno schiacciamento fra la crescita dei prezzi degli *input* agricoli e dei beni di consumo e la crescita più modesta dei prezzi ai produttori²⁶.

Al contrario, come segnala Cotula²⁷, quando è stata data loro l'opportunità, i piccoli produttori hanno dimostrato di essere efficaci e resilienti, eppure la legge spesso li pone in una posizione di svantaggio e li espone a forme di spossessamento. Inoltre, i modelli economici sono fortemente orientati a facilitare i flussi di investimenti transnazionali piuttosto che garantire che tali flussi rispondano alle aspirazioni locali o che i sistemi di *governance* consentano alle persone di appropriarsi di opportunità di investimento e di promuoverle in modo socialmente inclusivo.

La liberalizzazione delle politiche agrarie e l'attuazione di riforme agrarie di mercato hanno facilitato l'espansione del *land grabbing* agevolato dal non riconoscimento legale dei diritti dei contadini, in un processo in cui gli stessi stati africani ne sono parte, insieme alle autorità consuetudinarie²⁸. Questo periodo di riforme iniziato negli anni '80 è ancora in corso e, pertanto, la questione in Africa è in evoluzione ma è ancora irrisolta, con contraddizioni fra forme di accesso, ruolo della consuetudine, piccole e grandi aziende, povertà e marginalità sociale diffuse²⁹.

Studiosi e i professionisti discutono su come le diverse leggi e politiche sulla terra inibiscono o promuovono forme di uso della terra e di investimento produttivi e come i costi e i benefici sono distribuiti tra le diverse categorie di persone (ad esempio politici, funzionari statali, investitori stranieri, ONG, gruppi etnici, autorità tradizionali, anziani e giovani, uomini e donne). Alcuni osservatori analizzano anche il modo in cui le politiche fondiari riflettono gli interessi di coloro che ricoprono posizioni di autorità o esplorano le connessioni tra "regimi fondiari" e conflitto sociale³⁰ e quindi anche rispetto alla democrazia.

Vi sono ragioni convincenti per proteggere i diritti fondiari delle popolazioni rurali: non solo tutelare i mezzi di sussistenza, la cultura e l'identità sociale di fronte alla crescente competizione fondiaria, ma anche, in termini più positivi, riconoscere e sostenere il contributo dei contadini come attori chiave nel processo di sviluppo³¹.

²⁶ Vedasi: M. Zamponi, *Terra, produzione, lavoro. Storia agraria dell'Africa australe*, Aiep, 2001.

²⁷ L. Cotula, *The Future of Land: Commercial Pressures and the Case for Systemic Law Reform to Secure Rural Land Rights*, in *African Natural Resources Centre. Rethinking land reform in Africa*, cit.

²⁸ A. Collins, M.I. Mitchell, *Revisiting the World Bank's Land Law Reform Agenda in Africa: The Promise and Perils of Customary Practices*, in *Journal of Agrarian Change*, No. 1, 2018, 112-131.

²⁹ Per dettagli vedasi: V.O. Martín Martín, L.M. Jerez Darias, C.S. Martín Fernández, *Agrarian Reforms in Africa*, cit.

³⁰ S. Berry, *On Whose Authority? Land Reform*, cit.

³¹ L. Cotula, *The Future of Land*, cit.

A partire dagli anni '90 molti governi sono stati spinti dai donatori verso la predisposizione di programmi di registrazione di titoli di possesso sulla terra in base alla considerazione che i diritti consuetudinari non sarebbero mai stati in grado da soli di fornire le basi necessarie per lo sviluppo agricolo. Si ritiene che detti diritti non permettano agli utilizzatori di avere sufficiente sicurezza del possesso al fine di effettuare investimenti che aumentino la produttività e non favoriscono un vitale mercato della terra.

Tuttavia, alcuni critici sostengono che le tensioni sulla terra riguardavano tanto chi ha l'autorità per allocare la terra e risolvere le controversie quanto i modi di uso della terra stessa e che gli sforzi per imporre norme uniformi sulle società in cui la terra è soggetta a rivendicazioni multiple e sovrapposte esacerberebbe piuttosto che chiarire le linee di conflitto³². Citando diversi casi, Boone³³ sostiene che i conflitti sulla terra variano in impatto e intensità a seconda che il potere sulla terra risieda o meno su autorità locali o nazionali, mettendo in evidenza anche una qualche forma di debolezza della democrazia. Come vedremo in Sudafrica, i complessi programmi della riforma agraria post-apartheid hanno incontrato difficoltà nell'intersezione di lotte politiche a diversi livelli di *governance* e di interazione sociale³⁴.

3. Riforme agrarie e registrazione dei titoli di possesso³⁵

A partire dagli anni '90, il dibattito è stato orientato verso riforme agrarie redistributive guidate dal mercato (questione che ha riguardato essenzialmente i paesi dell'Africa australe) e verso uno sviluppo rurale volto a sostenere l'agricoltura dei piccoli produttori³⁶. I principali sponsor di questo approccio sono state istituzioni internazionali come la Banca Mondiale (BM) e anche donatori bilaterali, con l'accento posto sul ruolo centrale dell'agricoltura per lo sviluppo, in particolare al fine di alleviare la povertà³⁷. Un documento della BM affermava che: «il focus

³² K. Juul, C. Lund (eds), *Negotiating Property in Africa*, Heinemann, 2002.

³³ C. Boone, *Property Rights and Political Order in Africa: Land Rights and Political Structure*, Cambridge University Press, 2014.

³⁴ A. Claassens, B. Cousins, *Land, Power and Custom: Controversies Generated by South Africa's Communal Land Rights Act*, Legal Resources Center, 2008.

³⁵ La registrazione dei titoli di possesso sulla terra è un sistema di riconoscimento di diritti fondiari che può assumere varie forme, da un sistema centralizzato di titoli fondiari a registrazioni dei diritti su base comunitaria (di villaggio) e/o individuale/famigliare. Questo riconoscimento non equivale, solitamente, all'identificazione giuridica di diritti di proprietà in senso stretto del termine. Vedasi: J. Quan, C. Toulmin, *Formalising and Securing Land Rights: Diverse Approaches from Africa*, Overview paper prepared for the Conference *Land in Africa: Market Asset, or Secure Livelihood?*, Church House, Westminster, November 2004, www.iied.org/sites/default/files/pdfs/migrate/G00166.pdf. Vedasi anche per un'ampia discussione sull'argomento: C. Toulmin, J. Quan, *Evolving Land Rights, Policy and Tenure in Africa*, IIED International Institute for Environment and Development, 2000.

³⁶ A. Pallotti, M. Zamponi, *Le parole dello sviluppo*, cit.

³⁷ M. Zamponi, *State, Land and Democracy*, cit.

principale è il sostegno dell'agricoltura dei piccoli proprietari»³⁸. Già nel 1975 la BM pubblicava un *Land Reform Policy Paper* che raccomandava, come pre-condizione per lo sviluppo, la registrazione di titoli formali di proprietà della terra, l'abbandono dei sistemi comunitari in favore della proprietà privata, ampia diffusione del mercato delle terre per favorire sistemi di trasferimenti incentivanti l'efficienza e il sostegno alla redistribuzione su basi di efficienza ed equità³⁹.

In questo contesto si sono rafforzate le idee che l'individualizzazione del controllo e della disponibilità della terra (come nei diritti di proprietà assoluta) avrebbe favorito nuovi meccanismi centrati su logiche e incentivi di mercato della terra con lo sviluppo di compravendita dei terreni. Inoltre, altri strumenti quali l'ipoteca può creare un flusso di nuovi capitali sotto forma di credito, in grado di finanziare la modernizzazione di tecniche di produzione e di nuovi input. Una volta che la terra sarà diventata una merce a tutti gli effetti, il lavoro seguirà ed emergeranno unità di produzione e processi di produzione capitalistici⁴⁰.

In particolare, i programmi della BM in oltre 90 paesi nel mondo hanno sostenuto investimenti a lungo termine come la ricerca e la divulgazione agricola, il miglioramento della gestione idrica e agricola, l'adozione di nuove tecnologie e l'integrazione della dimensione di genere. Pertanto, la registrazione dei titoli di possesso dei terreni è emersa come un meccanismo chiave per affrontare le vulnerabilità dei contadini. Il *land grabbing* ha rafforzato il presupposto che titoli fondiari certi siano necessari per garantire la tutela dei poveri, un'adeguata distribuzione della terra e accesso alle risorse da parte delle comunità rurali. Più specificatamente:

nella discussione sulla (e nella pratica relativa) alla proprietà e accesso sicuro alla terra, c'è ovviamente il pericolo di presumere che (1) i titoli siano il miglior mezzo per garantire l'accesso e (2) tale accesso fornirà necessariamente stabilità che genererà comportamenti imprenditoriali o produttivi sulla terra con modalità allineate o con gli obiettivi della razionalità neoliberista o della sovranità alimentare⁴¹.

Nell'ambito del sostegno ai piccoli agricoltori, i programmi volti a conferire titoli di possesso registrati sulla terra agli agricoltori e alle comunità locali potrebbero essere un modo per offrire sicurezza del possesso a gruppi più ampi di

³⁸ World Bank, *Implementing Agriculture for Development: World Bank Group Agriculture Action Plan (2013-2015)*, The World Bank Group, 2013, xvi, in documents1.worldbank.org/curated/en/331761468152719470/pdf/779110WP0Ag0Ac0than0the0Board0paper.pdf.

³⁹ M. Zamponi, *Terra, produzione, lavoro*, cit.

⁴⁰ Vedasi: C. Boone, *Legal Empowerment of the Poor Through Property Rights Reform: Tensions and Trade-offs of Land Registration and Titling in sub-Saharan Africa*, in *Journal of Development Studies*, No. 3, 2019, 384-400.

⁴¹ M. Edelman, T. Weis, A. Baviskar, S.M. Borras Jr., E. Holt-Giménez, D. Kandiyoti, W. Wolford, *Introduction: Critical Perspectives on Food Sovereignty*, in *Journal of Peasant Studies*, No. 6, 2014, 923.

abitanti rurali e potrebbe generare una nuova classe di piccoli contadini, anche all'interno del sistema capitalista globale⁴². Come suggerisce Boone⁴³ i sostenitori ritengono che la registrazione dei diritti di possesso protegga i poveri da espropri e politiche arbitrarie da parte dei governi, delle élite locali (comprese le autorità tradizionali) e altri accaparratori di terre; riduce i conflitti legati alla terra, fra comunità e membri della famiglia allargata e rafforza la posizione delle donne.

A differenza delle politiche di formalizzazione della proprietà progettate per sostituire l'agricoltura di villaggio a favore dell'agrobusiness, i programmi di registrazione dei titoli di possesso mirano a garantire i diritti di utilizzo dei piccoli produttori. In una visione forse ottimistica, la riforma della proprietà fondiaria potrebbe fornire la base per la costruzione di nuove istituzioni politiche a livello locale e la nascita di nuove autorità amministrative possibilmente più democratiche. Questa era l'idea che aveva guidato per esempio le raccomandazioni della Commissione Shivji in Tanzania. La legge, scaturita dai lavori della commissione si fondava sul principio dei diritti dei possessori e mirava all'istituzionalizzazione dell'amministrazione fondiaria locale⁴⁴ e non alla creazione di un mercato della terra; intendeva creare le condizioni per l'autogoverno locale e la democrazia.

Va però considerato che nel quadro delle politiche neoliberiste contemporanee c'è il rischio che gli unici beneficiari siano piccoli gruppi di élite rurali (e talvolta urbane), mentre aumentano i conflitti sulla terra. Lo studio di Otsuka e Place⁴⁵ suggerisce che

i passi verso l'istituzione di sistemi formali di possesso hanno anche portato ad una maggiore insicurezza del possesso in molti paesi, a causa dei conflitti tra diritti tradizionali e diritti legali sulla terra di nuova creazione. Vale a dire, se la titolarità della terra viene implementata prima che i diritti fondiari siano individualizzati spontaneamente, è probabile che la titolarità crei conflitti tra i membri della famiglia, che collettivamente "possiedono" lo stesso pezzo di terra.

Difatti, i sostenitori della posizione sulla sicurezza del possesso spesso non affrontano la questione di come i regimi fondiari incentrati sul riconoscimento di titoli registrati possano essere mantenuti nel tempo a fronte di cambiamenti come quello della crescita delle famiglie allargate, la continua differenziazione socioeconomica nelle comunità rurali e/o continui cambiamenti avversi, nei

⁴² Per una discussione su questo punto vedasi: M. Zamponi, *Governance della terra, diritti di cittadinanza e sviluppo rurale in Africa australe*, in *Africa*, No. 1, 2007, 54-77.

⁴³ C. Boone, *Legal Empowerment of the Poor*, cit.

⁴⁴ A. Manji, *Legal Paradigms in Contemporary Land Reform*, in *Commonwealth and Comparative Politics*, No. 1, 2006, 151-165.

⁴⁵ K. Otsuka, F. Place, *Changes in Land Tenure and Agricultural Intensification in sub-Saharan Africa*, WIDER Working Paper, 2014/051, 4.

contesti normativi nazionali e internazionali, per l'agricoltura dei piccoli produttori rispetto alle grandi aziende transnazionali⁴⁶.

Mentre le istituzioni finanziarie internazionali rafforzano la loro ottica di privatizzazioni (o comunque di aumento del ruolo di meccanismi di mercato), la carenza di un ambiente adeguato e del capitale sociale necessario sono i maggiori impedimenti allo sviluppo economico. In particolare, colpendo i meccanismi preesistenti collegati alla produzione agricola - spesso imperfetti, corrotti o comunque inefficienti è vero, ma in parte in grado di garantire i produttori - la crisi si è acuita. Ma più grave ancora, i nuovi processi hanno messo in evidenza che la piccola produzione contadina africana sta perdendo sempre più il proprio posto nella nuova divisione mondiale del lavoro. Una ricerca condotta dall'International Food Policy Research Center⁴⁷ segnalava, già molti anni fa, che la produzione di beni agricoli alimentari, settore nel quale i piccoli produttori detengono una quota rilevante, mostra un andamento produttivo migliore dei settori dominati dalle aziende agricole di grandi dimensioni. Binswanger segnalava, in particolare, che i sistemi produttivi basati sulle grandi fattorie commerciali esprimono bassi livelli di produttività, riducono le capacità produttive dei piccoli agricoltori e creano distorsioni economiche che possono tramutarsi in lotte e tensioni sociali⁴⁸.

Nonostante la mercificazione su larga scala della terra, oggi ci troviamo di fronte una situazione anomala in cui i sistemi di possesso della terra sono ancora basati su regole consuetudinarie. Lund e Boone⁴⁹ li descrivono in questo modo: «La fusione tra strategie di accesso alla terra consuetudinaria, influenza statale e mercato promuovono l'accumulazione da parte di attori ben posizionati, ma sembrano riprodurre fluidità nelle norme e nei termini di accesso alla terra». Dobbiamo, infatti, prendere in considerazione che il possesso consuetudinario della terra è caratterizzato da un controllo individuale piuttosto che comunitario. Infatti, possiamo concordare con Ribot e Peluso⁵⁰ quando affermano che l'accesso alla terra è un "insieme di poteri" complicato, contraddittorio e sovrapposto, radicato in varie forme di autorità locale e tradizionale, che possono permettere agli attori di accedere alle risorse o per mediare e persino controllare l'accesso di altri.

Un esempio lampante degli effetti imprevisti della legislazione sulla riforma agraria è quello della recente rinascita delle autorità tradizionali in paesi formalmente democratici. Pressati dai donatori internazionali e da alcuni dei loro stessi cittadini, alcuni stati africani hanno adottato misure per registrare le proprietà

⁴⁶ C. Boone, *Legal Empowerment of the Poor*, cit.

⁴⁷ P. Pinstrip-Andersen, R. Pandya-Lorch, M.W. Rosegrant, *World Food Prospects: Critical Issues for the Early 21st Century*, International Food Policy Research Center, 1999.

⁴⁸ Vedasi: H. Binswanger, K. Deininger, *Are Large Farms more Efficient than Small Ones? Government Intervention, Large Scale Agriculture and Resettlement in Kenya, South Africa and Zimbabwe*, Unpublished paper, 1992; H. Binswanger, K. Deininger, G. Feder, *Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations*, in J. Berhman, T.N. Srinivasan (eds), *Handbook of Development Economics*, Elsevier Science, 1995.

⁴⁹ C. Lund, C. Boone, *Introduction: Land politics in Africa - Constituting Authority over Territory, Property and Persons*, in *Africa*, No. 1, 2013, 10.

⁵⁰ J.C. Ribot, N.L. Peluso, *A Theory of Access*, in *Rural Sociology*, No. 2, 2003, 158.

fondiarie, definire i diritti dei possessori della terra o rafforzare l'amministrazione fondiaria, in nome della garanzia dei diritti fondiari e della promozione degli investimenti, ampliando al contempo il potere politico delle autorità tradizionali⁵¹.

A causa delle imperfezioni nei mercati e di istituzioni limitate nel sostenere il funzionamento dei mercati stessi in Africa, la liberalizzazione, sotto forma di individualizzazione dei diritti di proprietà, a volte non è riuscita a ottenere i benefici promessi rispetto a opportunità di investimenti associate ai diritti di possesso comunitario⁵². Come ricorda Ghebru questo scenario è particolarmente convincente in molti contesti rurali dell'Africa dove la terra non è solo un bene produttivo, ma svolge anche importanti funzioni di ammortizzatore sociale. Ad esempio, uno dei grandi vantaggi di molti regimi di possesso comunitario è che i membri della comunità possono rivendicare l'accesso alla terra per l'agricoltura quando necessario e affittarla come risposta per soddisfare le esigenze di consumo a breve termine⁵³.

Infine, i modelli di registrazione dei titoli avrebbero l'intenzione di collegarsi a nuove forme di *governance* decentralizzata dell'amministrazione della terra promuovendo democrazia partecipativa diretta e favorendo la partecipazione delle comunità locali alle decisioni riguardanti la gestione fondiaria. Tuttavia, la realtà sul campo nella maggior parte dei paesi africani mostra poca o nessuna effettiva partecipazione della comunità, soprattutto nella formulazione delle regole⁵⁴. Alcuni analisti hanno osservato che la mancanza di coinvolgimento della comunità equivarrebbe al fallimento della democrazia⁵⁵.

4. La riforma agraria in Zimbabwe e Sudafrica

Come già ricordato, in Africa sub-sahariana la questione della terra è fortemente legata alla costruzione dello Stato, in quanto elemento necessario alla formazione del consenso e alla realizzazione dello sviluppo. In Africa australe, i modelli coloniali basati su esproprio delle terre, segregazione territoriale e proletarizzazione degli agricoltori indigeni furono determinanti per la costituzione dello Stato coloniale (e dell'apartheid) attraverso il diretto sostegno ai *settler* forgiando quello specifico legame tra terra, razza e disuguaglianza che avrebbe lasciato una così profonda e problematica eredità nella formazione degli stati post-coloniali nella regione. Disuguaglianze socioeconomiche e alti livelli di povertà indeboliscono la legittimità dei governi e rappresentano una sfida ai modelli di sviluppo economico

⁵¹ S. Berry, *On Whose authority? Land reform*, cit. Vedasi anche su questo aspetto: S. Takeuchi (ed), *African Land Reform*, cit.

⁵² B. Shiferaw, G. Obare, G. Muricho, *Rural Market Imperfections and the Role of Institutions in Collective Action to Improve Markets for the Poor*, in *Natural Resource Forum*, No. 1, 2008, 25-38.

⁵³ H. Ghebru, *Revisiting Land Policy Reforms*, cit.

⁵⁴ A.L. Wily, *The Law is to Blame: The Vulnerable Status of Common Property in Sub-Saharan Africa*, in *Development and Change*, No. 3, 2011, 733-757.

⁵⁵ H. Chitonge, *Participatory Land Governance in Africa: The Key to Raising Productivity and Promoting Equitable and Sustainable Land Use*, in *African Natural Resources Centre. Rethinking land reform in Africa*, cit., 204.

promossi da anni dai governi con il sostegno della comunità internazionale, aprendo ampie riflessioni sui diritti di cittadinanza e sulla democrazia⁵⁶.

Come ci ricordano Scoones e Cousins, le narrazioni incentrate sulla promozione di un'“agricoltura economicamente sostenibile” hanno profondamente influenzato la definizione delle politiche per la riforma agraria redistributiva in Sudafrica, Zimbabwe e Namibia. Ciò è avvenuto, spesso, in modo ambiguo. In effetti, una caratteristica chiave dei dibattiti sulla riforma agraria in Africa australe è una forte disconnessione tra i discorsi su cui si concentra la politica di riforma agraria - che spesso comporta dosi di populismo e retorica nazionalista attingendo a una varietà di argomenti che affondano le loro radici nelle prospettive di studio sulle *livelihood*, nel populismo agrario e nel marxismo - e i discorsi più tecnici dell'economia, che sottolineano aggiustamenti pragmatici e attingono a varianti dell'economia neoclassica e della nuova economia istituzionale, col risultato che in tutta la regione, la coerenza politica si è rivelata oltremodo sfuggente⁵⁷.

Nel caso dello Zimbabwe, la grave crisi politica ed economica che lo Zimbabwe sta ancora vivendo si lega alla riforma agraria e alla formulazione di un rinnovato “progetto nazionale” come risposta alle tensioni nella formazione dello Stato-nazione post-coloniale. La riforma agraria del 2000 - criticata sia nel paese sia all'estero - è stata percepita come la ricerca di un capro espiatorio (la comunità degli agricoltori bianchi) e come un rude tentativo di distogliere l'attenzione dalla crescente opposizione interna e dalla grave crisi economica in cui il paese versa fin dalla metà degli anni '90⁵⁸. Benché la situazione sia precipitata a causa dell'uso strumentale della questione fondiaria da parte di un governo che vedeva diminuire giorno dopo giorno la propria legittimità, non si deve dimenticare che il valore simbolico prima che sociale, economico e politico della terra è fortissimo in Zimbabwe così come in Namibia e Sudafrica⁵⁹. In questo senso «lo Zimbabwe fornisce un importante caso di studio per i più ampi problemi politici ed economici in una regione [l'Africa australe] caratterizzata da modelli specifici di penetrazione coloniale, per le forme della lotta di liberazione, e per i problemi dello sviluppo post-coloniale»⁶⁰.

Possiamo identificare tre elementi che si intersecano l'un l'altro: la crisi del “consenso di élite”⁶¹ dello Stato indipendente costruito sul delicato equilibrio di

⁵⁶ M. Zamponi, *African Peasantry, Rural Transformations*, cit.

⁵⁷ I. Scoones, B. Cousins, *Contested Paradigms of 'Viability' in Redistributive Land Reform: Perspectives from Southern Africa*, in *Journal of peasant studies*, No. 1, 2010, 31-66.

⁵⁸ R. Palmer, *Mugabe's "Land Grab" in Regional Perspective*, in T.A.S. Bowyer-Bower, C. Stoneman (eds), *Land Reform in Zimbabwe: Constraints and Prospects*, Ashgate, 2000, 15-24. Su crisi economica e conflitto politico vedasi: B. Raftopoulos, L. Sachikonye, *Striking Back. The Labour Movement and the Post-colonial State in Zimbabwe 1980-2000*, Weaver Press, 2001; P. Bond, M. Manyanya, *Zimbabwe's Plunge*, University of Natal Press, 2003.

⁵⁹ E. Lahiff, B. Cousins, *The Land Crisis in Zimbabwe Viewed from South of the Limpopo*, in *Journal of Agrarian Change*, No. 4, 2001, 652-666.

⁶⁰ B. Raftopoulos, *Le sfide politiche dello Zimbabwe*, in *Afriche e Orienti*, No. 2, 2003, 12.

⁶¹ M. Lee, *La risposta dell'Occidente alla crisi in Zimbabwe*, in *Afriche e Orienti*, No. 2, 2003, 95-112.

forze sociali esistenti nel paese e che si reggeva sull'eredità della lotta di liberazione e sugli accordi di pace del 1979; le crescenti difficoltà nel perseguimento di una politica di sviluppo e di *welfare* nel periodo della globalizzazione, espresse dalle grandi difficoltà del programma di aggiustamento strutturale avviato nel 1991; l'uso del nazionalismo e di una nuova solidarietà regionale rispetto alle sfide poste da un nuovo sistema, in qualche misura o da alcuni attori, definito come imperialista.

La crisi rappresenta, pertanto, il modo in cui il partito al potere ha gestito una "ricostruzione" dello Stato post-coloniale per definire e consolidare i processi di accumulazione interna.

La crisi legata alla riforma agraria si collega a tre fasi principali della storia dello Zimbabwe, legate tanto alla questione della formazione dello Stato e del consenso interno quanto alla questione della terra. Infatti, esiste una stretta relazione fra l'evoluzione dei processi politici e le fasi che hanno contraddistinto dibattito e politiche della terra: la prima fase è quella della giustizia sociale, della trasformazione socialista dello Stato e del programma di reinsediamento agricolo (anni '80); la seconda fase è legata all'implementazione dell'aggiustamento strutturale e ai processi di indigenizzazione del sistema economico, anche in agricoltura (anni '90); la terza fase è rappresentata dalla fase attuale di crisi e dalla battaglia per la ri-legittimazione a tutti i costi da parte del partito al potere, accompagnata dalla riforma agraria radicale tramite il *Fast Track Land Reform Programme* (FTRP)⁶².

Il FTRP lanciato nel 2000 ha determinato una relazione complessa fra molti attori e fattori politici, economici e sociali che hanno contribuito a un confronto politico assai violento e a un dibattito ad esso collegato su motivi, risultati e impatti della riforma agraria centrata su invasioni ed espropri della gran parte delle aziende agricole commerciali di proprietà dei bianchi⁶³.

Più precisamente possiamo affermare che la crisi in Zimbabwe è stata descritta secondo una dicotomia fra l'idea di un progetto nazionalista redistributivo delle risorse (la terra in specifico) in quanto elemento centrale della propria sovranità e la rottura delle norme della *governance* liberale mediante un sistema di potere autoritario. La questione della terra è stata presentata dal governo dello Zimbabwe

⁶² La ricostruzione storica delle fasi politiche del paese dopo la sua indipendenza è stata affrontata in dettaglio in altre sedi, dove ho discusso della questione della ri-costruzione del consenso interno e dei suoi rapporti con la questione agraria. Vedasi per esempio: M. Zamponi, *From Social Justice, to Neo-liberalism, to Authoritarian Nationalism. Where is the Zimbabwean State Going?*, in S. Dansereau, M. Zamponi (eds), *Zimbabwe. The political Economy of decline*, Nordiska Afrikainstitutet, 2005; M. Zamponi, «Lo Zimbabwe non sarà mai, mai più una colonia». *Autoritarismo politico, riforma agraria e conflitto sociale*, in A.M. Gentili, M. Zamponi (a cura di), *Stato, democrazia e legittimità nelle transizioni politiche in Africa, America Latina, Balcani, Medio Oriente*, Carocci, 2005; M. Zamponi, *Crisi dello Stato, autoritarismo politico e riforma agraria nello Zimbabwe contemporaneo. Verso quale democrazia?*, in *Afriche e Orienti*, No. 1-2, 2012, 77-92. Vedasi anche: M. Zamponi, *La politica autoritaria della ZANU-PF in Zimbabwe. La rielaborazione del nazionalismo mediante una "storia patriottica"*, in *NAD*, No. 2, 2020, 142-164.

⁶³ B. Raftopoulos, A. Mlambo (eds), *Becoming Zimbabwe: A History from the Pre-colonial Period to 2008*, Weaver Press, 2009.

come un modo per risolvere le ingiustizie coloniali ancora in grado di influenzare il processo di formazione dello Stato.

Per l’Africa australe in generale il caso dello Zimbabwe ha evidenziato una serie di questioni non risolte riguardanti le eredità di accesso ineguale alle risorse e, in modo particolare alla terra, a seguito dei sistemi coloniali e l’apartheid. Il caso dello Zimbabwe offre anche importanti considerazioni all’interno delle più ampie discussioni internazionali sulle riforme agrarie e sulle possibilità di modelli di riforma redistributiva orientata alla formazione di un modello di piccoli proprietari. Secondo alcuni, nel quadro delle prescrizioni di riforme basate sul mercato, le odierne riforme centrate sul principio *willing seller - willing buyer* (peraltro già applicato dallo Zimbabwe negli anni ‘80) sono considerate accettabili in quanto contribuiscono alla riduzione della povertà⁶⁴, in un contesto in cui però la ristrutturazione più ampia delle politiche agrarie e dei modelli di proprietà non è considerata. Da questo punto di vista l’esperienza dello Zimbabwe apre un dibattito oggi sottovalutato. Secondo Lipton⁶⁵ la riforma agraria è una questione non risolta che rimane fortemente caratterizzata da una discussione vivace a livello internazionale.

In particolare, mentre secondo il governo la riforma agraria è stata completata con successo fin dal 2003, gli oppositori evidenziano il modo caotico in cui è stata condotta, il confronto sociale violento e il crollo della produzione agricola con conseguente aumento della povertà nel paese. In sostanza abbiamo due posizioni che si fronteggiano. La prima, quella governativa, di sostegno al programma, insiste sul fatto che la questione della terra è stata risolta. La seconda posizione insiste sul rispetto dello Stato di diritto e dei diritti umani e sulla democratizzazione come questioni da inglobare nel programma di riforma agraria se si vogliono realmente raggiungere obiettivi di giustizia⁶⁶.

Il discorso sulla terra ha creato contestazioni e una forte polarizzazione politica non solo in Zimbabwe ma anche nei paesi vicini che condividono l’eredità storica di colonie dei *settler*. Quindi non c’è dubbio che la redistribuzione della terra continui ad essere un tema “emotivo” in Africa australe a causa dell’ombra onnipresente della modernità coloniale e delle sue tendenze epistemiche con la conseguente richiesta di forme di restituzione della terra⁶⁷.

Infatti, oggi, dopo circa sei anni dall’entrata in carica del nuovo Presidente Emmerson Mnangagwa non sembra si possa affermare che ci siano state

⁶⁴ K. Deininger, H. Binswanger, *The Evolution of the World Bank's Land Policy: Principles, Experience, and Future Challenges*, in *The World Bank Research Observer*, No. 2, 1999, 247-276; K. Deininger, *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*, A World Bank Policy Research Report, World Bank, in documents.worldbank.org/curated/en/485171468309336484/Land-policies-for-growth-and-poverty-reduction.

⁶⁵ M. Lipton, *Land Reform in Developing Countries: Property Rights and Property Wrongs*, Routledge, 2009.

⁶⁶ Per una disamina recente e ampia discussione della questione agraria in Zimbabwe si rimanda a I. Scoones, *Land reform in Zimbabwe: challenges for policy*, Create Space, 2018.

⁶⁷ L. Makuwerere Dube, *Restitution versus Populism: Revisiting the Dominant Tropes of the Land Question in Zimbabwe*, in *Open Journal of Social Sciences*, No. 7, 2019, 203-219.

significative discontinuità con l'era del Presidente Robert Mugabe rimasto al potere dal 1980 al 2017. Si può comunque ritenere che lo Zimbabwe sia in qualche modo “in transizione”. Nella misura in cui è corretto parlare dell'era Mugabe per i decenni passati, potrebbe essere ancora prematuro definire gli anni Mnangagwa come l'inizio di un'era post-Mugabe poiché, anche se è possibile vedere processi di trasformazione, appare difficile definire quale forma e direzione prenderà la politica futura dello Zimbabwe: al riguardo se il processo di riforma agraria ha ormai una storia lunga 40 anni, le trasformazioni legate alla riforma radicale avviata nel 2000 ha prodotto risultati fortemente redistributivi, ma anche controversi, ancora da comprendere appieno⁶⁸.

Anche in Sudafrica la riforma agraria è un argomento carico di “emotività” e di tensione politica. Questo perché la terra è stata al centro dell'espropriazione degli africani da parte dei *settler* europei. Una riforma agraria di successo può aiutare a superare questa eredità al fine di rafforzare legami nazionali condivisi. Può anche servire come base per una società coesa attraverso un programma di redistribuzione adeguatamente gestito. Si tratta, tuttavia, di un “lavoro infinito” a causa della complessità della questione agraria nel paese⁶⁹.

Il programma di riforma agraria sudafricano partito dal 1994 si basa su tre pilastri: restituzione, redistribuzione e riforma del possesso come originariamente concettualizzati nel Programma di ricostruzione e sviluppo. Restituzione significa risolvere le rivendicazioni delle terre perse durante l'apartheid attraverso il ripristino delle terre o una compensazione finanziaria, la redistribuzione è intesa a trasferire le aziende agricole di proprietà dei bianchi agli agricoltori neri e la riforma del possesso mira a fornire un accesso più sicuro alla terra per i contadini “tradizionali” nelle aree comunitarie (gli ex Bantustan del periodo dell'apartheid) e per i neri che vivono nelle fattorie commerciali⁷⁰.

⁶⁸ Vedasi: G.T. Mudimu, T. Zuo, N. Nalwimba, *Inside an Enclave: The Dynamics of Capitalism and Rural Politics in a Post-land Reform Context*, in *Journal of Peasant Studies*, No. 1, 2022, 101-128; G. Mkodzongi, P. Lawrence, *The Fast-track Land Reform and Agrarian Change in Zimbabwe*, in *Review of African Political Economy*, No. 159, 2019, 1-13. In questo secondo saggio si ricorda che l'FTLR ha ristrutturato radicalmente le relazioni agrarie a favore di un gruppo eterogeneo di agricoltori. La riforma agraria è un processo in corso che può offrire ai contadini l'opportunità di diversificare i mezzi di sussistenza e partecipare ai mercati mondiali delle materie prime. Pertanto, qualsiasi ritorno all'ortodossia neoliberista nell'attuale Zimbabwe pone sfide al processo di trasformazione agraria e rischia di annullare le conquiste ottenute a favore dei contadini. In ogni caso molta è ancora l'incertezza sui possibili sviluppi della politica agraria in Zimbabwe. Inoltre, la decisione già dal 2020 di procedere a forme di indennizzo per gli agricoltori bianchi espropriati (anche se non pienamente operativa per mancanza di fondi) evidenzia una qualche evoluzione nella strategia politica del governo rispetto alla riforma agraria; vedasi: B. Zulch, J. Yacim, P. Paradza, *Are Former Commercial Farmers in Zimbabwe Satisfied with the Global Compensation Agreement?*, in *Journal on Property Research*, No. 2, 2022, 99-119.

⁶⁹ W. Sihlobo, *Land reform in South Africa: what the real debate should be about*, in *The Conversation*, 16 May 2022, in theconversation.com/land-reform-in-south-africa-what-the-real-debate-should-be-about-182277.

⁷⁰ Per approfondimenti si rimanda a: M. Zamponi, *The South Africa Land Reform since 1994: Policies, Debates, Achievements*, in A. Pallotti, U. Engel (eds), *South Africa after Apartheid. Policies and Challenges of the Democratic Transition*, Brill, 2016.

Di particolare interesse è il Libro Verde sulla Riforma Agraria, approvato a fine agosto 2011. Questo documento programmatico ha la seguente visione per la riforma agraria:

Un sistema unico riconfigurato e coerente a quattro livelli di possesso della terra, che garantisca che tutti i sudafricani, in particolare i neri che vivono nelle aree rurali, abbiano un accesso ragionevole alla terra con diritti sicuri [...]; diritti di proprietà chiaramente definiti [...]; forme sicure di possesso della terra a lungo termine per i non cittadini residenti impegnati in investimenti appropriati che aumentino la sovranità alimentare e la sicurezza dei mezzi di sussistenza, e migliorino lo sviluppo agroindustriale; efficaci sistemi di pianificazione e regolamentazione dell'uso della terra che promuovano un utilizzo ottimale della terra in tutte le aree e settori [...]⁷¹.

Lo scopo della prima opzione - il Land Restitution Program - è quello di restituire la terra o risarcire le persone che sono state espropriate della loro terra attraverso leggi discriminatorie dal 1913, cioè «riparare i torti del passato: riparare l'ingiusta spoliatura e risanarla»⁷².

La seconda opzione è la redistribuzione della terra. Nel 1994, il governo si era impegnato a redistribuire il 30% delle terre agricole di proprietà dei bianchi ai poveri e ai senza terra per un periodo di cinque anni. Gli obiettivi principali sono: affrontare l'eredità della disuguaglianza razziale nella proprietà della terra nel paese, migliorare i mezzi di sussistenza dei poveri rurali e contribuire allo sviluppo economico. Gli obiettivi e gli approcci specifici della politica di redistribuzione sono stati definiti nel Libro bianco del 1997. La riforma redistributiva della terra mirava a ottenere sia benefici diretti per i beneficiari del programma sia benefici indiretti per l'economia rurale nel suo complesso. Possiamo trovare questi scopi nel Libro bianco:

La riforma agraria mira a contribuire allo sviluppo economico, sia dando alle famiglie l'opportunità di impegnarsi in un uso produttivo della terra, sia aumentando le opportunità di lavoro incoraggiando maggiori investimenti. Prevediamo una riforma agraria che si traduca in un paesaggio rurale costituito da aziende agricole piccole, medie e grandi; uno che promuova sia l'equità che l'efficienza attraverso una strategia combinata agraria e industriale in cui la riforma agraria è una scintilla per il motore della crescita⁷³.

Nel 1994, quando in Sudafrica si tennero le prime elezioni democratiche, i 77,58 milioni di ettari di terreno agricolo del paese con titoli di proprietà registrati erano

⁷¹ Department of Rural Development and Land Reform, *Green Paper on Land Reform*, 2012, Punto 3, in www.gov.za/sites/www.gov.za/files/land_reform_green_paper.pdf.

⁷² R. Hall, *Reconciling the Past, Present, and Future*, in C. Walker, A. Bolhin, R. Hall, T. Keep (eds), *Memory, Reconstruction, and Justice: Perspectives on Land Claims in South Africa*, University of Kwazulu-Natal Press, 2011, 17.

⁷³ Department of Land Affairs, *White Paper on South African Land Policy*, 1997, p. 31, in www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201411/whitepaperlandreform.pdf.

principalmente posseduti da agricoltori bianchi. Da allora l'area totale dei diritti fondiari trasferiti dalla proprietà bianca allo Stato o ai beneficiari neri, è pari a 19,16 milioni di ettari. Ciò equivale al 24,7% di tutti i terreni agricoli di proprietà. Anche se la cifra può sembrare incoraggiante, dato che è vicina all'obiettivo del 30%, la preoccupazione è che lo Stato è ora uno dei principali proprietari di terreni agricoli (più di 2,5 milioni di ettari)⁷⁴.

Come suggerito da Walker⁷⁵, la redistribuzione della terra ai senza terra e alle persone emarginate non può garantire di per sé maggiori redditi e mezzi di sussistenza, mentre allo stesso tempo l'incapacità dei settori economici non agricoli di assorbire i lavoratori sta aumentando la potenziale rilevanza della terra per i gruppi sociali più poveri.

Il terzo pilastro è la riforma del regime fondiario che mira a garantire un accesso più sicuro alla terra negli ex Bantustan. La questione della sicurezza del possesso fondiario è inclusa nella Costituzione, la quale, tuttavia, non fornisce ulteriori dettagli sui modelli di sicurezza del possesso fondiario. Il possesso della terra è ancora una questione molto controversa nel paese. In effetti dei tre pilastri della riforma agraria, la riforma fondiaria si è rivelata quella più difficile da affrontare e sostanzialmente non risolta.

Il Libro bianco del 1997 affermava che: «tutti i processi di riforma della proprietà fondiaria devono riconoscere e accogliere i diritti acquisiti di fatto che esistono sul terreno. Gli interessi acquisiti includerebbero i diritti legali, così come gli interessi che sono venuti ad esistere senza un riconoscimento legale formale»⁷⁶. Come indicato dall'African National Congress (ANC):

La riforma del regime fondiario è diretta verso due obiettivi distinti. Il primo è affrontare lo stato dell'amministrazione fondiaria nelle aree comunitarie delle ex homelands e riserve per i coloured [...] Le aree comunitarie ospitano quasi un terzo di tutti i sudafricani e sono il luogo con la più alta concentrazione di povertà nel paese. Molti residenti hanno forme di possesso insicure o illegali, che rappresentano sia una potenziale fonte di conflitto sia un ostacolo agli investimenti e allo sviluppo. Il secondo obiettivo è rafforzare la sicurezza del possesso dei lavoratori che vivono nelle aziende agricole commerciali [...] ⁷⁷.

Le eredità storiche incidono pesantemente sulla gestione delle terre comunitarie e, quindi, sulle politiche di riforma. La gestione della terra è ancora un sistema misto

⁷⁴ J. Kirsten, *South Africa's government has been buying land and leasing it to black farmers. Why it's gone wrong and how to fix it*, in *The Conversation*, 4 September 2023, in theconversation.com/south-africas-government-has-been-buying-land-and-leasing-it-to-black-farmers-why-its-gone-wrong-and-how-to-fix-it-211938.

⁷⁵ C. Walker, *Redistributive Land Reform: For What and for Whom*, in L. Ntsebeza, R. Hall, *The Land Question in South Africa*, HSRC, 2007, 134.

⁷⁶ Department of Land Affairs, *White Paper on South African Land Policy*, 1997, cit., 84.

⁷⁷ African National Congress, *Land Reform Policy Discussion Document*, 2012, in www.anc1912.org.za/wp-content/uploads/2021/05/Land-Reform-Policy-Discussion-Document.pdf, 6.

di relazioni istituzionali caratterizzato da incertezza e ambiguità riguardo alla sicurezza dell'accesso alla terra e rispetto ai rapporti con gli enti locali e con le autorità tradizionali, in particolare⁷⁸.

La riforma del regime fondiario, tra l'altro, ha l'obiettivo di garantire i deboli diritti fondiari delle persone che vivono nelle aree rurali degli ex Bantustan, che risiedono da decenni su terre che non possiedono e che sono amministrate da autorità tradizionali non sempre responsabili verso i cittadini. La legge sui diritti fondiari comunitari (Communal Land Rights Act) n. 11 del 2004 è stato un tentativo di affrontare i problemi storici dell'accesso alla terra nelle aree rurali africane. Quella legge stimolò un ampio e acceso dibattito all'interno del paese per più di un decennio e fu infine abrogata da una decisione della Corte costituzionale l'11 maggio 2010. Resta quindi irrisolta la questione della riforma del regime fondiario. Al riguardo Ntsebeza⁷⁹ ricorda, quindi, che a causa delle difficoltà e dei fallimenti incontrati dalla riforma agraria un numero significativo di sudafricani sono ancora "rinchiusi" negli ex Bantustan e sono ancora soggetti ai leader tradizionali.

Nonostante l'ampio dibattito sull'argomento non si è ancora arrivati ad una chiara e organica ridefinizione. Alla Conferenza svoltasi in Sudafrica in agosto 2022 si segnalava che 25 anni dopo l'adozione della Costituzione post-apartheid, i circa 18 milioni di sudafricani che vivono negli ex bantustan hanno ancora un riconoscimento limitato della loro sicurezza di possesso, dei diritti sulla terra e quindi deboli garanzie sull'ottenimento di adeguati mezzi di sussistenza. Al contempo, i diritti fondiari consuetudinari e informali sono direttamente e sistematicamente minacciati da leggi, politiche e pratiche governative che abrogano tali diritti⁸⁰.

Da qualche anno, come ricorda du Toit⁸¹, nel discorso pubblico contemporaneo quasi tutta l'attenzione è focalizzata sull'aspetto emotivo e sul dibattito polarizzante sul possibile esproprio della terra senza indennizzo, che il governo vorrebbe attuare. Da un lato troviamo la Democratic Alliance che invoca lo spettro di un governo guidato dall'ANC determinato a impossessarsi delle proprietà fondiarie dei bianchi a tutti i costi; dall'altro lato, il partito Economic Freedom Fighters (EFF), ha costruito un marchio politico efficace basato sull'incarnare proprio lo *swart gevaar*

⁷⁸ B Cousins, A. Claassens, *Communal Tenure "from Above" and "from Below". Land Rights, Authority and Livelihoods in South Africa*, in S. Evers, M. Spierenburg, H. Wels (eds), *Competing Jurisdictions. Setting Land Claims in Africa*, Brill, 2005.

⁷⁹ L. Ntsebeza, *The More Things Change, the More they Remain the Same: Rural Land Tenure and Democracy in the Former Bantustans*, in F. Hendricks, L. Ntsebeza, K. Helliker (eds), *The Promise of Land. Undoing a century of dispossession in South Africa*, Jacana Media, 2013.

⁸⁰ Land conference 2022, *The Failed Promise of Tenure Security. Customary Land Rights and Dispossession*, in plaas.org.za/land-conference-2022/. La Conferenza ha riunito attivisti, accademici e altre persone interessate al fine di attirare l'attenzione sul bisogno urgente di garantire la sicurezza del possesso nonché i diritti sulla terra in generale per le comunità vulnerabili quale preconditione per lo sviluppo: landportal.org/node/112448. Alla conferenza, fra le varie ipotesi, si è evidenziata l'opportunità di individuare una forma di amalgama fra legge nazionale e legge consuetudinaria al fine di creare un sistema giuridico dei diritti tradizionali più efficace e chiaro.

⁸¹ A. du Toit, *The Land and Its People: The South African "Land Question" and the Post-Apartheid Political Order*, PLAAS Working Paper 64, March 2023.

(il pericolo nero) che i bianchi temono, collegando le richieste di esproprio e nazionalizzazione su vasta scala delle terre con promesse di distruggere il potere economico bianco: «verremo a sederci a tavola, e se ci rifiutate a tavola, distruggeremo quel tavolo da pranzo. Nessuno mangerà finché tutti nel Sudafrica non mangeranno alla stessa tavola. Questo è ciò per cui stiamo combattendo»⁸².

In effetti, la discussione pubblica sulla questione fondiaria in Sudafrica procede per lo più in completa disconnessione dalla complessità pratica e materiale dell'effettiva redistribuzione della terra e gestione organica dei diritti sulla terra dei contadini neri. Secondo alcuni, infatti, la riforma agraria non dovrebbe essere vista solo come un problema del settore agricolo. Piuttosto, dovrebbe essere vista come una sfida multisettoriale che coinvolge anche attori non agricoli. A sostegno di questa visione si segnala che gli agricoltori bianchi non sono stati gli unici beneficiari delle politiche fondiarie dei regimi coloniali e di apartheid poiché la maggior parte di coloro che hanno tratto profitto dall'apartheid vivono nelle aree urbane. La non piena attuazione della riforma agraria nei suoi tre pilastri di redistribuzione, restituzione e riforma del regime fondiario sarebbe da attribuire alle debolezze dello Stato nel concepire una politica organica⁸³.

Il Sudafrica, come qualsiasi altro Stato al mondo, ha sufficienti poteri per espropriare la terra (con o senza risarcimento) al fine di affrontare le eredità razzista del passato e per implementare progetti di sviluppo. Se la questione fondiaria non verrà affrontata, il governo dovrà fronteggiare nuovi elementi di crisi legati all'aumento dell'urbanizzazione, alla proliferazione di insediamenti informali e proteste diffuse. Il Sudafrica può gestire con successo la questione della terra se è attento a pianificazione, allineamento delle parti interessate, chiara identificazione dei risultati attesi e miglioramento dell'identificazione dei beneficiari della redistribuzione della terra. Il Sudafrica ha molti ostacoli davanti a sé anche a causa di interessi confliggenti dei diversi *stakeholder*; gli enti locali e gli uffici preposti alla gestione della riforma agraria sembrano essere incapaci di risolvere la questione, gestita in modo troppo burocratico e non sufficientemente trasparente. In definitiva la questione della terra in Sudafrica deve andare oltre il dibattito attuale sugli espropri senza indennizzo ed essere meglio contestualizzata nella riflessione politica ed economica globale⁸⁴.

5. Conclusioni

Non c'è dubbio che la terra in Africa sia un bene sociale e culturale fondamentale nonché una risorsa per lo sviluppo, soprattutto per i poveri, sia nelle zone rurali sia

⁸² Ibidem, p. 3. Sul posizionamento dell'EFF vedasi anche: EFF, *Frequently asked Questions. On Land Expropriation Without Compensation*, in effonline.org/wp-content/uploads/2020/03/FAQ-2020.pdf.

⁸³ Per un'ampia disamina storico-politica si rimanda a: T. Ngcukaitobi, *Land Matters: South Africa's Failed Land Reforms and the Road Ahead*, Penguin Random House South Africa, 2021.

⁸⁴ Vedasi su queste riflessioni: M.B. Xaba, *A Review of the Political Economy of South African Land Reform and Its Contested Multifaceted Land Questions*, in *Africa Review*, No. 14, 2022, 231-252.

urbane. Il raggiungimento di obiettivi di sviluppo richiede un'efficace politica agraria in grado di bilanciare i diritti e gli interessi di tutti gli *stakeholder* e di garantire l'inclusione di tutti i membri della società soprattutto donne, persone con disabilità e poveri senza terra, per consentire loro di godere appieno i benefici sociali, ambientali ed economici provenienti dall'utilizzo della terra, anche al fine di migliorare la stabilità politica e costruire istituzioni democratiche⁸⁵.

Le riforme agrarie e i modelli di registrazione dei titoli di possesso si sono storicamente collegati ai cambiamenti politici ed economici più generali, soprattutto nell'epoca del neoliberismo. In Africa la riforma in sé non può essere considerata un elemento sufficiente per cambiamenti significativi. Tuttavia, è necessario - in Africa australe in particolare come abbiamo visto - riflettere e trovare soluzioni di riforma agraria sostenibili e generatrici di maggiore inclusione sociale. La riforma del regime fondiario a partire dagli anni '90 ha principalmente cercato di trasformare la natura delle terre consuetudinarie, che rappresentano la maggior parte delle aree rurali africane, ed è proprio lì che si sono verificati i cambiamenti più significativi che, però, non hanno chiarito in modo adeguato diritti, opportunità, possibilità di sviluppo⁸⁶.

Cinque elementi delimitano il regime fondiario consuetudinario oggi: creazione di nuove dinamiche di classe (quelle con diritti registrati e quelle che ne sono prive); alterazione dei rapporti di potere istituzionale (estensione della *governance* normativa legale); sostituzione dei tradizionali "big men" dell'Africa rurale con "nuovi" "big men"; parcellizzazione dell'agricoltura di piccola proprietà e la crescita delle aziende agricole di media-grande scala; crescente disuguaglianza e potenziale ulteriore differenziazione sociale⁸⁷.

Sebbene la terra sia fondamentale per avere accesso a *livelihood* sostenibili, le iniziative di sviluppo in molti paesi non sempre tengono conto in modo esaustivo di questa realtà. I governi africani devono adottare misure adeguate, garantire che la terra svolga il suo ruolo primario nei processi di sviluppo e più in particolare nella ricostruzione sociale, nella riduzione della povertà e nel rafforzamento di opportunità economiche per le donne, rafforzamento della *governance* democratica, promuovendo la risoluzione dei conflitti e incentivando un'agricoltura innovativa e moderna⁸⁸.

Qualunque direzione si prenderà, come ricorda Xaba⁸⁹ in riferimento al Sudafrica, occorrerà comunque creare forme di accordo fra gli *stakeholder*; sostenere i beneficiari delle riforme; fare un uso oculato di eventuali espropri;

⁸⁵ African Union/African Development Bank/ Economic Commission for Africa, *Framework and Guidelines on Land Policy in Africa. Land Policy in Africa: A Framework to Strengthen Land Rights, Enhance Productivity and Secure Livelihoods*, 2010.

⁸⁶ S. Takeuchi (ed), *African Land Reform*, cit.

⁸⁷ A. Chimhowu, *The 'new' African customary land tenure*, cit.

⁸⁸ African Union/African Development Bank/ Economic Commission for Africa *Framework and Guidelines on Land Policy in Africa*, cit.

⁸⁹ M.B. Xaba, *A Review of the Political Economy of South African Land Reform*, cit.

garantire titoli di possesso efficaci a individui e comunità facendo attenzione a nuove forme di *élite capture* e a nuovi modelli di *land grabbing*.

6 • 1 • 2024



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

EU MEASURES 'AGAINST' TURKEY THROUGH THE LENS OF INTERNATIONAL LAW DYNAMICS

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



A. LUPONE

ISSN: 2612-6672



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

EU Measures ‘against’ Turkey through the Lens of International Law Dynamics

*Angela M. Gabriella Lupone**

Abstract

[It.] La pressante minaccia rappresentata dai cambiamenti climatici nell’area del Mediterraneo orientale dovrebbe incoraggiare il ricorso a forme sempre più incisive di cooperazione tra paesi costieri e con l’Unione europea. Ciò nonostante, nel 2018 alcune attività di trivellazione non autorizzate poste in essere da navi turche nel Mediterraneo orientale hanno contribuito a deteriorare le già difficili relazioni diplomatiche fra l’Unione europea e la Turchia inducendo la prima ad adottare alcune misure restrittive mirate nei confronti della Turchia. L’articolo si focalizza sulle misure adottate dall’Unione europea e le analizza sullo sfondo, da un lato, della complessa questione di Cipro e, dall’altro, della minaccia rappresentata, nell’area del Mediterraneo orientale, dai cambiamenti climatici.

[En.] The threats of climate change in the Eastern Mediterranean area should encourage cooperation among the coastal States and with the EU. Unauthorized drilling activities in 2018 have further affected already troubled European neighbourly relations with the Republic of Turkey and led the EU to impose targeted restrictive measures. The article focuses on targeted decisions and regulations adopted by the EU. The analysis develops against the backdrop, on the one hand, of the unsolved Cyprus issue and, on the other, of environmental risks in the Eastern Mediterranean.

Parole-chiave: Turchia – Misure restrittive dell’Unione europea – Associazione all’Unione europea – Mediterraneo orientale – Delimitazione dei confini delle zone marittime – Cipro – Diritto internazionale – Sovranità territoriale – Missione ONU di buoni uffici – Minacce ambientali.

Keywords: Turkey – EU Restrictive Measures – Association Process – Eastern Mediterranean – Maritime Boundary Delimitation - Cyprus – International Law – Sovereignty – UN Mission of Good Offices – Environmental Threats.

CONTENTS: 1. The Maritime Boundary Delimitation between Turkey and Greece. Introductory Remarks. 2. Turkish Government’s Shift from *Vatan* to *Mavi Vatan*. 3. The Deadlock of the Cyprus Issue. 4. The Overall Framework of EU targeted Measures concerning Turkey. 5. The Scope of EU Restrictive Measures. 6. An Association Process with Many Downs and Few Ups but No Way Back. 7. Defending the EU’s Interests and Strategic Partnerships through a Soft Approach, Sustainable Remedies and Openness to Talks: Concluding Remarks.

* Full Professor of International Law, University of Milano, Italy. The article will appear with changes in the volume AA.VV., *Sanctions by and against International Organizations*, Inersentia. The essay was submitted to a double-blind peer-review procedure. Member of the editorial staff who oversaw the text: Laura Alessandra Nocera.

1. *The Issue of The Maritime Boundary Delimitation between Turkey and Greece. Introductory Remarks*

The maritime dynamics between Turkey and Greece have been long lasting. Throughout history, the relationship between the two communities settled in Greece or Turkey has frequently transitioned from a state of tumult and often brutal violence to one of prosperity and close proximity, only to revert back again over time¹. Despite both States, Greece and Turkey, being NATO allies, their interactions have always alternated between alarming and mutually nourishing². Moreover Greece is an EU member State, as well as the Republic of Cyprus.

Trade and imaginaries across the Mediterranean, the Dardanelles, and the Black Sea have had a significant impact on international relations throughout history. Sovereignty over the Eastern Mediterranean, the Aegean islands, even rocks, and maritime zones has been continually jeopardized by strategic goals and later on by the need to overcome risks of geopolitical and technological failings.

In the light of this situation, Turkey did not sign the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS). The reason for this is allegedly its sovereignty claims regarding the delimitation of the continental shelf and exclusive economic zone in the Eastern Mediterranean and some Greek islands in the Aegean³.

In this context, it is open to interpretation whether current technological-political and strictly strategic maritime primacy has become as dangerous for peace and balanced neighbouring relations between Turkey, the European Union, and their respective allies as the regional ‘ancestral instincts’ of the coastal States that are involved in some way, such as Greece, the Balkan States, Russia, and North Africa, to assert sovereignty over what is emotionally perceived, and (depending on the circumstances) legally or politically claimed, to be ‘homeland’⁴.

¹ Aligning with S. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon and Schuster, 1996, English Edition August 2011, 302.

² See the pertinent A. Stergiou, *The Greek-Turkish Maritime Dispute. Resisting the Future*, Springer Nature Switzerland AG, 2022; D. Santoro, *La Turchia punta a dominare il mare Nostrum*, in *Limes. Rivista italiana di geopolitica, Il mare italiano e la guerra*, 2022, 133 and 142-145.

³ The United Nations Convention on the Law of the Sea, Montego Bay 10.12.1982, un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf. Among others, one peculiarity of the Eastern Mediterranean Area is that it is the littoral region with the greatest number of non-parties (Israel, Syria, Turkey) to the Montego Bay Convention: A. Stergiou, *The Greek-Turkish Maritime Dispute*, cit., 23.

⁴ Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI), *Mediterraneo orientale: battaglia navale fra Grecia e Turchia*, *Newsletter Daily Focus*, 26.08.2020, ispionline.it/it/pubblicazione/mediterraneo-orientale-battaglia-navale-tra-grecia-e-turchia-27204; Id, *Mediterraneo orientale: battaglia navale tra Grecia e Turchia*, in *Newsletter Daily Focus*, 26.08.2020, ispionline.it/it/pubblicazione/mediterraneo-orientale-battaglia-navale-tra-grecia-e-turchia-27204, with express reference to the EastMed pipeline and Turkey’s (and Northern Cyprus’) claims on the Exclusive Economic Zone in the Eastern Mediterranean and around the so-called Greek islands; V. Talbot, *Turkey’s changing Foreign Policy: A Delicate Balance*, in Istituto per gli studi di politica

Scholars do not generally consider Turkey's approach to the Eastern Mediterranean Dispute as strategic⁵, seeing it as being more anthropological and emotional in nature, which, in practical terms, undermines the political possibility of settling the issues under discussion, from the legal standpoint.

2. Turkish Government's Shift from Vatan to Mavi Vatan

Throughout history, Turkey has focused its expansionist ambitions on land territories. In more recent times, however, Turkey has come to view the sea as an integral part of its territory, treating it as equivalent in importance to the terrestrial domain, to the soil. The Turkish Government has consequently embraced a new pedagogical approach known as the *Mavi Vatan* Doctrine or the 'Blue Homeland Doctrine'⁶.

The *Mavi Vatan* Doctrine is of great, and profound, geopolitical value. Through this doctrine, the Government aims to disseminate and anchor among the Turkish population – also leveraging the media, e.g., using the content of television series⁷ – the 'attitude' that the control and defence of the seas has the same sentimental value as protecting and defending soil homeland⁸. This represents a marked shift in approach, as shown by Turkey's changing attitudes towards Libya and Israel⁹.

This new paradigm became evident with regard to Libya on June 10, 2020, when a significant naval incident occurred between Turkish warships and a French naval vessel, the Frigate Courbet, in the Mediterranean. The French vessel was taking part in the NATO *Sea Guardian* naval operation. At the time, France had accused Turkey of repeatedly violating the UN arms embargo against Libya, and it was in this context that the French vessel attempted to approach a Tanzanian-flagged cargo ship, the Cirkin, which was suspected of involvement in trafficking arms to Libya

internazionale (ISPI), *Newsletter Daily Focus*, 27.05.2021, med.ispionline.it/publication/ispi-med-dossier-turkeys-changing-foreign-policy-a-delicate-balance/.

⁵ See D. Santoro, *La Turchia punta a dominare il mare Nostrum*, cit., 133-48.

⁶ *Idem*, 133. This stance is based on the fundamental principle of national defence, whereby Turkey's 'homeland' (*Vatan*) is no longer the land but also the sea, namely the 'Blue Homeland' (*Mavi Vatan*): B. Stanicek, *Turkey: Remodelling the Eastern Mediterranean. Conflicting exploration of natural gas reserves*, European Parliament Research Center (Briefing), 2020, 3, europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)652048.

⁷ See A. Grasso, *Storie d'amore e drammi storici: il trionfo delle serie turche*, in *Corriere della Sera*, 24.02.23, [corriere.it/spettacoli/cinema-serie-tv/24_febbraio_23/storie-d-amore-drammi-storici-trionfo-serie-turche-8f1df1e4-d25a-11ee-986e-4fbc6ecbba1.shtml](https://www.corriere.it/spettacoli/cinema-serie-tv/24_febbraio_23/storie-d-amore-drammi-storici-trionfo-serie-turche-8f1df1e4-d25a-11ee-986e-4fbc6ecbba1.shtml); A. Stergiou, *The Greek-Turkish Maritime Dispute*, cit., 81; L. Noto, *Perché l'Italia non può dimenticare il Mediterraneo orientale*, in *Limes Il mare italiano e la guerra*, 2022, 149-152; D. Santoro *La Turchia punta a dominare il mare Nostrum*, cit., 135.

⁸ The ultimate goal is to persuade others of the importance of permanently uniting the seas, even at the cost of shedding Turkish blood as their forefathers have always done on land: D. Santoro, *La Turchia punta a dominare il mare Nostrum*, cit., 133-134. In the past, Turkey had always expanded its influence in the Mediterranean through its dominant terrestrial presence.

⁹ A. Stergiou, *The Greek-Turkish Maritime Dispute*, cit., 116.

in breach of the UN embargo¹⁰. Turkish navy vessels were escorting the cargo ship, but the French and Turkish versions of events do not coincide, and the UN was unable to establish the facts. Nevertheless, the Turkish vessels forced the French ship to flee.

It has been pertinently noted that this was the first time in history that Turkey had succeeded in defending its sphere of maritime and territorial influence in Libya from the sea rather than from land. This was even achieved against the backdrop of the controversial 2019 Memorandum of Understanding (MoU) between the Government of the Republic of Turkey and the Government of National Accord-State of Libya on the delimitation of maritime jurisdiction areas in the Mediterranean¹¹. It is worth noting that, in view of the situation in Libya, the European Union subsequently issued CFSP Council Implementing Decision 2020/1310 of 21 September 2020 concerning restrictive measures against, among others, the Turkish shipping company *Avraya Shipping*, which operated the vessel *Cirkin*, in view of the situation in Libya¹².

In this context, it is important to consider historical tragedies such as the 1955 Pogrom of Greek people living in Istanbul¹³, past sufferings on both sides, diplomatic *faux pas* since the fall of the Ottoman Empire¹⁴, and the new Turkish

¹⁰ A. De Sanctis, *L'incidente navale franco-turco del 10 giugno*, in *Limes Il Turco alla Porta*, 2020, 40; J. Irish and R. Emmott, *France-Turkey Tensions mount after NATO Naval Incident*, in *Reuters* 07.07.2020, reuters.com/article/us-nato-france-turkey-analysis-idUSKBN2481K5.

¹¹ D. Santoro, *La Turchia punta a dominare il mare Nostrum*, cit., 134, also referring to the Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Turkey and the Government of National Accord-State of Lybia on the delimitation of the Maritime Jurisdiction Areas in the Mediterranean, Istanbul, 27.11.2019, notified by Turkey in accordance with Art. VI of the UN Charter and registered by the UN (COR-Reg-56119-Sr-69975): un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/Turkey_11122019_%28HC%29_MoU_Lybia-Delimitation-areas-Mediterranean.pdf. Concerning registration see also treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=080000028056605a&clang=_en. Adopting a critical stance: German Bundestag-Wissenschaftlicher Dienst, *Seevölkerrechtliche Bewertung der türkisch-libyschen Vereinbarung über die Abgrenzung ihrer maritimen Interessenssphären im östlichen Mittelmeer*, 2020, File number WD2-3000-143/19, bundestag.de/resource/blob/678992/e6247b1311a73d6058a5d50ea7eb2682/WD-2-143-19-pdf-data.pdf.

¹² Annex to the Council implementing Decision (CFSP) 2020/1310 of 21 September 2020 implementing Decision (CFSP) 2015/1333 concerning restrictive measures in view of the situation in Libya [2020] OJ L305I/5; Council implementing Regulation (EU) 2020/1309 of 21 September 2020 implementing Article 21(2) of Regulation (EU) 2016/44 concerning restrictive measures in view of the situation in Libya [2020] OJ L305I/1.

¹³ A. Stergiou, *The Greek-Turkish Maritime Dispute*, cit., IX; A. Zambelli, *Storia: Il Pogrom di Istanbul del 1955 e la fine dei Greci del Bosforo*, in *East Journal*, 2020, eastjournal.net/archives/108787; D. Güven, *Riots against the Non-Muslims of Turkey: 6/7 September 1955 in the context of demographic engineering*, in *European Journal of Turkish Studies*, Vol. 12, No. 12, 2011.

¹⁴ A revisionist approach concerning the delimitation of the Aegean continental shelf, for instance, examining the 1913 Treaty of London, the peace treaty signed on 30.05.1913 after the First Balkan War, following the London Conference of 1912-1913 and signed in the absence of a delegation from the Ottoman empire. The same can be argued with regard to the 1913 Peace Treaty of Athens signed

Mavi Vatan Doctrine as extending beyond the strictly legal settlement of conflicting expectations. One might question whether ‘memories’ ought not to be honoured and reciprocally acknowledged by all parties involved in a dispute, before seeking ways out. Would it not be advisable to integrate the different feelings and emotions at play - when dealing with as yet unresolved conflicts and fostering more balanced relationships in the region?

Despite the environmental threat, which poses a significant risk in the Mediterranean area and should, as has rightly been pointed out¹⁵, encourage cooperation among coastal States rather than fuelling deep-rooted conflicts, it is still sovereignty rights, national security interests, and the specific peculiarities of situations that continue to drive the race towards technological and scientific primacy, exhaustible mineral resources, rare earths, underwater cables, trade routes, and, not least, offshore gas pipelines. These attract also economic-political actions and reactions that disregard or, depending on one’s standpoint, waive international law.

We are witnessing, as though frozen, a sort of clash of civilizations from a revitalized perspective, like a phoenix reborn from the ashes¹⁶. It presents obstacles to the delimitation of maritime boundaries, the settlement of the long-standing Cyprus issue, and Turkey’s controversial EU accession negotiations. In this context, the issues at hand directly affect the troubled neighbourly relations between the European Union and the Republic of Turkey with respect to unauthorized gas

on 11.11.1913 between the Ottoman Empire and the Kingdom of Greece: in *AJIL Supplement*, official documents, 1914, 46–55; for the 1936 Montreux Convention regarding the *Régime* of the straits, concerning rights granted to Turkey relating to Bosphorus and Dardanelles Straits: treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=0800000280166981; and, lastly, for the 24.07.1923 Peace Treaty of Lausanne: treaties.un.org/doc/publication/unts/lon/volume%2028/v28.pdf; see A. Stergiou, *The Greek-Turkish Maritime Dispute*, cit., 5–17. Some doubts arise concerning the so-called 1932 Italian-Turkish Treaty – Consular Convention between the Reign of Italy and the Republic of Turkey, Rome 09.09.1929, archives.ungeneva.org/no-2962-italie-et-turquie-convention-consulaire-signee-a-rome-le-9-septembre-1929-enregistree-le-11-mai-1932-a-la-demande-du-ministre-des-affaires-etrangeres-ditalie-recueil-des-traites-vol-129/download, which was not deposited with the Secretariat of the League of Nations as it had not been ratified by the Turkish National Assembly. The Ottoman Empire was dissolved in 1919, though Greek independence from the Empire dates back to 1830. The dispute between Greece and Turkey concerning sovereignty over the Aegean Sea has traditionally taken the form of a frozen conflict: A. Stergiou, *The Greek-Turkish Maritime Dispute*, cit., IX.

¹⁵ A. Stergiou, *The Greek-Turkish Maritime Dispute*, cit., 97–107: «Pursuing cooperation against climate change is of paramount importance in order to bridge the differences in the Aegean over the maritime zones or the demilitarisation of islands, etc.».

¹⁶ More recently, see A. Tekin, *Future of Turkey-EU relations: a civilisational discourse*, in *Futures*, 2005, 287-302 also with reference to S. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, cit.; S. Kunalalp, *Turkey-EU Relations: Past, Present – and future?*, Heinrich Böll Stiftung – Brussels European Union, 2 May 2017, eu.boell.org/en/2017/05/02/turkey-eu-relations-past-present-and-future; for an older treatment, see S. Faroqhi, *Geschichte des Osmanischen Reiches*, C.H. Beck Verlag, 2021; M. Reinkowski, *Geschichte der Türkei. Von Atatürk bis zur Gegenwart*, C.H.Beck Verlag, 2021, 496.

drilling activities in the Eastern Mediterranean, which have led to the EU imposing restrictive measures on two Turkish citizens, as will be discussed in this article¹⁷.

3. *The Deadlock of the Cyprus Issue*

Of course, each EU Member State has its own unique history in this respect¹⁸. For instance, the relationship between Italy and Turkey has been characterized by ambivalence and tension, which can be attributed to a complex interplay of factors such as fidelity to European and external alliances, trade interests, levantine-rooted proximity and Mediterranean elective affinities.

In any event, focusing on the core issue and starting point of the study on EU-selected restrictive measures concerning Turkey, there is no doubt that the Mediterranean Sea, specifically the Eastern Mediterranean¹⁹, plays the lead role. The Turkish Republic of Northern Cyprus is the stone guest²⁰.

The Cyprus question is complex and multi-faceted, with significant implications for international and EU Law²¹, involving memories and raising a number of sensitive and controversial factual, historical, legal, and political questions that deserve dedicated, far-reaching, balanced, and focused attention. The situation has been further compounded by Russia's annexation of Crimea in 2014 and its military intervention in Ukraine in 2022, seizing parts of its territory, which added new weight to the issue. If not resolved in a timely and respectful manner, the Cyprus

¹⁷ Annex I to Council Regulation (EU) 2019/1890 of 11 November 2019 concerning restrictive measures in view of Turkey's unauthorised drilling activities in the Eastern Mediterranean [2019] OJ L201/3. The first person concerned as, *inter alia*, Vice-President and member of the Board of Directors of the Turkish Petroleum Corporation (TPAO). The drilling activities in this case were carried out by the vessels Yayuz and Faith. The second person is the Deputy Director of the Exploration Department of the same corporation.

¹⁸ H.L. Hague, A. Eralp, W. Wessels and N.S. Bedir, *Mapping Milestones and Periods of Past EU-Turkey Relations*, in Id., *FEUTURE Working Paper, The Future of EU-Turkey Relations: Mapping Dynamics and testing Scenarios*, 2016, iai.it/sites/default/files/feuture_2.pdf; E. Turhan, W. Reiners (eds.), *Unpacking the New Complexities of EU-Turkey Relations: Merging Theories, Institutions, and Policies*, Palgrave Macmillan, Springer Nature Switzerland AG, 2021, link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-3-030-70890-0.pdf; S. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, cit., 143-149.

¹⁹ Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI), *Grecia-Turchia: tensione nel Mediterraneo orientale*, in *Newsletter Daily Focus*, 2022, ispionline.it/it/pubblicazione/grecia-turchia-tensione-nel-mediterraneo-orientale-36306.

²⁰ See D. Santoro, *La Turchia punta a dominare il mare Nostrum*, cit., 133; recently A. Stergiou, *The Greek-Turkish Maritime Dispute*, cit., IX-XIII, particularly on Greek-Turkish relations throughout history, which have been characterized by abiding distrust, enmity, resentment, popular stereotypes, and nationalistic news coverage. All this has influenced the two peoples' perception of each other's attitudes to the 2019-2020 maritime borders delimitation agreements or Memoranda of Understanding in the Eastern Mediterranean.

²¹ K. Chrysostomides, *The Republic of Cyprus. A Study in International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 2000; E. Bora, *Cyprus in International Law*, in *Ankara Bar Review*, 2013, 27-58 heinonline.org/HOL/Page?collection=journals&handle=hein.journals/ankar6&id=32&men_tab=srchresults; B. Grandi, *Profili internazionali della questione di Cipro*, Giuffrè editore, 1988.

question has the potential to be perceived or invoked as a precedent for other unresolved situations at present or in the very near future.

It comes as no surprise that Turkey has once again begun to claim international recognition of the Turkish Republic of Northern Cyprus²². Regardless of the complex legal framework in which the situation has been embedded since at least 1974 when Turkey invaded Cyprus and setting aside the consequences of violating international law and the question of the effective existence of the Republic of Northern Cyprus since at least 1984, it is high time to settle the issue. This should be done before the anniversary of the division of the 'Island of Venus'. Forty or fifty years (depending on the starting point) of pretending that it does not exist is a long time. The population has endured significant hardship, and it is imperative that contemporary international law adopt a people-centric approach. In this regard, it is noteworthy that civil society has demonstrated greater adaptability and responsiveness than the development of international law and relations²³.

It is unclear to what extent the idea behind Turkey's request for recognition coincides with the goals of the autonomous government of Northern Cyprus and the Cypriot community²⁴. Looking at the issue from a different perspective, it is worth highlighting that Cyprus is not only an attractive tax haven but also a known location for international criminal activities. Against this backdrop, the question of who stands to gain from non-recognition may seem rhetorical but is nevertheless of crucial significance²⁵.

²² *La Turchia chiede il riconoscimento dell'indipendenza di Cipro Nord*, in *Osservatorio Romano*, 09.2022, osservatoreromano.va/it/news/2022-09/quo-223/la-turchia-chiede-il-riconoscimento-dell-indipendenza-di-cipro-n.html; A. Paul, *The Cyprus Problem: Has time run for Reunification?*, EPC Commentary, April 2021, epc.eu/en/Publications/The-Cyprus-problem-Has-time-run-out-for-reunification~3dfd24.

²³ In this regard see the UN Secretary General's Report, *Mission of Good Offices in Cyprus*, (Security Council, S/2022/534, 05.07.2022, securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2022_534.pdf) on the so-called low politics issues successfully addressed in Cyprus to strengthen cooperation among the Turkish and the Greek communities. Some Technical Committees – which are seen as 'models of bicomunal camaraderie and cooperation' (para. 18) have achieved remarkable results. Technical Committees have been created on Health, Crime, Gender Equality, the Environment, Economic and Commercial Matters, Broadcasting, Education, Support Facilities, Migration, Missing Persons, Interreligious Dialogue, and Cultural Heritage. See also: UN Secretary General's Report, *Mission of Good Offices in Cyprus*, (Security Council, S/2024/13, 03.01.2024, uncyprustalks.unmissions.org/sites/default/files/osasg-s2024-13.pdf) also with reference (para 9) to the impact on regional dynamics by the outbreak of conflict in the Middle East.

²⁴ M. Faraci, *Il caso Cipro Nord. Le ragioni per un riconoscimento*, in *Strade*, 2015, stradeonline.it/istituzioni-ed-economia/1128-il-caso-cipro-nord-le-ragioni-per-un-riconoscimento#.

²⁵ P. Innocenti, *Cipro, paradiso fiscale e centro del riciclaggio delle mafie*, 01.12.2020, liberainformazione.org/2020/12/01/cipro-paradiso-fiscale-e-centro-del-riciclaggio-anche-delle-mafie/; T. Theiopoulou, *Breakaway north Cyprus cause of money laundering concern-USSD*, March 6th, 2020, in-cyprus.philenews.com/insider/business/breakaway-north-cyprus-cause-of-money-laundering-concern-ussd/.

Be that as it may, the international community and the European Union (especially two of its members: Greece and the Republic of Cyprus), on one side, and Turkey on the other, can no longer postpone seeking a way out of this long-standing deadlock. The strategy of mere survival in this frozen conflict is collapsing and drowning in the Eastern Mediterranean. It is worth reflecting on whether the non-recognition of a situation that has developed over nearly five decades, albeit unlawful and deserving condemnation on an international level, makes sense in the light of the *de facto* existence of, and at least some level of internal governance by, the Government of the Republic of Northern Cyprus. It is certainly time for a comprehensive political resolution of the Cyprus question within the broader Eastern Mediterranean context. A preferable solution would be a bi-communal, bi-zonal federation enjoying political equality, in accordance with relevant UN Resolutions²⁶ and aligned with the European Union's *acquis* and core principles. Regrettably, as we are aware, the Turkish government, seemingly disregarding the position of Northern Cyprus' Government and inhabitants, persists in advocating for a two-State solution²⁷.

Given the course of events since 1984, and indeed, earlier times, it seems unlikely that a resolution to the conflict can be achieved without the prior international recognition of the Turkish Republic of Northern Cyprus²⁸ and equal rights for the North and South Cypriot people, at least as a first step towards settlement²⁹.

²⁶ UN Security Council, *Resolution 186 on The Cyprus Question*, S/RES/186 (1964), 04.03.1964; UN Secretary General's Report, *Mission of Good Offices in Cyprus*, (Security Council, S/2022/534, 05.07.2022. UN Security Council, *Resolution 2618* (2022), which renewed the mandate of the UN Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP) for another six months, until 31.07.2022. UN Security Council, *Resolution 2674* (2023) extended the mandate until 31.01.2024 documents.un.org/doc/undoc/gen/n23/027/30/pdf/n2302730.pdf?token=31VEeSj3im0qvbAC8Y&fe=true. UN Security Council, *Resolution 2723* (2024) underlined the urge to extend the mandate [further documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/025/56/pdf/n2402556.pdf?token=Dl0lknTRRDzJ0thDIW&fe=true](https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/025/56/pdf/n2402556.pdf?token=Dl0lknTRRDzJ0thDIW&fe=true).

²⁷ In this regard, see Annex II to the UN Secretary General Report 2022, 15, Actions taken by the Turkish Cypriot Side in support of the relevant parts of Security Council Resolution S/RES/2618 (2022) which clearly states that: «...the Turkish Cypriot side has withdrawn its consent for bi-zonal, bi-communal federation (BBF) as the basis for the solution of the Cyprus problem. This failed basis, *which has been exhausted*, is no longer on the table» (emphasis added).

²⁸ Turning again to the Report 2022 quoted above in note 23, the Turkish side stresses that it is prepared to proceed with formal negotiations «only after establishing the equilibrium between the two Sides»; «[...] a confirmation of the inherent sovereign equality and equal international status of the two sides» should level the playing field since «it is time to acknowledge this fact, through the adoption of a new negotiating basis with the assistance of UNSG».

²⁹ Reciprocal acknowledgment of suffering, losses, discrimination, and abuses is the premise for every reconciliation process: «Versöhnen kann sich nur, was vorher entzweit war. Verbinden kann sich nur, was vorher getrennt war. Also sind die Trennung und das Unterschiedliche eine Voraussetzung für die Versöhnung. Was heißt es dann, sich zu versöhnen? Was heißt in diesem Zusammenhang Frieden? Dass das Unterschiedliche und das Gegensätzliche erhalten bleiben, such aber gegenseitig anerkennen und würdigen und sich vom anderen ergänzen und bereichern lassen. Damit erkennen sie, dass der andere gleichwertig ist. So darf das Unterschiedliche bestehen bleiben; und doch, indem es sich mit vielem anderen verbindet, erreichen sie gemeinsam die Fülle»: B. Hellinger, *Der große Konflikt. Die Antwort*, Wilhelm Goldmann Verlag, 2005, 203.

4. The Complex Overall Framework of EU targeted Restrictive Measures concerning Turkey

Having outlined the overall international background, let us focus on the EU's targeted restrictive measures concerning Turkey. These were issued in 2019, renewed in 2020, confirmed by Council Decision (CFSP) 2022/2186 until 12 November 2023, and by Council Decision 2023/2488 until 30 November 2024³⁰. The premise and trigger for these measures were Turkey's exploration activities for natural gas resources in the Eastern Mediterranean and further provocative actions in the Aegean Sea³¹. These events occurred despite Council and European Council conclusions dating from 2018 and firmly condemning the illegal actions that violated Cyprus' Exclusive Economic Zone from the EU's perspective³².

The EU's position is that Turkey's unauthorized research activities and subsequent conduct conflict with treaty and/or customary international law. In this regard, the European Council has repeatedly expressed serious concern over Turkey's drilling activities and deplored the country's lack of response to the Union's repeated calls to cease them. The Turkish Government was specifically asked to refrain from engaging in such behaviour, to act in a spirit of good neighbourliness, and to respect Cyprus' sovereignty and sovereign rights in accordance with international law. Additionally, the European Union condemned statements by Turkey disputing Greece's sovereignty over a number of islands in the Aegean Sea³³.

In this regard, unlike Greece, which ratified the UN Convention on the Law of the Sea in 1995, Turkey has notably – as already observed in the introductory remarks – not adhered to the Convention, possibly due to the rights it grants to island territories with respect to the delimitation of maritime zones³⁴. Generally speaking, concerning islands, Turkey claims rights based on its continental shelf and insists on special circumstances being considered in the cases at issue. Following this approach, islands should not be considered in the particular delimitation process,

³⁰ Council Decision (CFSP) 2022/2186 of 8 November 2022 amending Decision (CFSP) 2019/1894 concerning restrictive measures in view of Turkey's unauthorised drilling activities in the Eastern Mediterranean [2022] OJ L288/81, and Council Regulation EU 2019/1890: above n. 17 and Council Decision 2023/2488 of 9 November 2023 amending Decision (CFSP) 2019/1894 concerning restrictive measures in view of Turkey's unauthorised drilling activities in the Eastern Mediterranean [2023], eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202302488. There are no changes in the list of persons subject to sanctions.

³¹ It must be stressed once again that the European approach linking the reaction only to recent facts, i.e., to the drilling activities, appears reductive in the light of the complexity of the situations involved.

³² For instance, see Council of Europe, *Turkey's Illegal Drilling Activities in the Eastern Mediterranean: Council adopts conclusions*, Press release 658/19, 14.10.2019, eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202302488.

³³ B. Stanicek, *Turkey: Remodelling the Eastern Mediterranean*, cit.

³⁴ On islands e.g. Art. 10 and Art. 121, United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), cit.

which is supposed to be more political than legal³⁵. Greece's position is that the delimitation of the continental shelf is governed by the rule of equidistance between the Eastern Aegean Islands and the Turkish mainland since no delimitation agreement exists between the coastal States³⁶. This is another thorny and seemingly unsolvable issue.

Offshore natural gas reserves were discovered in the Mediterranean around 2009. Since then, Turkey has challenged international law and the delimitation of coastal States' exclusive economic zones and neighbouring countries at various levels through diverse actions on territorial waters, airspaces, military interventions, and intimidations. These actions have been followed by foreign policy steps towards Libya and military interventions in Syria, destabilizing the Mediterranean region from the EU's perspective. In November 2019, for example, Turkey concluded a highly controversial Memorandum of Understanding (MoU) with the Libyan Government of National Accord with the specific purpose of setting new maritime boundaries³⁷.

Shortly before this step, on October 14., 2019, the Council affirmed its full solidarity with Cyprus and recalled its own conclusions of July 15th, 2019, the duty to address the delimitation of exclusive economic zones and the continental shelf through dialogue, negotiating in a) good faith and showing b) full respect for international law and in accordance with c) the principle of good neighbourly relations³⁸. It also agreed to establish a «framework for restrictive measures targeting natural and legal persons responsible for, or involved in, illegal hydrocarbon drilling activity in the Eastern Mediterranean».

The 2019 Memorandum of Understanding with Libya was considered at that time to be only the latest 'unfriendly' act and one of several pending disputes

³⁵ A. Stergiou, *The Greek-Turkish Maritime Dispute*, cit., 4.

³⁶ Art. Article 83 UNCLOS, 'Delimitation of the continental shelf between States with opposite or adjacent coasts' states as follows: «1. The delimitation of the continental shelf between States with opposite or adjacent coasts shall be affected by agreement on the basis of international law, as referred to in Article 38 of the Statute of the International Court of Justice, in order to achieve an equitable solution.

2. If no agreement can be reached within a reasonable period of time, the States concerned shall resort to the procedures provided for in Part XV.

3. Pending agreement as provided for in paragraph 1, the States concerned, in a spirit of understanding and cooperation, shall make every effort to enter into provisional arrangements of a practical nature and, during this transitional period, not to jeopardize or hamper the reaching of the final agreement. Such arrangements shall be without prejudice to the final delimitation.

4. Where there is an agreement in force between the States concerned, questions relating to the delimitation of the continental shelf shall be determined in accordance with the provisions of that agreement».

See also Art 74 UNCLOS regarding the delimitation of the economic exclusive zones with opposite or adjacent coasts.

³⁷ Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Turkey and the Government of National Accord-State of Lybia on the delimitation of the Maritime Jurisdiction areas in the Mediterranean, above n. 11.

³⁸ Council of the EU, *Turkey's Illegal Drilling Activities in the Eastern Mediterranean: Council adopts conclusions*, cit.

concerning Turkey's foreign policy towards the European Union³⁹. It drew a dividing line between the Eastern and the Western part of the Mediterranean threatening security, mineral explorations and infrastructure.

Turkey's unilateral actions have had a strong negative impact on its EU accession negotiations, the continuation of exploratory talks on the delimitation of the continental shelf and exclusive economic zone, and the settlement of the long-standing Cyprus question.

On the other hand, new collaborations have developed among Eastern Mediterranean and EU countries regarding gas resource exploration in the region and infrastructure construction. The EastMed Pipeline is a prime example⁴⁰. The Eastern Mediterranean Gas Forum was established in January 2019 between Cyprus, Egypt, Greece, Israel, Italy, Jordan, and the Palestinian Authority⁴¹. In early 2020, Cyprus, Greece, and Israel signed an agreement to construct the EastMed pipeline, a 1,872 km-long mostly undersea project aimed at promoting regional energy diversity. The EastMed pipeline was intended to ensure energy diversification in the region and bring Israel geographically and physically closer to the EU through its stronger alliance with Greece and Cyprus. However, since spring 2022, Turkey has connected the Trans-Anatolian Pipeline (TANAP) to the Trans-Adriatic Pipeline (TAP) in a bid to secure Europe's gas supply amid tensions caused by Russia's aggression against Ukraine⁴².

At the same time, an almost strategic and ambitious New Ottoman Agenda is reshaping the Eastern Mediterranean and aims to spread Turkey's influence from

³⁹ Above n. 11 with further reference to the critical German position.

⁴⁰ L. Noto, *Perché l'Italia non può dimenticare il Mediterraneo orientale*, cit., 152-153; A. Stergiou, *The Greek-Turkish Maritime Dispute*, cit., 57, 105-106.

⁴¹ L. Noto, *Perché l'Italia non può dimenticare il Mediterraneo orientale*, cit.

⁴² Trans-Anatolian natural gas pipeline (TANAP): L. Noto, *Perché l'Italia non può dimenticare il Mediterraneo orientale*, cit., 155.

Northern Iraq and Syria to Libya⁴³ and from there to the Horn of Africa⁴⁴. As aptly pointed out, «the fact that Greece and Turkey are blessed or cursed to be situated in the Eastern Mediterranean, a geopolitically highly combustible region haunted by numerous ethnic and political conflicts, is an important component of the analysis. Notably the East Med region has been in geopolitical, geo-economic and geo-strategic terms, important throughout history. It is a common area for three different continents – Europe, Asia and Africa – and the three monotheistic religions – Judaism, Christianity, and Islam». ⁴⁵ The Aegean and its surrounding shores have a long history of peaceful interreligious and cultural coexistence, but also of bitter ethnic conflicts and devastating antagonisms.

Embedded in this complex historical and political framework, pending maritime delimitation issues are a source of renewed tensions among the countries and cultures involved – both States and peoples – as the delimitation of maritime zones involves sovereign rights, emotional attitudes, and economic interests at the same time.

This is particularly effective in Turkey, where the Government is promoting the *Mavi Vatan* Doctrine, presenting maritime rights in its national propaganda as equivalent to territorial rights. This goes beyond legal, economic, and political

⁴³ Thus definitively abandoning of the former Kemalist tradition of secularism and regional neutrality: B. Stanicek, *Turkey: Remodelling the Eastern Mediterranean*, cit., 1, 3. Issues on the delimitation of the Aegean continental shelf go back to the fall of the Ottoman Empire and to numerous international conferences and treaties, e.g., the 30.05.1913 Treaty of London, the peace treaty signed at the end of the First Balkan war between Turkey and the Balkan Allies pollitecon.com/html/treaties/Treaty_of_London_1913.html as the Ottoman Empire lost its remaining European territory. On the events of the first Balkan War between Bulgaria, Greece, Montenegro, and Serbia against the Ottoman Empire, see D. Santoro, *La Turchia punta a dominare il mare Nostrum*, cit., 143. Among the declarations and treaties at issue, scholars also refer to the decision of 14.11.1913 communicated to Greece on 13.02.1914, the so-called 1914 ‘Decision of six Powers’ issued to the Hellenic Government by Germany, Austria-Hungary, France, Great Britain, Italy and Russia, referring to Art. 5 of the 1913 London Treaty and reinforcing the territorial provisions regarding the Northeastern occupied Aegean Islands. Turkey was to cede the islands to Greece on the condition that Greece would not fortify or use them for any military or naval purposes. The Turkish government was not involved in the negotiations, only agreeing to the division outlined in Article 12 of the 1923 Lausanne Treaty, which included a requirement to demilitarize the islands: R. Türmen, *Whose Sea? A Turkish International Law Perspective on the Greek-Turkish Disputes, Analysis*, 2020, 4, institutmontaigne.org/en/blog/whose-sea-turkish-international-law-perspective-greek-turkish-disputes. The 1923 Lausanne Treaty, signed on 24.07.1923 between the British Empire, France, Italy, Japan, Greece, Romania and the Serb-Croat-Slovene State on one hand, and Turkey on the other, to bring the state of war which had existed in the East since 1914 to an end: mfa.gr/images/docs/diethneis_symvaseis/1923_lausanne_treaty.doc. On the probability of a revision of the Lausanne Treaty see D. Santoro, *La Turchia punta a dominare il mare Nostrum*, cit., 144 and, on the 1932 Italian-Turkish Treaty, above n. 14.

⁴⁴ On the extension and confirmation of Turkey’s influence in Africa, including Ethiopia, Somalia, Senegal, Niger, and Mali, not only through military cooperation, arms and drone supply, but also through cultural and educational cooperation, see D. Santoro, *La Turchia punta a dominare il mare Nostrum*, cit., 140.

⁴⁵ A. Stergiou, *The Greek-Turkish Maritime Dispute*, cit., XI with further literature.

considerations, as it is deeply intertwined with the concepts of fatherland and homeland – the soil of ancestors, home, and memory.

Also, in response to the 2019 Memorandum of Understanding with Libya⁴⁶, Greece signed a maritime delimitation agreement with Egypt and Italy in summer 2020, provoking a strong reaction from Ankara and making the risk of military confrontation between NATO members real for the first time⁴⁷. In 2021, Turkish drilling activities stopped, and exploratory talks between Greece and Turkey began. Unfortunately, 2022 saw a renewed standstill. Tensions rose again due to Turkish warships obstructing surveys of Cyprus' exclusive economic zone (EEZ), where Turkey decided to conduct seismic surveys and scientific research activities, among other things. Turkey was accused of harassing Cypriot fishing vessels.

To sum up, the situation is very complex, and the Northern Cyprus issue must be considered or integrated into the overall approach. Turkey is claiming sovereign rights over maritime boundaries on behalf of Northern Cyprus, which is under its influence despite being governed by its *own* regularly elected government⁴⁸. The international community of States, with the exception of Turkey, has never recognized the Turkish Republic of Northern Cyprus, established in 1984⁴⁹. With regard to maritime disputes, Turkey accuses Greece – and the EU – of violating Northern Cyprus' sovereignty and of behaving unlawfully towards Turkish Cypriots. It claims reciprocity for these people. On the other hand, the Republic of Cyprus is a member of the European Union, which aims to represent and protect the rights of the Cypriot people as a whole.

⁴⁶ On the issue of Libya's non-ratification of the MoU in the absence of a recognised government: above n. 11 and n. 39. For a reference in literature, see. A. Stergiou, *The Greek-Turkish Maritime Dispute*, cit., 7.; D. Santoro, *La Turchia punta a dominare il mare Nostrum*, cit., 139.

⁴⁷ Agreement between The Hellenic Republic and the Republic of Italy on the Delimitation of their Respective Maritime Zones, 09.06.2020. See M. Mancini, *The Agreement between Greece and Italy on the Delimitation of their respective Maritime Zones: An Italian Perspective*, in *The Italian Yearbook of International Law Online*, 2021, brill.com/view/journals/iyio/30/1/article-p283_16.xml?language=en; A. Marghelis, *The Greek-Italian Maritime Delimitation Agreement of 9 June 2020: An Analysis in the light of International Law, National interest and Regional Politics*, in *Marine Policy*, No. 104403, 2021, [sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X21000130](https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X21000130).

⁴⁸ The Republic of Cyprus has not yet agreed with the other coastal States involved in establishing the limits of the continental shelf and its exclusive economic zone. On the international regime of maritime exclusive economic zones and the continental shelf from the perspective of development, see, *inter alia*, M.H. Nordquist, J. N. Moore, A. Chircop, and R. Long (eds.), *The regulation of continental shelf development. Rethinking international standards*, Martinus Nijhoff Publishers, 2013, 3; S. Jayakumar, *The Continental Shelf Regime under the UN Convention on the Law of the Sea: Reflections after thirty Years*, cit., 5; see also S. V. Bush, *Establishing Continental Shelf Limits beyond 200 Nautical Miles by the Coastal State. A right of Involvement for other States?*, Brill Nijhoff, 2016, 5; spec. G. Cherkashov, *Mining for Marine Minerals*, cit., 71; J. A. Roach, *International Standards for Offshore Drilling*, *ibidem*, p. 105; T. CARNEY, *The Legal Issues Regarding Drilling off the Northeast Coast of Cyprus*, in *OpinioJuris*, 2019 opiniojuris.org/2019/09/23/the-legal-issues-regarding-drilling-off-the-northeast-coast-of-cyprus/.

⁴⁹ On non-recognition also in relation to the North Cyprus issue, see R. Portmann, *Legal Personality in International Law*, Cambridge University Press, 2010, 80. On UNCLOS: above n. 36.

5. *The Scope of the EU Restrictive Measures*

The EU's restrictive measures concerning Turkey stem from Council Decision (CFSP) 2019/1894 and Regulation (EU) 2019/1890, issued on November 11, 2019, in response to Turkey's already mentioned unauthorized drilling activities in the Eastern Mediterranean⁵⁰.

Regulation 2019/1890 states that Turkey's drilling activities infringe on the sovereignty, sovereign rights and jurisdiction of the Republic of Cyprus and are contrary to the principles of the United Nations Charter, including the peaceful resolution of disputes and pose a threat to the interests and the security of the Union. The EU is reacting to a breach of international law, specifically the violation of rights granted to the Republic of Cyprus by international customary and treaty law. The Union claims that these actions pose a threat to its interests and security and is acting within the framework of international law.

However, as we will see shortly, the scope of the measures adopted is rather narrow. In fact, the list of persons subject to restrictions in the Annex is limited to just two individuals. Therefore, the response appears to be something of a deterrent, leaving doors open for already existing or future cooperation and partnerships with Turkey in all relevant economic and political areas. The EU seems to be defending its own international law rights and security interests, as Cyprus and Greece are part of the Union as a whole, albeit maintaining a clear view of complex and sensitive international dynamics. As we shall see in greater depth later on, the EU recognizes the need to maintain an inclusive approach and avoid prioritizing narrow interests, which, although they are based on international law, are merely regional (and national).

With regard to provisions, Council Regulation 2019/1894 establishes two types of measures: one targeting natural persons and the other freezing economic resources. The Decision urges members (using the so-called 'mandatory shall') to take measures considered 'necessary to prevent' the entry and transit through their territories of natural persons involved in unauthorized drilling operations within Cyprus's territorial sea, exclusive economic zone or continental shelf (Art. 1(1)). To address any potential objections from the outset, it should be noted that the decision explicitly states that the restricted measures may apply even in instances where there is no agreed delimitation (although the text uses the wording «has not been delimited in accordance with international law» rather than «agreed delimitation»). The reference here is to the 1982 UN Convention on the Law of the Sea. As previously mentioned, this issue is controversial and intertwined with several other international law questions. Notably, the Republic of Cyprus has yet to agree with other involved coastal States on establishing the delimitation of the continental shelf, including the exclusive economic zone⁵¹.

⁵⁰ Above n. 32.

⁵¹ This combination and overlapping of issues have grown into an intricate spider's web around the shaping of the status of Cyprus (as a single entity or divided but under the umbrella of confederation) and possible ways out of the stalemate of EU negotiations on Turkey's accession.

In any case, coming back to the wording and to the content of the provision, regarding the failed (agreement on) delimitation of the continental shelf, exclusive economic zone, and territorial sea in the Eastern Mediterranean, the decision acknowledges the existence of a «State having an opposite coast» and refers to activities that may «jeopardize or hamper the reaching of a delimitation agreement» (Art. 1(1)(a), para. 2).

Apart from the specific situation of failed delimitation agreements, the first group of activities giving rise to sanctions (the Council does not seem to consider the list exhaustive) includes «planning, preparing, participating in, directing or assisting» not authorised by the Republic of Cyprus – EU Member State. As previously noted, drilling activities must be conducted within the Cypriot territorial sea, i.e., the Republic of Cyprus, its exclusive economic zone, or continental shelf. Lastly, they must concern (unauthorized) hydrocarbon exploration, production, and extraction⁵².

Restrictive and necessary measures are taken by States against the natural persons listed in the Annex. As a consequence, persons involved in, or responsible for, these activities are prevented from entering or transiting through the territories of Member States. The second and third groups of activities also concern specified natural persons. The first case regards those providing financial, technical or material support for the above-mentioned drilling activities, while the second group are associated with all of them. Council Regulation 2019/1890 provides for the possibility of direct enforcement of these measures on the territories of all Member States.

In any case, in conformity with international law, no Member State is obliged to refuse entry to its own nationals, and restrictive measures must not prejudice situations where a Member State is bound by obligations of international law. This includes being the host country of international intergovernmental organizations or conferences (under the auspices) of the United Nations or being bound by a multilateral agreement conferring privileges and immunities. In these cases, and where a country hosts the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE), the Council shall be duly informed of the granted exemption. This is also true of the exemption concerning Italy, which recognizes its unique relationship with the Holy See, and restrictive measures must comply with the obligations following from the 1929 Lateran Pacts without prejudice.

In other cases, Member States ‘may’ grant strictly limited exemptions for ‘urgent’ humanitarian needs or to attend meetings promoted or hosted by the EU or the Member State holding the Chairmanship of the OSCE (Art. 1(6))⁵³.

⁵² Also, in this case the listing is not exhaustive.

⁵³ Recital 11 of the Preamble highlights that the Decision should not hamper the delivery and facilitation of humanitarian aid. In this regard a derogation is possible as appropriate if it appears that the application of such measures could impede the delivery of humanitarian aid. As to the limited exceptions, in specific situations, one or more Council members can raise objections in writing: see Art. 1(8).

Regarding measures concerning assets and economic resources held or controlled by natural or legal persons listed in the Annex, again associated with or responsible for the drilling activities in question, or providing financial, technical, or material support, Council Regulation 2019/1890 enables direct enforcement of sanctions across Member States. Pursuant to Article 2(1)(b) and (c), sanctions apply not only to natural or legal persons but also their affiliates and entities. Such assets and resources shall be frozen, and no funds or economic resources can be made available to such parties.

Here too, derogations are possible, *inter alia*, to satisfy the basic needs of the person and their family, to pay reasonable professional fees, to pay extraordinary expenses and for judicial reasons⁵⁴. Although this safeguard clause allows for discretionary national outcomes, it is still a welcomed measure.

Setting aside the provisions outlining procedures for amending the list in the Annex and the reasons for the listing of the natural and legal persons, entities, and bodies involved, the information necessary to identify them, the ban on claims related to affected contracts or transactions (Art. 5) and data processing protocols (Art. 6), Article 7 is particularly worthy of note. Although it is often present in sanctions and countermeasures issued by international organizations, this article requires Members to encourage third States to adopt comparable restrictive measures against Turkey.

Before ending this brief survey, let us return to the Preamble of Decision 2019/1894, and first of all to recital 3, which specifically refers to EU-Turkey relations and the negative impact of illegal drilling activities on good neighbourliness and respect of sovereignty, in addition to the sovereign rights of Cyprus «in accordance with international law». The Council notes that «the delimitation of exclusive economic zones and of the continental shelf should be addressed through dialogue and negotiations in good faith, in full respect of international law and in accordance with the principle of good neighbourly relations». There are three keywords and pillars that mark and underpin the direction and evolution of EU-Turkish dynamics, and these can be found in every EU document concerning Turkey: good faith, respect of sovereignty, and the spirit of good neighbourly relations. Given Turkey's drilling activities, and in response to the asserted breaches of the three pillars (as stated in Preamble, recital 4), the Council decided to take the following actions: a) to suspend negotiations on the Comprehensive Air Transport Agreement, b) to discontinue holding high-level dialogues with Turkey, and lastly, c) to endorse the Commission's proposal to reduce pre-accession assistance to Turkey for 2020. Subsequently, the European Investment Bank was invited to review its lending activities in Turkey. Fortunately, the Customs Union is still in place. Furthermore, Turkey's active diplomatic involvement – though we will refrain from examining the whys and wherefores – in resolving the war launched by Russia against Ukraine is a positive development.

⁵⁴ Without prejudice, as per the provision of para. 2, e.g. to interests or other earnings on the accounts, payments due under contracts concluded prior to the date of freezing (Art. 2 n. 6). In connection to any contract or transaction, see also Art. 5.

It is worthy of note that under Council Decisions 2022/2186 and 2023/2488 the Council has confirmed but not extended restrictive measures to other individuals at this time.

6. An Association Process with Many Downs and Few Ups but No Way Back

The 2022 Communication on EU enlargement policy concerning Turkey was published on 12 October 2022. The Türkiye 2023 Report on 8 November 2023⁵⁵. Despite the threat of reduced pre-accession assistance and financial support as a result of illegal drilling activities in the Eastern Mediterranean, Turkey is still recognized as a key partner of the EU and has been a candidate country since December 1999. The Association agreement between Turkey and the EU was signed in 1964, and the Customs Union was established in 1995 – both are, fortunately and wisely – still in force. Negotiations for Turkey’s accession to the EU began in October 2005, but only one of the 16 chapters has been provisionally closed, and the negotiations appear to be at a standstill⁵⁶. The Report raises serious concerns about the state of reforms in Turkey despite repeated commitments to EU accession. The Report notes a deterioration in democracy, the rule of law, fundamental rights, and the independence of the judiciary. Although there were some positive developments, as acknowledged by the Commission, there was also evidence of backsliding in many areas.

From the start, the previous Report 2021 specifically highlighted the deterioration of the relationship between Turkey and the EU also due to «repeated violations of Greek airspace by Turkish fighter jets in the Aegean and threatening Turkish statements regarding the sovereignty of Greek islands, and against Cyprus». In addition, Turkey (referred to by its official name *Türkiye* in the document) has continued its military exercises in Cypriot maritime zones and unlawfully disrupted survey activities in the Cypriot Exclusive Economic Zone (EEZ) with its warships. All these tensions in the Aegean Sea and Eastern Mediterranean threaten good neighbourly relations and undermine regional stability and security even though Turkey did not engage in any unauthorised drilling activities in the Eastern Mediterranean during the 2023 reporting period.

As for the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the Common Security and Defence Policy (CSDP), Turkey continues to participate in the EUFOR and ALTHEA Operations, despite the complex background due to ‘events’ in the Eastern Mediterranean and particularly to the unilateral Turkish foreign

⁵⁵ Commission Staff Working Document, Türkiye 2022 Report, Accompanying the document, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2022 Communication on EU Enlargement Policy SWD(2022) 333 final; Commission Staff Working Document, Türkiye 2023 Report, Accompanying the document, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2023 Communication on EU Enlargement Policy SWD(2023) 699 final.

⁵⁶ Türkiye 2022 Report, 130.

policy towards Syria and Libya. In this framework, Turkey is the largest non-EU troop contributor⁵⁷.

However, as a general policy, Turkey does not align itself with EU restrictive measures, including economic sanctions, that fall outside the UN framework. Notably, it has refused to support sanctions against Russia in connection to the Ukraine war. Additionally, Turkey troublingly continues to prevent the accession of EU member States, namely Cyprus, to international organizations⁵⁸.

Furthermore, the fact that Turkey's NATO membership is interconnected with the EU-NATO cooperation framework and legally complex historical situations complicates efforts to approach EU restrictive measures concerning Turkey. Turkey's NATO membership plays an important role in this regard, presenting obstacles to interpretation. The 2022 Report refers to Turkey building a genuine organization-to-organization relationship. Additionally, the Turkish Parliament for a long time refused to ratify the accession of two EU member States, Finland and Sweden, to NATO⁵⁹.

Anyway, the European Council has repeatedly stated that the EU has «a strategic interest in a stable and secure environment in the Eastern Mediterranean and in the development of a cooperative and mutually beneficial relationship with Türkiye».

However, the EU reserves the right to use all options and instruments available to defend its interests and those of its member States in response to any new unilateral or provocative actions that breach international law. Accordingly, Turkey must respect the sovereignty and territorial integrity of all EU member states, fully comply with international law, and work to de-escalate tensions in the Eastern Mediterranean and promote good neighbourly relations «in a sustainable way»⁶⁰.

The conclusions of the Türkiye 2022 and 2023 Reports on the Enlargement Process include continuing 'broad' engagement in monitoring reforms and developments in Turkey through the bodies set up under the Association Agreement.

7. Defending the EU's Interests and Strategic Partnerships through a Soft Approach, Sustainable Remedies and Openness to Talks: Concluding Remarks

As this article draws to its conclusion, it is clear that the EU's targeted restrictive measures against Turkey serve as a red light and warning signal. While remaining a soft and balanced tool, these measures aim to pressure Turkey, on the one hand, into restoring good neighbourly relations, respecting international law, and limiting

⁵⁷ eeas.europa.eu/eufor-althea/eufor-bosnia-herzegovina-military-operation-althea_en?s=324.

⁵⁸ Above n. 55, 125.

⁵⁹ See the NATO Secretary General, Mr. Stoltenberg's speech citing Finland and Sweden on more security for NATO, nato.int/cps/en/natohq/opinions_210454.htm; theguardian.com/world/2024/jan/23/turkish-parliament-meets-vote-sweden-membership-nato.

⁶⁰ Above n. 55, 130. The reference to sustainability can be seen as a flexible strategy that combines the use of incentives (the 'carrot') and pressure or deterrent measures (the 'stick'). How this strategy is interpreted with regard to Turkey remains a matter of perspective.

harm to trade and economic relations. On the other, they also protect the EU's internal balance in relation to Greece and Cyprus claiming EU rights and security interests granted by international law. Currently, only two individuals are listed in the Annex to the Council Decision and subject to measures. Additionally, within a different legal framework, one Turkish shipping company (not Turkey itself) has been blacklisted by the EU for violating the arms embargo on Libya⁶¹.

In fact, an examination of the EU's relationship with Turkey appears to reveal that the EU's approach has been consistent in recent years. The EU has been cautious not to threaten or disrupt 'sensitive' but significant trade relations, migration policies, and rapidly evolving geostrategic interests in the medium and long term.

In its Conclusions adopted in June 2022⁶², the European Council expressed deep concern over Turkey's repeated actions and statements⁶³. It emphasized Turkey's obligation to respect the sovereignty and territorial integrity of all EU member States, intending in particular Greece and Cyprus. Recalling its previous conclusions, the Council 'expects' Turkey to fully comply with international law, de-escalate tensions for the sake of regional stability in the Eastern Mediterranean, and, as clearly observed in the previous section, promote good neighbourly relations in a sustainable way. This specification allows the EU to evaluate situations on a case-by-case basis and consider softer reactions.

On the other hand, the wide-ranging and detailed Türkiye 2022 Report⁶⁴ recalls the 2019 Council's conclusions and the Commission's proposal to reduce, among other things, pre-accession assistance to Turkey for 2020. The 2019 Council's conclusions also invited the European Investment Bank to review its lending activities in Turkey⁶⁵. Despite these measures, the European Council emphasized that Turkey remains the EU's sixth-largest trading partner and that the EU is Turkey's largest. This statement carries significant weight. As a result, bilateral financial assistance projects will continue to focus on priorities linked to the fundamental pillars of the enlargement strategy and building more resilient and sustainable economies and societies after the impact of the Covid-19 pandemic. Fortunately, the Customs Union has not been suspended.

Turkey's cooperation is essential in crucial areas, such as migration policy, public health, climate, green transition, security, and counter-terrorism. Its support for Ukraine's sovereignty and territorial integrity (though without adopting sanctions against Russia), condemnation of Russia's invasion and military aggression, and mediation efforts regarding the war have been positively valued by both the Commission and (previously) the European Parliament⁶⁶.

⁶¹ Above n. 12.

⁶² European Council Conclusions, 24.06.2022, EUCO 24/22, CO EUR 21 CONCL 5.

⁶³ See for instance the previous statement of the Member of the European Council, SN18/21.

⁶⁴ Above n. 55, Annex I.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ Resolution on the 2021 Commission Report on Turkey, A9-0149/2202, 5, 7. The Parliament emphasizes the need to restore relations based on dialogue, respect, and mutual trust.

In this context, it is worth noting that the 2022 and 2024 UN Secretary General Reports on the ‘Mission of Good Offices in Cyprus’ highlight the European Commission’s ongoing support for the work of both the UN missions in Cyprus, the UNDP, and the Committee on Missing Persons in Cyprus, thus contributing to the implementation of confidence-building measures⁶⁷.

In this regard, we might tentatively say that just as in health matters related to the Covid-19 pandemic, and to the shared reaction to Russia’s aggression against Ukraine since March 2022, there is also (and already) a common European Union’s External Political vision and action, among others, in supporting and endorsing the UN in its approach to the Cyprus issue. The Commission carries out this action autonomously within its sphere of competencies and *acquis*.

As previously mentioned, Council Decisions 2022/2186 and 2023/2488 extended selected restrictive measures without adding any further individuals or companies to the list of targeted persons. Meanwhile, critical situations in the Eastern Mediterranean have subsided somewhat, but they could flare up again at any moment, with no potential settlement in sight.

Anyway, a change of paradigm in the approach to the Eastern Mediterranean dispute between Greece and the European Union, Turkey and other States involved could be helpful, and wise for the planet. This new perspective focuses on climate threats and natural disasters’ ones. These are particularly dangerous for the concerned geographical area, the Mediterranean⁶⁸. Shifting the focus away from delimiting maritime zones with natural gas resources towards cooperation strategies to combat environmental risks could give the area and all of us a breath of fresh air, in the true sense of the word⁶⁹.

In this regard, as previously mentioned, the UN Secretary-General’s Report for Good Offices in Cyprus strongly endorses cooperative action between the Greek and Cypriot communities and emphasizes its own commitment to strengthening environmental peace-building projects. Given the drastic and dramatic effects of climate change and the increasing frequency of wildfires and floods in the Eastern Mediterranean region, particularly on the island of Cyprus, the Report strenuously emphasizes that the Technical Committee on Environment, established, among others, as part of the UN Mission of Good Offices in Cyprus, is underutilized⁷⁰. Cooperation between the two sides on these important issues should be encouraged through the existing UN committees working on the crisis management.

This clear wording reflects the urgency to focus diplomatic efforts across the Mediterranean and use our remaining time and resources wisely for the sake of our future. Strictly adhering to traditional legalistic approaches could leave us ill-equipped to prevail in the battle against climate threats or natural disasters and thus

⁶⁷ UN Secretary-General Report 2022, para. 49 and UN Secretary General Report 2024, para 41 and para 42, above n. 23.

⁶⁸ Above n. 15.

⁶⁹ A. Stergiou, *The Greek-Turkish Maritime Dispute*, cit., 97-107.

⁷⁰ Above n. 23, para. 39.

the struggle to establish good neighbourly relations and a sustainable, far-reaching vision across the Mediterranean.

6 • 1 • 2024



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

“RIVOLUZIONI COLORATE” E GUERRA IBRIDA NELLE PERCEZIONI STRATEGICHE DELLA RUSSIA DI PUTIN

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



C. STEFANACHI

ISSN: 2612-6672

Le “rivoluzioni colorate” nelle percezioni strategiche della Russia di Putin: la “guerra ibrida” dell’Occidente

[The “color revolutions” in the strategic perceptions of Putin’s Russia: the
“hybrid war” of the West]

*Corrado Stefanachi**

Abstract

[It.] L’articolo indaga le ragioni del profondo impatto che le “rivoluzioni colorate” dei primi anni Duemila hanno avuto sulle percezioni politico-strategiche della Russia. Lo scopo del lavoro è quello di mettere in evidenza alcuni aspetti delle “rivoluzioni colorate” suscettibili di rafforzare la tendenza della Russia ad attribuire alle potenze occidentali intenzioni ostili nei suoi confronti, in particolare l’attivismo in Georgia e Ucraina di ONG occidentali già coinvolte nel *political warfare* condotto dagli Stati Uniti in Polonia negli anni di Reagan (sostegno a Solidarność) e ancora in Serbia nel dopo-Guerra fredda (aiuti alle opposizioni attive nel rovesciamento di Slobodan Milošević nel 2000). L’articolo mostra come le locuzioni “rivoluzione colorata” e “guerra ibrida” siano diventate sinonimi nel recente discorso strategico russo, e come il *political warfare* statunitense in Polonia e il rovesciamento di Milošević in Serbia vengano considerati dai russi come dei precedenti delle “rivoluzioni colorate”.

[En.] The “color revolutions” which took place in Georgia and Ukraine between 2003 and 2005 deeply affected Russia’s political and strategic perceptions. This paper tries to explain the underlying reasons for this by focusing on some specific aspects of the unfolding of “color revolutions” and on their potential to reinforce Russia’s tendency to attribute to Western powers malicious intents towards Moscow. In this regard, activities in Georgia and Ukraine of western NGOs, which were already involved in the political warfare conducted by the US in Poland in the years of the Reagan administration (support to Solidarnosc) and again in Serbia in the post-Cold War years (aid to the opposition groups that ousted Milošević in 2000), are particularly relevant. This article illustrates how in recent Russian strategic discourse “color revolution” has become synonymous of “hybrid warfare” (intended as Western subversive warfare), and that US political warfare in Poland and Milošević’s fall in Serbia are regarded by Russians as early cases of “color revolutions”.

Parole-chiave: Rivoluzioni colorate – Guerra politica – Guerra ibrida – Russia.

Keywords: Color revolutions – Political warfare – Hybrid warfare – Russia.

* Professore associato di Relazioni Internazionali, Studi Strategici e Geopolitica presso il Dipartimento di Studi internazionali, giuridici e storico-politici, Università degli Studi di Milano. Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. Responsabile del controllo editoriale: Edoardo Maria Landoni.

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. L'impronta del passato. 2.1 Il rilancio del *political warfare* statunitense negli anni Ottanta e la sconfitta dell'Urss. 2.2 Il *political warfare* statunitense dopo la fine della Guerra fredda: la "campagna di Serbia". 3. Le "rivoluzioni colorate": modalità e ambiguità. 3.1 Georgia e Ucraina. 3.2 «Un test politico Rorschach». 4. Le "rivoluzioni colorate" e il nuovo modo occidentale di fare la "guerra": la prospettiva russa. 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Le "rivoluzioni colorate" nello spazio post-sovietico del 2003-05 rappresentano un tornante fondamentale nelle relazioni tra la Russia e le potenze occidentali, in quanto momento e fattore di una robusta intensificazione della dinamica geopolitica – già allora in corso – di inasprimento dei rapporti russo-occidentali che, anni dopo, sfocerà nella drammatica contrapposizione della guerra in Ucraina. Se non inizialmente, la "rivoluzione delle rose" (Georgia) e la "rivoluzione arancione" (Ucraina) sono state presto interpretate a Mosca come l'esito – in larga misura – di un'ingerenza delle potenze occidentali nell'"estero vicino" della Russia volta a danneggiarne gli interessi fondamentali di sicurezza e status: come spiegare questa lettura da parte russa degli eventi nelle vicine repubbliche post-sovietiche?

Come accennato, questi ultimi si sviluppano in un quadro *già* deteriorato di diffidenza e persino animosità da parte di Mosca nei confronti delle potenze occidentali – a sua volta il portatore, in buona misura, di scelte geopolitiche di grande momento compiute dall'Occidente che hanno frustrato e allarmato la Russia (tra cui l'intervento militare del 1999 in Kosovo, l'allargamento a Est dell'Alleanza atlantica o il ritiro degli Stati Uniti dal trattato ABM): un disagio che, evidentemente, predispone i dirigenti russi ad attribuire intenzioni politiche malevole all'America e ai suoi alleati. D'altra parte – ed è quanto sarà al centro di questo articolo – per comprendere l'interpretazione russa delle "rivoluzioni colorate" bisogna tenere in considerazione anche le specifiche modalità in cui esse si sono svolte, modalità a loro volta suscettibili di rievocare, a Mosca, non soltanto il ricordo, ancora fresco, del tagliente *political warfare*¹ condotto oltrecortina dall'amministrazione Reagan negli ultimi anni della Guerra fredda (in Polonia soprattutto), ma anche la caduta nel 2000, in Serbia, di Slobodan Milošević. Se, in effetti, i politologi internazionalisti sanno bene quanto spesso i gruppi dirigenti formino i loro orientamenti di politica estera sulla base di "analogie storiche", ossia riscontrando somiglianze (spesso e volentieri inaccurate) tra il presente e gli eventi

¹ Secondo la "canonica" definizione di George F. Kennan, «[p]olitical warfare is the logical application of Clausewitz's doctrine in time of peace. In broadest definition, political warfare is the employment of all the means at a nation's command, short of war, to achieve its national objective. Such operations are both overt and covert. They range from such overt actions as political alliances, economic measures (as ERP – the Marshall Plan) and 'white' propaganda to such operations as clandestine support of "friendly" foreign elements, 'black' psychological warfare and even encouragement of underground resistance to hostile states», cit., in L. Robinson *et al.*, *Modern Political Warfare, Current Practices and Possible Responses*, Rand, 2018, 1.

del passato², alcuni aspetti delle “rivoluzioni colorate” che saranno messi in luce in questo articolo hanno favorito una lettura da parte russa degli eventi di Georgia e Ucraina attraverso l’analogia con il *political warfare* condotto dall’America in Polonia e, più tardi, in Serbia.

Nella prima sezione di quest’articolo ci soffermeremo sulla crisi terminale del regime comunista polacco degli anni Ottanta del secolo scorso e poi sulla caduta di Milošević nel 2000, indicando in questi due eventi altrettanti tornanti geopolitici dall’ingente potenziale di condizionamento delle percezioni politico-strategiche russe negli anni a venire: per il ruolo che vi ha svolto il “fattore esterno” (il *political warfare* americano), per le specifiche forme che vi ha assunto la “guerra politica” (segnatamente il ruolo delle ONG straniere) nonché – a ben vedere – per l’effetto di contagio regionale che i fatti di Polonia e Serbia hanno innescato. Nella seconda sezione ci occuperemo delle “rivoluzioni colorate” in Georgia e Ucraina e delle loro modalità di svolgimento, sottolineando alcuni aspetti di ambiguità (rispetto al ruolo che vi hanno svolto le potenze occidentali) in effetti passibili di attirare l’attenzione della Russia e favorire una lettura degli eventi attraverso il prisma dei “precedenti” di Polonia e Serbia. Nell’ultima sezione dell’articolo l’attenzione sarà rivolta al dibattito politico-strategico che si sviluppa in Russia sulla “guerra ibrida” (anche se i russi hanno utilizzato solo tardivamente questa etichetta, preferendone altre per indicare, in ogni modo, un tipo di “guerra” condotta con mezzi prevalentemente “non militari”, e di natura essenzialmente sovversiva e psicologica)³; la ricostruzione del discorso russo sulla “guerra ibrida” farà da terreno di verifica dell’ipotesi che le “rivoluzioni colorate” siano state un fattore decisivo nelle percezioni strategiche della Federazione: e che lo siano state, in buona misura, per le loro modalità, ambiguità nonché capacità di rievocare, presso l’establishment politico-militare russo, i fatti di Polonia e Serbia. Come si vedrà, nel discorso russo le “rivoluzioni colorate” sono la “guerra ibrida”: e i russi sono approdati a questa sovrapposizione guardando alle modalità delle “rivoluzioni colorate” e stabilendo una continuità con il *political warfare* americano in Polonia e con la caduta di Milošević in Serbia.

² Cfr. soprattutto Y. F. Khong, *Analogies at War*, Princeton University Press, 1992, 3-46.

³ Nel 2015 esce in Russia un volume firmato da Andrew Korybko, legato al prestigioso Istituto russo per gli studi strategici, dal titolo *Guerre ibride: l’approccio adattivo indiretto al cambiamento di regime*; in quello stesso anno, il generale Andrei Kartapolov parla di «metodi ibridi» di guerra, riferendosi, come Korybko, essenzialmente a strategie sovversive, a metodi di espansione geopolitica attraverso principalmente mezzi non militari. Sono questi i primi casi in cui la nozione di guerra ibrida [*gibridnaya voina*] viene impiegata negli studi strategici russi (Cfr. O. Jonsson, *The Russian Understanding of War. Blurring the Lines between War and Peace*, Georgetown University Press, 2019, 79), ma con un contenuto ben diverso dal significato che il concetto ha assunto originariamente nella letteratura occidentale, sullo sfondo della guerra del Libano del 2006 (cfr. soprattutto F. G. Hoffman, *Conflict in the the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*, Potomac Institute for Policy Studies, 2007). La “guerra ibrida” designava una forma di guerra in senso proprio, caratterizzata da un’inedita (almeno secondo gli analisti che hanno coniato questo concetto) confluenza di mezzi convenzionali e irregolari. Sulle diverse declinazioni del concetto di “guerra ibrida”, cfr. C. Stefanachi, *Guerra ibrida. Origine, significati ed equivoci di un concetto ambiguo*, in *Storia del pensiero politico*, No. 1, 2024, in corso di pubblicazione.

2. L'impronta del passato

2.1 Il rilancio del *political warfare* statunitense negli anni Ottanta e la sconfitta dell'Urss

I rapporti tra Mosca e Washington nel dopo-Guerra fredda non si formano su una tabula rasa, in una sorta di discontinuità assoluta rispetto ai trascorsi della Guerra fredda, ma sono in certa misura il portato di attitudini, inclinazioni e meccanismi mentali che rinviano alle esperienze (e alle soggettive rielaborazioni) del passato più o meno recente. Qui ci interessa soprattutto notare come la fine della Guerra fredda – una fine anch'essa “fredda” – maturò non già nel ferro e nel sangue di una collisione armata tra le superpotenze ma invece, almeno in una certa misura, come conseguenza dell'ambizioso rilancio del *political warfare* occidentale da parte dell'amministrazione Reagan, di cui fu parte cospicua il robusto sostegno prestato dagli americani a Solidarność in Polonia all'indomani della proclamazione dello stato d'assedio (dicembre 1981). Sebbene limitato ad aiuti non militari (“*non lethal*”), il soccorso a Solidarność (ridotto a una stentata clandestinità dalla repressione condotta dal generale Wojciech Jaruzelski), fu un'iniziativa politicamente assai ambiziosa, espressione dell'insofferenza di fondo di Reagan e dei *cold warriors* della sua amministrazione nei confronti della politica del *containment* delle precedenti amministrazioni, considerata troppo rinunciataria: e della loro preferenza per una più assertiva politica di *roll-back*, volta quindi a ottenere l'arretramento delle posizioni “imperiali” sovietiche in Europa⁴.

In effetti, all'indomani della proclamazione della legge marziale in Polonia, Reagan approvò una serie di importanti direttive in materia di sicurezza nazionale (*National Security Decision Directives*) «che autorizzavano gli Stati Uniti – come ricorda Seth G. Jones – a minare il controllo sovietico in Europa orientale»⁵; in questa cornice, una delle decisioni più rilevanti fu la firma (novembre 1982) di un *presidential finding* «che approvava un programma di azione coperta della CIA per l'invio di denaro e assistenza non letale a Solidarnosc»⁶. Come nota questo studioso, il programma (battezzato “QRHELPFUL”) costituì uno dei maggiori azzardi della CIA nel corso della Guerra fredda, dal momento che comportò il reclutamento di *assets*, la costruzione di una rete clandestina e l'assistenza a un movimento di resistenza attivo al di là della Cortina di ferro⁷, qualcosa a cui, dai primi anni Cinquanta, le amministrazioni statunitensi avevano sostanzialmente rinunciato, alla luce dell'esito fallimentare dei precedenti tentativi di infiltrare nel blocco sovietico e nella stessa Urss (Baltico, Ucraina) manipoli di espatriati anti-

⁴ Cfr. J. L. Gaddis, *Strategies of Containment. A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*, Oxford University Press, 1982.

⁵ Cfr. S. G. Jones, *A Covert Action. Reagan, the CIA, and The Cold War Struggle in Poland*, W.W. Norton & Company, 2018, 9-10.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*.

comunisti perché vi facessero scoccare (o mantenessero viva) la scintilla dell'insurrezione⁸.

“QRHELPFUL” fu però anche, nelle parole di William J. Daugherty, «uno dei più grandi successi di sempre riportati dall'intelligence»⁹: e comunque «il momento di gloria della CIA quanto a programmi di azione coperta»¹⁰. L'abbondante flusso di denaro ed equipaggiamento occidentale consentì a Solidarność «di organizzare dimostrazioni, stampare materiale dell'opposizione, condurre trasmissioni radio e video che sollevarono il morale dell'opposizione e ne aumentarono il sostegno, erodendo al contempo l'autorità sovietica»¹¹. In particolare le attività editoriali clandestine – rese possibili dall'invio in Polonia di stampanti, fotocopiatrici, macchine per i fax, computer, inchiostro e altro ancora – si rivelarono, come sottolinea Benjamin B. Fischer, «l'arma di guerra politica più efficace contro i governanti comunisti della Polonia»¹². Dapprima, nei frangenti più duri della repressione, le pubblicazioni clandestine consentirono a Solidarność – né più né meno – di sopravvivere, tenendo informati i militanti e i simpatizzanti, dando loro «un senso di unità, di cameratismo e un proposito»¹³; poi, la formazione di un vero e proprio mercato editoriale parallelo e clandestino (riviste, giornali, libri, videocassette) – nulla di paragonabile, per entità e diffusione, al fenomeno del *samizdat* (“autoedizione”) emerso in Urss¹⁴ – permise all'opposizione di contendere al regime l'egemonia culturale e politica presso tutti gli strati della società polacca.

Qui preme ricordare peraltro che, più precisamente, «la Casa Bianca adottò [in Polonia] un approccio a doppio binario, uno pubblico e l'altro coperto, per mandare soldi e materiale»¹⁵ – e che, se le operazioni coperte, come detto, furono di competenza della CIA, il grande protagonista dell'altro lato del *political warfare* reaganiano fu il National Endowment for Democracy, un “centauro” (o un ibrido) organizzativo sospeso tra governo americano e società civile¹⁶. Il NED fu fondato nel 1983 su iniziativa dei falchi dell'amministrazione Reagan (in particolare del direttore della CIA William J. Casey) come fondazione privata senza fini di lucro ma finanziata dal Congresso americano¹⁷, alla quale fu affidato il compito di lavorare per la promozione delle istituzioni democratiche nel mondo – rispondendo al proselitismo ideologico delle speculari organizzazioni finanziate dai sovietici e

⁸ Cfr. P. Grose, *Operation Rollback. America's Secret War Behind the Iron Curtain*, Houghton Mifflin Company, 2000, 144-179.

⁹ W. J. Daugherty *Executive Secrets. Covert Action & the Presidency*, The University Press of Kentucky, 2004, 211.

¹⁰ *Idem*, 201.

¹¹ S.G Jones, *A Covert Action*, cit., 10.

¹² Cfr. B. B. Fischer, *Solidarity, the CIA, and Western Technology*, in *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence*, 25(3), 2012, 427-469; in particolare v. 429.

¹³ *Idem*, 436.

¹⁴ *Idem*, 436-442.

¹⁵ *Idem*, 429 (corsivo aggiunto).

¹⁶ Cfr. L. Robinson et al., *Modern Political Warfare*, RAND, 2018, 18.

¹⁷ S.G. Jones, *A Covert Action*, cit., 241 e 266.

sostenendo, a tal fine, progetti e associazioni non governative impegnate a far progredire la democrazia.

Tra il 1984 e il 1989 il NED è stato il principale – dopo la stessa CIA – erogatore di finanziamenti a favore di Solidarność (e degli altri gruppi di opposizione polacchi)¹⁸, comunque in coordinamento con le attività coperte della stessa CIA. Come scrive infatti Jones, la CIA e il Dipartimento di Stato si tennero in contatto «in modo da evitare di duplicare l’assistenza proveniente dal National Endowment for Democracy»¹⁹, e il presidente del NED Carl Gershman, secondo Robert Parry, tenne aperto un canale di comunicazione con il National Security Council, in particolare con Walter Raymond jr., (uno tra i maggiori esperti di propaganda e operazioni psicologiche della CIA, dalla quale si dimise poco prima di entrare nel NSC), che ne riferiva periodicamente a Casey²⁰. Nel caso degli aiuti alla Polonia, il NED concentrò la gran parte dei suoi fondi su associazioni private come il Polish American Congress e soprattutto l’American Federation Labor-Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO) «di gran lunga il maggiore erogatore di aiuti materiali a Solidarność»²¹ ma che tuttavia, come ricorda Benjamin Fischer, «fu semplicemente un intermediario, non la fonte» dei finanziamenti, «che provenivano dal NED»²².

Troviamo qui un soggetto (il NED) e uno schema operativo (un’organizzazione “ibrida”, non governativa ma finanziata dal Congresso, che aiuta altre organizzazioni non governative ma di fatto inserite in una cornice politica) che ritroveremo anche dopo la fine della Guerra fredda: il che avrà un peso – indipendentemente dal fatto che, nella congiuntura post-Guerra fredda, non verrà necessariamente replicato lo stretto coordinamento tra Governo americano, NED e le organizzazioni beneficiarie dei finanziamenti – nelle percezioni della Russia. D’altra parte, ai fini della comprensione del significato geopolitico attribuito in seguito dai russi al *political warfare* reaganiano, vale la pena di spendere qualche parola ancora circa l’importanza della campagna di sostegno a Solidarność nel quadro complessivo della tarda Guerra fredda: operando in sinergia con l’altra grande operazioni di *political warfare* attuata in quegli anni da Washington, cioè il sostegno all’insorgenza dei *mujahidin* afgani contro l’Armata rossa, la “campagna di Polonia” contribuì a determinare, in ultima analisi, non soltanto il crollo dell’impero esterno sovietico ma anche il disfacimento della stessa Urss. Impegnati in Afghanistan, i dirigenti sovietici si preclusero la possibilità di inviare truppe in Polonia, potendosi permettere soltanto di esercitare pressioni su Jaruzelski affinché stroncasse Solidarność: come scrive Fischer, «il nesso Polonia-Afghanistan è stato quasi certamente il fattore chiave della non-decisione di invadere la Polonia»²³.

¹⁸ *Idem*, 305.

¹⁹ *Idem*, 241.

²⁰ Cfr. R. Parry, *A Shadow US Foreign Policy*, in *Consortium News*, February 27, 2014; e R. Parry, *CIA’s Hidden Hand in ‘Democracy’ Groups*, in *Consortium News*, January 9, 2015.

²¹ Cit. B.B. Fischer, *Solidarity, the CIA, and Western Technology*, cit., 431.

²² *Ibidem*.

²³ *Idem*, 451.

D'altra parte, il danno geopolitico inflitto all'Urss in Polonia fu ben più pesante di quello subito dai sovietici in Afghanistan, ciò che non è generalmente riconosciuto nella storiografia occidentale sulla fine della Guerra fredda. Se, infatti, il Cremlino uscì dall'Afghanistan «con il suo impero indebolito ma ancora intatto»²⁴, così non fu dopo il trionfo elettorale di Solidarność del 1989; «[i]n Afghanistan i sovietici hanno perso una guerra. In Polonia hanno perso un impero»²⁵: di più, il rilancio del *political warfare* da parte della stessa Solidarność, non appena diventata forza di governo (già dal luglio del 1990)²⁶, e ora anche *all'interno* dell'Urss, è stato un fattore tutt'altro che trascurabile dell'implosione della compagine statale sovietica.

In effetti, «[l]a Polonia ha giocato un ruolo più attivo e diretto nello scioglimento dell'Unione Sovietica di quanto generalmente venga riconosciuto»²⁷, non soltanto per l'effetto di spontanea emulazione che l'insubordinazione polacca ebbe sulle opposizioni all'interno dell'Urss: ma anche per i deliberati sforzi compiuti dai polacchi – ancora poco noti ma accuratamente documentati in sede storiografica da Mark Kramer – di minare il regime comunista sovietico e promuovere le spinte centrifughe dentro l'Urss (separatismo nazionale, specialmente nel Baltico, in Bielorussia, Ucraina e Moldavia)²⁸. Come mostra Kramer, l'iniziativa forse più audace intrapresa dai polacchi fu il sostegno dato ai minatori in sciopero in diverse regioni minerarie dell'Urss tra l'estate del 1989 e la primavera del 1991; in Ucraina, dove furono particolarmente attivi, i polacchi inviarono consiglieri per assistere i minatori sul terreno organizzativo e finanziario, ma anche per esortarli a “politizzare” le loro istanze (inizialmente limitate al miglioramento delle condizioni di lavoro)²⁹. Né la cosa passò inosservata a Mosca, e anzi fu precocemente captata dalle “antenne” dell'intelligence sovietica (incline a sospettare peraltro una collusione tra le nuove autorità polacche e gli Stati Uniti)³⁰. L'ipotesi è – allora – che (anche) la memoria di questo “contagio” (per spontanea emulazione e attiva iniziativa politica) dall'estero vicino al territorio nazionale condizionerà il gruppo dirigente – di estrazione prevalentemente securitaria – che governerà la Russia putiniana.

²⁴ *Idem*, 453.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Quando cioè un suo esponente diventa ministro degli Interni in un esecutivo di coalizione; e tanto più dopo che il suo Lech Walesa conquistò la presidenza della repubblica alla fine di quell'anno.

²⁷ *Idem*, 455.

²⁸ Cfr. M. Kramer, *The Collapse of the East European Communism and the Repercussion within the Soviet Union* (Part 1), in *Journal of Cold War Studies*, 4, 2003, 178-256, e Part 2, *Journal of Cold War Studies*, 4, 2004, 3-63.

²⁹ . Kramer, *The Collapse of the East European Communism and the Repercussion within the Soviet Union* (Part 1), cit., 224-225 e 230.

³⁰ *Idem*, 234 e 236.

2.2 Il political warfare statunitense dopo la fine della Guerra fredda: la “campagna di Serbia”

Nel clima di “disarmo” geopolitico e ideologico dei primi anni Novanta, le strutture e i programmi del *political warfare* statunitense hanno subito una prevedibile, “fisiologica”, contrazione³¹, sennonché l’armamentario della “guerra politica” ereditato dalla stagione della Guerra fredda non è stato del tutto dismesso. Non è scomparso, per esempio, il National Endowment for Democracy, che sotto la guida ancora di Gershman ha conosciuto anzi un nuovo attivismo, soprattutto in Europa orientale – e in linea con le priorità di politica estera dell’America clintoniana, tra cui l’allargamento del perimetro delle democrazie liberali nel mondo, da cui il *mainstream* politico statunitense, com’è noto, si attende una ricaduta positiva in termini di complessiva stabilità, ordine e sicurezza nazionale e internazionale³².

È interessante qui mettere in luce soprattutto il ruolo che l’organizzazione di Gershman svolge in Serbia nel 2000 nel quadro degli eventi che portano all’uscita di scena del presidente Slobodan Milošević – senz’altro un obiettivo politico dell’amministrazione Clinton, perseguito all’indomani della campagna aerea del 1999 che mette fine alla repressione serba ai danni degli albanesi del Kosovo senza però riuscire a cambiare la leadership politica serba³³. Nell’agosto del 2000 il Dipartimento di Stato americano apre a Budapest l’Ufficio per gli affari jugoslavi (OYA) – essenzialmente l’ambasciata americana in Jugoslavia “in esilio”, che sotto la guida di William Montgomery, allaccia rapporti con le opposizioni serbe tenendo a distanza il governo di Belgrado³⁴. Mentre *Time* e *Newsweek* scrivono in quei giorni che Clinton ha autorizzato la CIA ad attivarsi per il rovesciamento di Milošević, l’Ufficio di Budapest lavora per convincere i leader dell’opposizione serba Zoran Dindić e Vuk Drašković ad appoggiare un candidato comune alle prossime elezioni presidenziali, individuato in Vojislav Koštunica³⁵, dà sostegno tecnologico e finanziario alla radio dell’opposizione B92, consentendole di continuare le trasmissioni in clandestinità (che si riveleranno decisive per la rapida divulgazione dei risultati elettorali e la denuncia delle irregolarità)³⁶, e – ancora – organizza un seminario di quattro giorni (marzo-aprile 2000) all’hotel Hilton di Budapest, finanziato dall’International Republican Institute di Washington, in cui gli attivisti di Otpor (Resistenza), un’associazione studentesca che sarà protagonista

³¹ Cfr. L. Robinson *et al.*, *Modern Political Warfare*, cit., 29.

³² Cfr. C. Layne, *The Peace of Illusions. American Grand Strategy from 1940 to the Present*, Cornell University Press, 2006; e G. Natalizia, *Renderli simili e inoffensivi. L’ordine liberale, gli Stati Uniti e il dilemma della democrazia*, Carocci, 2021.

³³ Nelle sue memorie, l’allora segretario di Stato americano Madeleine Albright parlerà del rovesciamento di Milošević persino come di un suo obiettivo personale, da raggiungere entro la fine della presidenza Clinton, cfr. M. MacKinnon, *The New Cold War. Revolutions, Rigged Elections and Pipeline Politics in the Former Soviet Union*, Random House Canada, 2007, 35.

³⁴ *Idem*, 47.

³⁵ *Idem*, 48.

³⁶ *Idem*, 53.

delle manifestazioni di piazza contro Milošević all'indomani delle elezioni presidenziali, vengono introdotti da Robert Halvey (un colonnello in pensione dell'esercito americano) alle tecniche di resistenza non violenta predicate da Gene Sharp, il cui "breviario" rivoluzionario *From Dictatorship to Democracy: A Conceptual Framework for Liberation*³⁷, «diventerà la Bibbia dei rivoluzionari»³⁸.

In Serbia nel 2000 si delinea uno schema in cui un ventaglio di enti non governativi ma finanziati prevalentemente dal Governo americano sostiene le attività (non violente) delle organizzazioni dell'opposizione, come appunto radio B92 (che riceve donazioni anche direttamente dalla governativa US Agency for International Development)³⁹ o come Cittadini per le elezioni libere e la democrazia, CeSID, un'associazione attiva nel controllo della regolarità del processo elettorale (svolgendo *exit-poll* di controllo presso i seggi elettorali), o come la già menzionata Otpor, di gran lunga la principale beneficiaria degli aiuti esteri. Ne risulta, nel complesso, un tessuto di organizzazioni e attività difficile da sbrogliare, in cui le linee di finanziamento spesso e volentieri si mescolano e i confini tra gli aiuti governativi e quelli non governativi obiettivamente si confondono. Significativamente, USAID – espressione del Dipartimento di Stato – stanziava fondi per il National Endowment for Democracy, che a sua volta finanzia le attività e le iniziative dei gruppi locali volte «a educare e incoraggiare i cittadini a prendere un ruolo attivo nel processo politico»⁴⁰, come le due campagne *Gotov je* ("È finito!") e *Vreme je* ("È ora") lanciate da Otpor alla vigilia delle elezioni presidenziali con l'obiettivo di spronare i serbi a recarsi alle urne.

Ricevono fondi da USAID – e sono molto attivi nel sostegno alle opposizioni serbe – anche l'International Republican Institute e il National Democratic Institute, organizzazioni entrambe non governative dedite alla promozione della democrazia all'estero ma riconducibili rispettivamente al Partito Repubblicano e al Partito Democratico americano⁴¹. Significativamente, alla presidenza del primo dal 1993 c'è un peso massimo della politica americana come il senatore John McCain, mentre Madelaine Albright, segretario di Stato americano durante il secondo mandato di Clinton (1997-2001), prenderà la presidenza del *board* del secondo quando lascerà il suo incarico alla guida della diplomazia americana. Anche Freedom House è tra i maggiori destinatari dei fondi USAID; nata negli anni della Guerra fredda, quando ricevette finanziamenti dal National Endowment for Democracy senza disdegnare – peraltro – di coordinare le sue iniziative con il

³⁷ G. Sharp, *Liberatevi! Azioni e strategie per sconfiggere le dittature*, Add editore, 2011.

³⁸ M. MacKinnon, *The New Cold War*, cit., 50-51.

³⁹ USAID nasce nel 1961 per coordinare gli aiuti allo sviluppo, ed è posta sotto l'autorità del Segretario di Stato; cfr. USAID, *ADS Chapter 101, Agency Programs and Functions*, Partial Revision Date, 11/14/2023, <https://www.usaid.gov>.

⁴⁰ M. MacKinnon, *The New Cold War*, cit., 49.

⁴¹ Cfr. la testimonianza di Srdja Popovic, uno dei fondatori e leader di *Otpor*, raccolta da MacKinnon, *ibidem*. Invitato nel febbraio del 2000 dal presidente Clinton all'annuale cerimonia del *National Prayer Breakfast*, incontra durante il soggiorno a Washington i rappresentanti del NED, dell'IRI e di *Freedom House* da cui riceve l'impegno a dare a *Otpor* «tutto quello che avrebbe chiesto».

direttore della CIA Casey, Freedom House è diretta⁴², nel 2000, dall'ex direttore della CIA James Woolsey (gli succederà nel 2005 Peter Ackerman, uno specialista di tecniche di resistenza non violenta) e si distingue in Serbia per il sostegno dato ai militanti anti-Milošević.

È utile sottolineare peraltro come in particolare Otpor diventerà presto un punto di riferimento per i movimenti democratici di altri paesi dell'Europa orientale nonché, in misura non trascurabile, parte attiva nelle "rivoluzioni colorate". Due leader di Otpor – Srdja Popovic e Slobodan Djindjic – fonderanno a Belgrado nel 2005 il Center for Applied Non-Violent Actions and Strategy (CANVAS) che, come si legge tutt'oggi nel suo sito web, dal «quartier generale di Belgrado, in Serbia, gestisce una rete di istruttori e consiglieri con esperienza nella costruzione e nella guida di efficaci movimenti non violenti»⁴³. A ben vedere, già tra la caduta di Milošević e l'apertura di CANVAS i militanti di Otpor sviluppano stretti contatti e collaborazioni con i movimenti di opposizione democratica attivi nello spazio post-sovietico, ora ospitandone a Belgrado i militanti per istruirli sui metodi della "rivoluzione dei bulldozer"⁴⁴, ora recandosi nei loro Paesi per disseminarvi quanto appreso nel 2000 – tutto ciò con il sostegno finanziario delle ONG occidentali già attive in Serbia.

Lo si vede in Bielorussia nel periodo che precede le elezioni presidenziali del 2001, quando i veterani di Otpor (e del CeSID) si recano ripetutamente a Minsk, a spese di ONG come Freedom House, per stabilire contatti con gli attivisti locali che si oppongono al presidente Lukashenko⁴⁵. Nasce il gruppo giovanile Zubr (Bisonte), modellato su Otpor, mentre l'International Republican Institute e il National Democratic Institute finanziano seminari (in Lituania, Slovacchia e Polonia), tenuti da membri di Otpor, in cui gli attivisti locali vengono introdotti alle tecniche di resistenza non violenta di Sharp⁴⁶. In Bielorussia, però, all'indomani del voto del 9 settembre non succede nulla di simile a quanto visto a Belgrado; le autorità comunicano la vittoria del presidente uscente e i *bulldozers* – per così dire – non si muovono. Anche qui l'ambasciata americana, guidata dal 2000 da Michael Kozak (uno «specialista – come ironizza allora il quotidiano *The Guardian* – nel vincere le elezioni degli altri Paesi»)⁴⁷, lavora per aggregare le opposizioni attorno a un unico candidato (il sindacalista Vladimir Goncharik)⁴⁸, senonché la base di consenso su cui poggia il potere di Lukashenko è solida, e la tempestiva azione degli apparati di sicurezza (che ostacolano le iniziative degli attivisti democratici)

⁴² Cfr. R. Parry, *CIA's Hidden Hand*, cit.

⁴³ CANVAS – *Center for Applied Non-Violent Actions and Strategy*, <https://canvasopedia.org>.

⁴⁴ Come è stata battezzata la defenestrazione di Milošević, cfr. D. Bujosevic, I. Radovanovic, *The Fall of Milosevic*, Palgrave MacMillan, 2003, 26.

⁴⁵ M. MacKinnon, *The New Cold War*, cit., 67.

⁴⁶ *Idem*, 68.

⁴⁷ Cfr. I. Traynor, *Belarussian foils dictator-buster... for now*, in *The Guardian*, 14 September 2001, <https://www.theguardian.com>. Kozak è un funzionario del Dipartimento di Stato americano reduce da esperienze in Nicaragua (1989-90), Panama e Cuba; il *Guardian* allude, tra l'altro, al suo ruolo di "federatore" delle opposizioni anti-sandiniste in Nicaragua in occasione delle elezioni del 1990.

⁴⁸ M. MacKinnon, *The New Cold War*, cit., 69.

fa il resto, stroncando ogni eventuale velleità di innescare una “valanga” democratica come quella che ha travolto Milošević.

3. Le “rivoluzioni colorate”: modalità e ambiguità

3.1 Georgia e Ucraina⁴⁹

«[N]el 2003 – scrive il politologo Lincoln A. Mitchell, in quello che è forse lo studio più equilibrato sulle “rivoluzioni colorate” – la Russia si sta riaffermando nella regione ed è sempre più in competizione con gli Stati Uniti per l’influenza politica. Sostenere le svolte democratiche è stato un modo di indebolire l’influenza russa»⁵⁰. In effetti, fin dalla seconda fase dell’era Eltsin, con Evgenij Primakov ministro degli Esteri e poi primo ministro, Mosca rivendica sostanzialmente lo spazio post-sovietico, il suo “estero vicino”⁵¹, come propria sfera di influenza. È la “dottrina Primakov”⁵². D’altra parte, alcune delle principali decisioni e iniziative lanciate dall’America a cavallo tra gli anni Novanta del secolo scorso e i primi anni Duemila (l’allargamento a Est della Nato; il bombardamento della Serbia senza neppure avvertire in anticipo la Russia, storica “alleata” di Belgrado; il ritiro degli Stati Uniti dal trattato Abm) vengono interpretate a Mosca – a torto o a ragione – come il segno di una nascosta avversione nei confronti della Russia o comunque di una preoccupante (e umiliante) indifferenza nei confronti dei suoi interessi fondamentali. Con Putin, poi, la politica estera russa nell’“estero vicino” diviene più assertiva; riguadagnata una certa stabilità interna, Mosca si può dedicare alla politica estera azionando spesso e volentieri la leva del ricatto energetico per mettere in riga ora la Bielorussia dell’imprevedibile Lukaschenko ora la Georgia di Shevardnadze (spintasi troppo in là nel suo movimento verso il polo euro-atlantico). Dal canto suo, e specularmente, l’America si dà da fare per dare una prospettiva di piena indipendenza economica e politica da Mosca alle repubbliche post-sovietiche (si pensi alla costruzione dell’oleodotto Baku-Tbilisi-Ceyhan, fortemente sostenuta dagli Stati Uniti, che consente di far affluire il petrolio del Caspio nel mercato globale aggirando il territorio russo). L’11 settembre 2001 favorisce una distensione russo-americana, che si rivela però effimera, non portando a un reale superamento delle principali ragioni di attrito (dall’allargamento della NATO al progetto di difesa anti-missile statunitense), mentre proprio nel nome della lotta globale al terrorismo islamico la Georgia apre le porte a una piccola ma significativa presenza militare americana sul proprio territorio che acuisce le apprensioni russe. È in questa cornice di larvata competizione geopolitica, dunque, che vanno inserite le

⁴⁹ Tralascieremo la “Rivoluzione dei tulipani” in Kirghizistan perché essa appare meno significativa ai nostri fini: lì è stata decisamente meno intensa l’attività delle ONG occidentali, ed appare minore l’impatto sulle percezioni russe.

⁵⁰ L. A. Mitchell, *The Color Revolutions*, University of Pennsylvania Press, 2012, 81.

⁵¹ Cfr. G. Toal, *Near Abroad. Putin, the West, and the Contest over Ukraine and the Caucasus*, Oxford University Press, 2017.

⁵² Cfr. M. Massari, *Russia. Democrazie europea o potenza globale?*, Guerini e Associati, 2009, 67.

“rivoluzioni arancioni” – e che va letto quanto scrive Mitchell sul ruolo che vi hanno svolto gli Stati Uniti: «[s]e è riduttivo e apertamente semplicistico chiamare cospirazioni le Rivoluzioni Colorate, è altrettanto riduttivo per gli Stati Uniti affermare che tali eventi abbiano obbedito a dinamiche interamente locali»⁵³.

In Georgia, il sostegno finanziario e organizzativo da parte delle ONG occidentali – più o meno le stesse già attive a Belgrado – ai gruppi e alle associazioni dell’opposizione, «è stato cruciale – come nota Stephen F. Jones nel suo studio sulla “Rivoluzione delle rose” – per sostenere uno strato di giovani e istruiti attivisti politici e sociali» protagonisti poi della defenestrazione del presidente Shavardnadze. Il che non significa – come puntualizza questo studioso – che «la società civile georgiana non avesse radici autoctone», ma semmai che, in mancanza degli aiuti dall’estero, essa difficilmente avrebbe avuto le capacità organizzative necessarie «a monitorare e sfidare il governo»⁵⁴. D’altra parte, l’importanza della Georgia per gli Stati Uniti è testimoniata dal fatto che nel 2002-03 Tbilisi figura al quarto posto tra i Paesi beneficiari degli aiuti USAID su base pro-capite – in gran parte destinati a programmi di sostegno alla democrazia, tra cui sono numerosi quelli dedicati più in particolare alla promozione della «mobilitazione dei cittadini e delle reti di *advocacy* tra le ONG»⁵⁵. In occasione delle elezioni del novembre 2003, USAID e il National Endowment for Democracy spendono quasi due milioni e mezzo di dollari, veicolati perlopiù attraverso l’International Republican Institute e il National Democratic Institute⁵⁶, per cui si produce – anche qui – una sorta di zona grigia in cui le ONG occidentali distribuiscono tra gli attori locali il denaro ricevuto da agenzie governative o comunque espressione di ambienti politici statunitensi (come IRI e NDI).

Vale la pena di ricordare peraltro che il denaro che arriva in Georgia per i programmi di assistenza democratica serve a finanziare, tra l’altro, i viaggi dei leader dell’opposizione georgiana Zurab Zhvania e Mikheil Saakashvili in Serbia (e in Polonia, patria di Solidarnosc) dove essi possono ricevere consigli dai veterani dei movimenti democratici locali⁵⁷; e che, sempre attingendo a finanziamenti erogati dalle ONG occidentali, come rimarca Jones, «[u]n piccolo gruppo di giovani attivisti riuniti attorno al partito politico di Mikheil Saakashvili (il Movimento nazionale) e a un certo numero di importanti ONG [locali] come l’Istituto Libertà, è stato addestrato ai metodi e alle tattiche dell’opposizione politica non violenta ai leader autoritari»⁵⁸. Cioè alle tattiche di Otpor. In effetti, i militanti di Kmara, un’associazione giovanile georgiana ispirata a Otpor, “vanno a scuola” dai serbi; essi si recano in Serbia mentre i “docenti” di Otpor ricambiano le visite per tenere

⁵³ L.A. Mitchell, *The Color Revolutions*, cit., 91.

⁵⁴ Cfr. S. F. Jones, *The Rose Revolution: A Revolution without Revolutionaries?*, in *Cambridge Review of International Affairs*, No. 1, 2006, 33-48; il passo citato è a p. 42.

⁵⁵ *Idem*, 42.

⁵⁶ M. MacKinnon, *The New Cold War*, cit., 114.

⁵⁷ L.A. Mitchell, *The Color Revolutions*, cit., 83-84.

⁵⁸ S.F. Jones, *The Rose Revolution*, cit., 40.

seminari sulle tecniche di Sharp⁵⁹. Il proposito dei militanti georgiani è d'altronde molto chiaro: far leva sulle elezioni parlamentari della fine del 2003 – quando mancano ancora due anni alla scadenza del mandato presidenziale di Shevardnadze⁶⁰ – per ottenere «la prematura rimozione di un presidente legalmente eletto»⁶¹.

I contatti tra Otpor e gli attivisti georgiani cominciano già all'indomani della caduta di Milošević⁶²; Slobodan Djindjic e Alexander Maric di Otpor assieme a Marko Blagojevic, il leader dei Cittadini per le Elezioni Libere e la Democrazia, sono a Tbilisi per quattro giorni già nel novembre del 2000 – nella prima delle loro numerose trasferte in terra georgiana. Lì seguono da vicino lo sviluppo della Società Internazionale per le Giuste Elezioni e la Democrazia (l'omologo del serbo CeSID) nonché la nascita della già citata Kmara. Ancora, un seminario di tre giorni che si svolge presso Tbilisi e tenuto dai veterani di Otpor (assieme ai membri della ONG slovacca di monitoraggio elettorale OK'98) vengono frequentati da oltre un migliaio di militanti di Kmara, che formeranno l'avanguardia delle proteste di piazza contro Shevardnadze all'indomani del voto, mentre i cinquecento osservatori elettorali formati dalla Società Internazionale per le Giuste Elezioni Regolari e la Democrazia saranno cruciali per il monitoraggio del processo elettorale e la denuncia dei brogli⁶³.

I soldi delle ONG occidentali, come si diceva, oliano gli ingranaggi di queste collaborazioni. Attingendo ai fondi USAID, per esempio, il NDI finanzia la formazione degli osservatori elettorali georgiani⁶⁴ e acquista il materiale impiegato da Kmara nella sua “eterodossa” campagna elettorale⁶⁵. Il direttore della sede georgiana del NDI, Mark Mullen, è presente ai corsi di formazione per gli attivisti di Kmara impartiti dai veterani di Otpor, benché solo a titolo personale, a quanto pare⁶⁶, e la sua organizzazione si attiva per federare i gruppi dell'opposizione attorno a un'unica leadership; di più, come sottolinea Mitchell, «[g]li incontri tra i partiti finalizzati alla formazione di una coalizione non sono stati semplicemente agevolati dal NDI; i membri dello *staff* del NDI vi hanno praticamente partecipato, ne hanno preparato l'agenda, hanno aiutato a raggiungere un accordo e consigliato tutti i partiti coinvolti»⁶⁷.

È però in Ucraina, nel 2004, in occasione delle elezioni presidenziali che vedono in lizza Victor Yanukovich e Viktor Yuschenko – due candidati chiaramente alternativi sulla questione degli allineamenti internazionali del loro Paese (così come non lo erano stati Shevardnadze e i leader dell'opposizione georgiana) – che

⁵⁹L.A. Mitchell, *The Color Revolutions*, cit., 84; e MacKinnon, *The New Cold War*, cit., 109.

⁶⁰M. MacKinnon, *The New Cold War*, cit., 116.

⁶¹S.F. Jones, *The Rose Revolution*, cit., 41.

⁶²M. MacKinnon, *The New Cold War*, cit., 109.

⁶³S.F. Jones, *The Rose Revolution*, cit., 42; e MacKinnon, *The New Cold War*, cit., 113 e 116.

⁶⁴M. MacKinnon, *The New Cold War*, cit., 109-110.

⁶⁵*Idem*, 115.

⁶⁶*Idem*, 114.

⁶⁷L.A. Mitchell, *The Color Revolutions*, cit., 84.

le «*U.S.-supported activities*» si fanno più intense⁶⁸. Ritroviamo, in questo contesto, i veterani di Otpor – accompagnati peraltro dai militanti georgiani di Kmara reduci dalla “Rivoluzione delle Rose” – nel ruolo di “precettori” degli attivisti ucraini che si oppongono al presidente Leonid Kuchma e al suo erede designato Yanukovich, con il contributo delle solite ONG occidentali. Come in Georgia, anche qui i contatti tra Otpor e gli attivisti locali – i militanti di Libertà di scelta, una coalizione di NGO locali schierate all’opposizione di Kuchma – risalgono a diversi anni prima, ai tempi della campagna “Ucraina senza Kuchma” che culminò (marzo 2001) in grandi dimostrazioni di piazza (non sempre pacifiche) a Kiev⁶⁹. Sempre sul modello Otpor nasce in quel torno di tempo l’associazione giovanile Za Pravdu (Per la verità), mentre uno dei leader di Otpor, Marko Markovic, diventa coordinatore della nuova ONG Znayu (Lo so), la cui campagne per incitare gli elettori ucraini a recarsi alle urne saranno fondamentali per il successo della “rivoluzione arancione”⁷⁰. Con il consiglio dei veterani di Otpor, inoltre, gli attivisti di Za Pravdu e di “Ucraina senza Kuchma” lanciano nel marzo del 2004 l’associazione giovanile Pora (“È ora”), che sarà protagonista della “Rivoluzione arancione”⁷¹. È peraltro in Serbia, a Novi Sad – durante una sessione di training durata cinque giorni (maggio 2004) sotto la guida dei veterani di Otpor – che le due anime di Pora (“Pora nera” e “Pora gialla”) superano le loro differenze⁷². Seminari sui principi di resistenza non violenta si svolgono anche in Ucraina nell’estate del 2004 e sono diretti, ancora una volta, dai veterani della “rivoluzione dei bulldozers” (e dai reduci della “rivoluzione delle rose”)⁷³.

Il contributo delle NGO occidentali (finanziamenti, assistenza tecnica, mediazione tra gli esponenti delle opposizioni in funzione della formazione di un fronte unitario) accompagna pressoché tutte queste iniziative. Come mostra il politologo Michael McFaul (che peraltro diventerà nel 2009 consigliere del presidente Obama per gli affari russi e sarà nel 2011-14 ambasciatore americano a Mosca), alcune ONG finanziate dal Governo statunitense come Freedom House e il German Marshall Fund hanno operato per facilitare i contatti tra i membri di Pora e i veterani serbi e georgiani⁷⁴; la già menzionata Znayu è stata fondata con l’aiuto finanziario di Freedom House e della U.S.-Ukraine Foundation di Washington, a sua volta sostenuta da USAID⁷⁵. È Freedom House che «[organizza] e [finanzia] – scrive McFaul – un campo estivo per i giovani attivisti ucraini e [invita] gli istruttori del movimento giovanile serbo Otpor a partecipare»⁷⁶. Il direttore della sede di Kiev del National Democratic Institute David Dettman è coinvolto direttamente nella

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ M. MacKinnon, *The New Cold War*, cit., 159.

⁷⁰ *Idem*, 173-74.

⁷¹ *Idem*, 167.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ *Idem*, 172.

⁷⁴ Cfr. M. McFaul, *Ukraine Imports Democracy*, in *International Security*, 32, 2, 2007, 45-83, in particolare 78.

⁷⁵ *Idem*, 69; cfr. anche M. MacKinnon, *The New Cold War*, cit., 174.

⁷⁶ M. McFaul, *Ukraine Imports Democracy*, cit., 78.

pianificazione dei seminari per i militanti ucraini, mentre il suo istituto si dà da fare per persuadere Yulia Tymoschenko a unire le forze con quelle di Yuschenko⁷⁷. Ancora, il presidente del NDI, una vecchia conoscenza della “guerra politica” a Milošević – l’ex segretario di Stato americano Albright – visita l’Ucraina all’inizio del 2004 dopo aver espresso preoccupazione, in un intervento pubblicato sul *New York Times*, per le tendenze autoritarie di Kuchma, e aver sollecitato l’amministrazione Bush a sostenere la causa della democrazia in Ucraina⁷⁸. Quanto al presidente dell’omologo repubblicano, l’IRI, il senatore McCain, questi visita l’Ucraina all’inizio del 2004, ammonendo Kuchma che gli Stati Uniti presteranno la massima attenzione alla correttezza delle imminenti elezioni⁷⁹.

L’assistenza tecnica e finanziaria delle NGO occidentali (su tutte il NDI) è cruciale, inoltre, per la formazione delle associazioni locali attive nell’accertamento della regolarità delle elezioni, come il Comitato degli Elettori Ucraini, le cui iniziative e progetti (monitoraggio dei seggi; *parallel vote tabulation*) saranno fondamentali nella scoperta e denuncia dei brogli⁸⁰. Ancora, alcune ONG finanziate dagli Stati Uniti offrono agli attivisti ucraini una preziosa *expertise* nel campo della pianificazione della strategia *post-voto*, avviata precocemente dalle opposizioni – come sottolinea ancora McFaul⁸¹ – in previsione dei brogli elettorali (un elemento, quello della precoce definizione di una strategia per il dopo elezioni, che distingue il caso ucraino da quello georgiano). Di magnitudine e durata ben maggiore rispetto a quelle inscenate a Tbilisi, le manifestazioni che si svolgono a Kiev all’indomani del voto presuppongono, in effetti, un’accurata preparazione⁸²: come osserva Mitchell, «[p]ortare centinaia di migliaia di persone nel centro della capitale all’inizio dell’inverno ucraino e tenercele per settimane non può accadere per caso. Ciò richiede il lavoro politico necessario a mobilitare i dimostranti così come il lavoro logistico per assicurarsi che queste persone stiano al caldo, vengano rifocillate e abbiano accesso a bagni pubblici, e così via. Infatti la pianificazione delle dimostrazioni post-elettorali cominciò nell’estate del 2004, quando gli attivisti ucraini frequentarono campi e seminari in cui acquisirono le competenze necessarie per un’impresa così grande»⁸³.

3.2 «Un test politico Rorschach»

«Le Rivoluzioni Colorate sono quasi un test politico Rorschach per gli osservatori della politica internazionale», scrive con ironia Lincoln Mitchell⁸⁴. Il

⁷⁷ M. MacKinnon, *The New Cold War*, cit., 165 e 161.

⁷⁸ M. Albright, *How to Help Ukraine Vote*, in *New York Times*, March 8, 2004, <https://www.nytimes.com/2004/03/08/opinion/how-to-help-ukraine-vote.html>.

⁷⁹ M. MacKinnon, *The New Cold War*, cit., 170.

⁸⁰ M. McFaul, *Ukraine Imports Democracy*, cit., 75 e 81.

⁸¹ *Idem*, 64-65.

⁸² Nel centro di Kiev si sviluppa una tendopoli che arriva a contare più di 1500 tende, cfr. M. MacKinnon, *The New Cold War*, cit., 188.

⁸³ L. A. Mitchell, *The Color Revolutions*, cit., 86.

⁸⁴ *Idem*, 73.

modo in cui vengono interpretati questi eventi – se come cospirazioni eterodirette, orchestrate dall’America, oppure come spontanee iniziative democratiche, riconducibili *in toto* ai cittadini di Georgia, Ucraina o Kyrgyzstan – «rivela qualcosa di più sull’osservatore che non sugli eventi stessi». È vero. Se somministrato alla Russia, come accennato, il *test* rivela una chiara predisposizione ad attribuire propositi malevoli alle potenze occidentali – a selezionare quegli aspetti di ambiguità delle “rivoluzioni colorate” messi in luce nel paragrafo precedente. I quali – va detto anche questo – si prestano bene a fare da catalizzatori delle apprensioni e dei sospetti russi. È difficile in effetti pensare che l’intreccio tra il Governo americano e le ONG pro-democrazia (estere o locali) la presenza a Tbilisi e Kiev – spesso a spese di ONG occidentali – dei militanti serbi già attivi contro un nemico dichiarato dell’America come Milošević, nonché le attività di enti e soggetti risalenti all’ultima fase del *political warfare* della Guerra fredda come il NED, non venissero notati a Mosca, e interpretati come conferme di un’avversione geopolitica degli Stati Uniti nei confronti di Mosca, e come parte di una strategia ostile alla Russia.

Mitchell – senz’altro il più misurato tra gli studiosi delle “rivoluzioni colorate” – osserva giustamente come focalizzarsi esclusivamente sui programmi di assistenza ai gruppi dell’opposizione significhi trascurare l’altro lato degli aiuti occidentali, cioè i progetti – anch’essi cospicui – volti a *sostenere* i governi esistenti e a collaborare con i partiti *al governo* nelle repubbliche post-sovietiche⁸⁵. Per l’America, del resto, come sottolinea questo studioso, Shevardnadze e Kuchma non sono nemici come lo era stato invece Milošević, per cui non c’è ragione di pensare che Washington abbia orchestrato contro di loro campagne di *political warfare* come quella in effetti indirizzata contro il presidente serbo. Peraltro, la congerie di agenzie governative, ONG e fondazioni private riconducibili al “fattore esterno” che sono attive a Tbilisi e Kiev non può essere certo pensata come un soggetto unitario, dotato di un’unica linea politica e strategica, trattandosi invece di un eterogeneo ventaglio di attori, attraversato da una vivace dialettica interna⁸⁶. Ciò detto, Mitchell sottolinea come tutte queste cautele non conducono alla conclusione «che gli Stati Uniti non abbiano avuto un ruolo» negli eventi⁸⁷, né spingono a escludere che, in certi occasioni, la loro azione si sia spinta su un terreno decisamente ambiguo, come nel caso degli sforzi intrapresi dalle ONG (come il NDI) per “federare” le opposizioni o della loro opera di facilitazione dei contatti tra i militanti “colorati” e i veterani di Otpor: «nell’assistere a tutto ciò – scrive Mitchell – i governi dell’intera regione non erano irragionevoli se richiamavano l’attenzione su quello che consideravano, nel migliore dei casi, un livello inappropriato di coinvolgimento americano»⁸⁸. Insomma, alla vigilia delle “rivoluzioni colorate”, «i Paesi donatori e le ONG democratiche si erano abituate a un livello di accesso e

⁸⁵ *Idem*, 79.

⁸⁶ *Idem*, 81.

⁸⁷ *Idem*, 79.

⁸⁸ *Idem*, 83.

coinvolgimento politico negli Stati in cui lavoravano che non sarebbe stato mai tollerato nei rispettivi Paesi»⁸⁹.

Né va dimenticata peraltro l'ambivalenza delle dichiarazioni ufficiali dell'amministrazione statunitense all'indomani degli eventi: «Il Governo americano – nota ancora Mitchell – ha cercato di avere la botte piena e la moglie ubriaca negli anni seguenti alle Rivoluzioni Colorate, respingendo le voci di complotto e cospirazione ma anche rivendicando di aver giocato un ruolo importante»⁹⁰. Basti dire che, nel 2005, la pagina del sito ufficiale della Casa Bianca dedicata ai *President Bush's Accomplishments* menzionava le “rivoluzioni democratiche” in Georgia, Ucraina e Kirgizstan⁹¹, quasi a intestarsene la paternità. È d'altronde l'ambasciatore statunitense a Kiev John Herbst a notare – nel corso di un'audizione presso il Congresso svoltasi durante la “rivoluzione arancione” – come il sostegno ai progetti di assistenza elettorale in Ucraina (per una somma di quasi quattordici milioni di dollari) abbia rappresentato «an unprecedented election observer effort»⁹², a certificare – obiettivamente – qualcosa di più di un mero «interesse passeggero nella correttezza delle elezioni in un dato Paese, anche se un grande Paese come l'Ucraina»⁹³. Da Washington arrivano, nei giorni della crisi ucraina, eloquenti segnali circa il significato (e il grande valore) geopolitico che una parte importante dell'establishment statunitense assegna all'Ucraina, ed essi rivelano in effetti la propensione di molti a Washington a valutare le vicende ucraine soprattutto in base alle prevedibili ripercussioni geopolitiche sulla Russia. In un discorso pronunciato a fine novembre del 2004 nella sede dell'American Enterprise Institute di Washington, un vecchio *cold warrior* come Zbigniew Brzezinski – già consigliere per la sicurezza nazionale del presidente Carter, molto ascoltato anche dall'amministrazione Reagan negli anni del sostegno a Solidarność e voce assai influente a Washington ancora nel dopo-Guerra fredda – parla di «posta in gioco di proporzioni davvero storiche»: «Se la democrazia ucraina prevale – così si esprime Brzezinski – la Russia non ha altra scelta se non andare in Occidente ed essere una democrazia. Se la democrazia ucraina fallisce, la Russia e le sue ambizioni imperiali si ridesteranno»⁹⁴. Nulla di sorprendente, peraltro, per chi già conoscesse i suoi scritti geopolitici degli anni Novanta: l'Ucraina – argomentava Brzezinski – decide lo status della Russia, se quest'ultima cioè debba tornare a essere un grande impero eurasiatico o si debba rassegnare al rango di semplice potenza asiatica, costretta a dirottare le sue residue ambizioni dall'Europa all'Asia centrale, dove prevedibilmente andrà a logorarsi in un'estenuante competizione con la Cina in ascesa⁹⁵.

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ *Idem*, 75 e 86-7.

⁹¹ The White House, *Fact Sheet: President Bush's Accomplishment in 2005*, December 2005, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/12/20051222-2.html>.

⁹² J. Herbst, *Testimony, Hearing Before House Committee on International Relations*, 108th, 2nd sess., December 7, <http://www.foreignaffairs.house.gov/archives/108/97187.pdf>.

⁹³ L. A. Mitchell, *The Color Revolutions*, cit., 88.

⁹⁴ M. MacKinnon, *The New Cold War*, cit., 201.

⁹⁵ Cfr. Z. Brzezinski, *La grande scacchiera*, Longanesi, 1998.

In ogni modo, l'impatto profondo delle "rivoluzioni colorate" rispetto alle percezioni geopolitiche e strategiche della Russia emerge chiaramente dal discorso strategico che si sviluppa negli ambienti politico-militari della Federazione russa negli anni che seguono gli eventi di Tbilisi e Kiev. Indicativamente, quella che in America e Europa sarà chiamata, a partire dalla seconda metà degli anni Dieci del Ventunesimo secolo, guerra ibrida – nel senso di una strategia prevalentemente non militare, eminentemente sovversiva e psicologica, che richiama, in effetti, i modi del *political warfare* della Guerra fredda (aggiornati sulla base delle nuove potenzialità offerte dalle tecnologie digitali) – viene a designare, nel dibattito strategico russo, il peculiare modo occidentale di fare la "guerra": di cui soprattutto le "rivoluzioni colorate" diventano, agli occhi russi, paradigmatiche applicazioni. Insomma, quella che per gli analisti e i *decision-maker* occidentali sarà, dopo l'annessione russa della Crimea e l'intervento nel Donbass del 2014, la specialità della Russia putiniana⁹⁶, per i russi – ironicamente – è invece, e già da tempo, il marchio di fabbrica dell'espansionismo delle potenze occidentali. Come mostra la ricostruzione del dibattito russo sulla "guerra ibrida" (che i russi preferiscono chiamare guerra "non-convenzionale", "sovversiva" o "di coscienza"), le "rivoluzioni colorate" sono la "guerra ibrida". Non basta, tale sovrapposizione si viene a creare, nel discorso politico-strategico russo, dentro una lettura che stabilisce una continuità tra le "rivoluzioni colorate", il *political warfare* americano in Polonia e la caduta di Miloševic in Serbia.

4. Le "rivoluzioni colorate" e il nuovo modo occidentale di fare la "guerra": la prospettiva russa

Già nella prima metà degli anni Duemila compaiono nella riflessione strategica russa alcune autorevoli voci – riconducibili a esponenti di primissimo piano delle forze armate e dei *think tank* militari russi – che si chiedono se non sia opportuno riformulare, allargandola, la nozione di guerra, in modo da tenere conto, in particolare, dell'accresciuta importanza strategica dei mezzi non militari. Nel 2004, per fare un esempio, il colonnello Vladimir Kvachkov propone di distinguere – nell'universo strategico – tra la guerra propriamente militare, in cui viene adoperata la forza militare, e la «guerra con l'uso di mezzi non militari», tra cui soprattutto le "armi" dell'informazione, dell'economia e della finanza, della diplomazia e dell'influenza culturale⁹⁷. Qualcun altro, come il generale Makhmut Gareyev (per inciso forse il più eminente esponente del pensiero strategico russo a cavallo tra Guerra fredda e post-Guerra fredda)⁹⁸, dopo essersi a lungo opposto a un'estensione del concetto di guerra, giunge a riconoscere, in quello stesso torno di tempo, che le

⁹⁶ Cfr. A. Rácz, *Russia's Hybrid War in Ukraine. Breaking the Enemy's will to Resist*, in *FIIA Report*, No. 43, The Finnish Institute of International Affairs, June 2015.

⁹⁷ O. Jonsson, *The Russian Understanding of War*, cit., 57.

⁹⁸ Cfr. T. Thomas, *Thinking Like a Russian Officer: Basic Factors and Contemporary Thinking on The Nature of War*, *Foreign Military Studies Office*, April 2016 <https://www.armyupress.army.mil>.; anche B. Renz, *Russia and 'hybrid warfare*, in *Contemporary Politics*, No. 3, 2016, 283-300.

principali minacce alla sicurezza nazionale della Federazione russa sono destinate a manifestarsi sempre più sotto forma di strategie coercitive di tipo non militare (sanzioni economiche, manipolazione delle informazioni, sovversione), potenzialmente efficaci quanto la “guerra militare”⁹⁹. Su questa falsariga, il generale Aleksandr Vladimirov scrive nel 2007 che «le guerre moderne sono combattute al livello della coscienza e delle idee», e che i mezzi non militari ne diventano l’“arma” principale¹⁰⁰, mentre i generali Sergei Bogdanov e Viktor Gorbunov, affiliati al prestigioso Centro per gli studi strategico-militari dello Stato maggiore generale delle forze armate russe, annunciano l’avvento di un nuovo tipo di «guerra non convenzionale» in cui le operazioni militari vengono del tutto a mancare oppure «vi svolgeranno solo un ruolo secondario»¹⁰¹. In queste nuove “guerre”, prevedono i due alti ufficiali, la capacità e la volontà del nemico di opporre resistenza sarà distrutta attraverso campagne “indirette” volte a minarne la coesione interna, quindi sostenendo i gruppi di opposizione, esasperando le divisioni intestine e fomentando il conflitto etnico o religioso.

Come si vede, tutte queste suggestioni tendono a coagularsi attorno a una serie di punti fermi quali la centralità, in guerra, dell’aggressione (perlopiù coperta, non dichiarata, “politica”) alla coesione interna del nemico (guerra sovversiva), la rilevanza della dimensione mentale e psicologica della strategia (“guerra di coscienza”), l’importanza dell’“arma” dell’informazione (specialmente per il suo impatto psicologico sulla popolazione civile) nonché, più in generale, l’aumentata importanza delle componenti non-militari della strategia, la cui efficacia – si ipotizza adesso – può superare l’azione “cinetica” (cioè il combattimento) delle forze armate o addirittura renderla superflua. D’altra parte, poco si comprende di questa emergente tendenza nel pensiero strategico russo se non la si colloca sullo sfondo delle “rivoluzioni colorate”, che ne sono anzi lo stimolo principale: inequivocabilmente, la guerra variamente definita dai russi come “non-convenzionale”, “sovversiva”, “di coscienza” o (tardivamente, e meno frequentemente)¹⁰² “ibrida” è, invariabilmente, dalla prospettiva di Mosca, una strategia non militare ma per nulla “pacifica” – tale dunque da offuscare la linea tra guerra e pace – di *regime-change* a cui ricorrono le potenze occidentali per imporre i loro obiettivi geopolitici.

Gli analisti russi ragionano, implicitamente o esplicitamente, a partire dalla constatazione almeno di un’importante continuità, tra Guerra fredda e dopo-Guerra fredda, quella rappresentata dalla persistenza del fattore nucleare, che protegge, oggi come nella stagione del bipolarismo, il territorio russo da aggressioni di tipo militare e convenzionale, e che impone pertanto ai nemici della Russia – come sottolinea per esempio il già menzionato Gareyev – di ricorrere a strategie alternative nel loro sforzo di asservire la Russia. Come vede inoltre Ofer Fridman nel suo studio sull’elaborazione in Russia del concetto di guerra ibrida, «il punto di

⁹⁹ O. Jonsson, *The Russian Understanding of War*, cit., 58.

¹⁰⁰ *Idem*, 60.

¹⁰¹ *Idem*, 61.

¹⁰² Rinvio alla nota 2.

partenza di questa concettualizzazione è stata l'analisi della sconfitta dell'Unione Sovietica nella Guerra fredda»¹⁰³, materializzatasi sul terreno appunto del *political warfare* e della sovversione a causa dell'impraticabilità del campo di battaglia. Il collasso dell'Urss – l'implosione dapprima del blocco sovietico e poi quella della stessa compagine statale sovietica – sembra insomma delinearci come il “ponte” tra la “guerra con altri mezzi” praticata dalle superpotenze durante la Guerra fredda (cd *political warfare*) e la “nuova” realtà strategica del dopo-Guerra fredda: «L'esempio della Guerra fredda – sottolinea Tatiana Gracheva nel 2004 – mostra che l'Urss è stata la prima e più significativa vittima della guerra sovversiva, ciò che mette in luce la necessità di ampliare lo spettro dei criteri strategici»¹⁰⁴ in modo da non perdere di vista l'incisività della componente non militare della “guerra”.

Detto altrimenti, il 1989-91 si presenta come una prefigurazione delle “rivoluzioni colorate”, i cui elementi di ambiguità (specialmente il ruolo delle ONG, alcune già attive durante la Guerra fredda, come il NED) non sfuggono all'attenzione degli analisti russi. Significativamente, Aleksandr Bartosch, direttore del Centro informazioni per la sicurezza internazionale dell'Università Linguistica Statale di Mosca e membro dell'Accademia di scienze militari, scrive nel 2014 che proprio il crollo dell'Urss è stato «il primo caso di efficace applicazione di un ampio ventaglio di tecnologie di caos controllato»¹⁰⁵, cioè di destabilizzazione e sovversione politica a mezzo soprattutto delle ONG occidentali (come l'IRI e il NDI, precisa Bartosch) che operano come centrali di addestramento degli agenti di influenza e di socializzazione dei futuri leader locali ai valori occidentali¹⁰⁶; il collasso dell'Urss e le “rivoluzioni colorate” – scrive ancora questo analista – hanno mostrato la «possibilità molto reale di conseguire obiettivi politico-militari attraverso mezzi indiretti, con azioni che non comportano il contatto [militare], con l'ampio impiego dell'informazione e di altri mezzi, inclusi strumenti e tecnologie non convenzionali»¹⁰⁷. In particolare le organizzazioni non governative diventano – per qualcuno a Mosca – la «principale arma politica del Ventunesimo secolo»¹⁰⁸.

Ne sono convinti anche politologi russi vicini alla destra nazionalista e neoeurasista come Aleksandr Dugin o Igor Panarin. Per il primo, già a partire dalla fine degli anni Settanta la guerra è diventata primariamente questione di reti (guerra “net-centrica”), sia “naturali” (minoranze etniche, religiose e, in misura minore, di genere) sia “artificiali” (ONG), le une e le altre “arruolabili” e manipolabili dalle grandi potenze come agenti di influenza e strumenti di sovversione¹⁰⁹. Per Dugin, a cominciare dagli ultimi anni della Guerra fredda «l'approccio strategico degli Stati Uniti ha preso a evolvere verso le reti, e l'Unione Sovietica è stata il primo

¹⁰³ Cfr. O. Fridman, *Russian 'Hybrid Warfare'. Resurgence and Politisation*, Oxford University Press, 2022, 72-73.

¹⁰⁴ Cit. in *Idem*, 72 (corsivo aggiunto).

¹⁰⁵ O. Jonsson, *The Russian Understanding of War*, cit., 141.

¹⁰⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ *Idem*, 129-130.

¹⁰⁹ M. Fridman, *Russian 'Hybrid Warfare'.*, cit., 80.

bersaglio di questo nuovo modo di fare la guerra»¹¹⁰. Impossibilitati a battere i sovietici sul terreno militare, gli americani misero in pratica una strategia delle reti consistente nella “infiltrazione informale” del blocco nemico, sfruttando gli anelli più deboli o i momenti di incoerenza esistenti nelle gerarchie sovietiche. E funzionò: l’Urss non fu sconfitta «da un contro-potere [...] ma da una “entropia” abilmente organizzata, manipolata e mobilitata»¹¹¹, un’anticipazione della strategia applicata nel dopo-Guerra fredda contro la Russia. Analogamente, per Panarin, membro dell’Accademia militare delle scienze della Federazione russa, la rivalità tra Russia e Occidente del Ventunesimo secolo non è altro che la continuazione dello scontro geopolitico della Guerra fredda¹¹² – con l’Occidente che prosegue la sua campagna sovversiva ai danni di Mosca, portandola avanti soprattutto sul terreno delle informazioni (“guerra informativa”). Nel Ventesimo secolo, scrive Panarin, l’Occidente è stato capace di dominare la *information war*, il che gli ha permesso di vincere la Guerra fredda; «la principale causa della catastrofe del 1991» va ravvisata nella “guerra delle informazioni” con cui l’America è riuscita a «compromettere e destabilizzare l’élite politica sovietica»¹¹³. In fondo, l’intera attività politica – osserva questo politologo – consiste soprattutto in una «lotta sul terreno delle informazioni per il controllo delle menti delle élite e dei gruppi sociali»¹¹⁴, e la guerra delle informazioni – che mira a colpire il processo decisionale dell’avversario attraverso la manipolazione dell’opinione pubblica – è sempre un aspetto assolutamente centrale della strategia. Orbene, essa continua a essere «il principale strumento della politica mondiale»: e la Russia non cessa di essere presa di mira dagli attori politici occidentali nella sfera delle informazioni»¹¹⁵.

Significativamente, in questo periodo si assiste in Russia a una riscoperta degli scritti di uno dei più radicali pensatori strategici russi del Novecento, Evgenii Messner¹¹⁶, che già all’inizio degli anni Trenta del secolo scorso – e poi con tanta più enfasi durante la Guerra fredda – segnalò l’anacronismo dell’opposizione binaria pace-guerra e teorizzò la riconfigurazione della realtà strategica in un *continuum* in cui, tra i poli della guerra in senso proprio e della “pura” diplomazia, si apre una larga area grigia in cui si collocano, nei suoi termini, la “mezza guerra” e la “diplomazia aggressiva”¹¹⁷. «[O]ra – così si esprimeva Messner – il clausewitziano “la strategia è la continuazione della politica [cioè della diplomazia] con altri mezzi” diviene obsoleto. È superato perché la chiara distinzione tra la fase in cui i diplomatici fanno il loro lavoro e quella in cui gli strateghi svolgono il proprio è stata cancellata. La linea tra pace e guerra è stata cancellata. Non c’è più

¹¹⁰ *Idem*, 82.

¹¹¹ *Ibidem*.

¹¹² *Idem*, 88.

¹¹³ *Idem*, 87.

¹¹⁴ *Idem*, 85.

¹¹⁵ Cit. in *Idem*, 88.

¹¹⁶ Per un profilo di Messner, cfr. M. Fridman, cit., 49-73.

¹¹⁷ *Idem*, 64-65.

alternanza: pace, guerra – guerra, pace. La pace si intreccia con la guerra, la guerra con la pace, la strategia con la diplomazia»¹¹⁸.

Dentro questo indefinito spettro strategico, d'altronde, la guerra è destinata a diventare, per Messner, soprattutto manipolazione psicologica (la mente come «quarta dimensione» della guerra) e azione sovversiva¹¹⁹. Nella stagione nucleare, poi, i mezzi e le azioni della “zona grigia” – «né pace né guerra» – diventano l'aspetto dominante della strategia, fino al punto di rimpiazzare «le guerre “classiche” del Ventesimo secolo»¹²⁰.

Se dunque – sullo sfondo della continuità del vincolo nucleare – il *political warfare* della Guerra fredda diviene il “precedente” da cui trarre insegnamento per comprendere il vero significato delle “rivoluzioni colorate” (come “guerra con altri mezzi”), la caduta di Milosevic in Serbia viene vista da diversi analisti russi come la prima, esemplare applicazione nel dopo-Guerra fredda della strategia delle “rivoluzioni colorate” stesse. Già nel 2006, per esempio, Vladislav Surkov, il teorico della “democrazia sovrana” putiniana e vicecapo dell'amministrazione presidenziale, parlò di «tecniche [sovversive] arancioni» utilizzate dall'America e dai suoi alleati dapprima, nel 2000, per rovesciare Milošević e poi replicate nelle repubbliche post-sovietiche nel quadro di una campagna geopolitica di “conquista morbida” (la faccia autentica, e aggressiva, del *soft power* americano, per Surkov) dello spazio post-sovietico. Analogamente, il generale Baluyevky, già capo di Stato maggiore generale delle forze armate russe e poi consigliere del capo della Guardia Nazionale, rintracciava le origini delle “rivoluzioni colorate” nella strategia dei serbi di Otpor e poi nella diffusione dei loro metodi attraverso CANVAS, nato peraltro – sottolineava Baluyevky – con il sostegno dell'IRI e di Freedom House¹²¹: «[D]alla “rivoluzione dei bulldozer” in Serbia [...] – scriveva invece Andrew Korybko, legato al prestigioso Istituto russo per gli studi strategici, nel suo volume del 2015 *Guerre ibride* – la rivoluzione colorata si è evoluta nella Primavera araba e ora si è trasformata in EuroMaidan, un nuovo tipo di guerra per il nostro secolo»¹²².

Come si vede da quest'ultima citazione, anche la “Primavera araba” viene senz'altro inserita dai russi nello schema delle “rivoluzioni colorate”, come ulteriore esemplificazione – nelle parole del ministro degli Esteri russo Sergej Lavrov – di una guerra «finalizzata non tanto a sconfiggere le forze armate nemiche ma a cambiare i regimi negli Stati che perseguono una politica che a Washington non piace»¹²³. Una “guerra”, sempre nei termini del capo della diplomazia russa, fatta principalmente di pressioni economiche, sanzioni finanziarie, attacchi cibernetici, aiuto a *proxies* locali, manipolazione dell'informazione e campagne di

¹¹⁸ Citato in *Idem*, 62-64.

¹¹⁹ Cfr. M. Galeotti, *Russian Political War. Moving Beyond the Hybrid*, Routledge, 2019, 33. Anche *Id.*, *Tutte le guerre di Putin*, Gremese, 2023, 311-321.

¹²⁰ M. Fridman, *Russian 'Hybrid Warfare'*, cit., 65.

¹²¹ *Idem*, 146.

¹²² *Idem*, 143.

¹²³ Citato in *Idem*, 135.

influenza ideologica. Significativamente, il già citato Gareyev indica nella “Primavera araba” «un esempio di tecnologia di destabilizzazione dell’Occidente»¹²⁴, essenzialmente tesa a suscitare, mediante azioni sovversive e campagne informative, una condizione di «caos controllato» con l’obiettivo di rovesciare i regimi invisi, rendendo tanto più «indistinti i confini tra i mezzi militari della competizione internazionale e quelli non militari»¹²⁵. Argomenti simili vengono formulati dal Capo dello Stato maggiore russo Nikolai Makarov e dal suo successore (dal 2012) Valery Gerasimov, per i quali la crisi dei regimi arabi è l’esito della «tipica guerra del Ventunesimo secolo», combattuta sfruttando il potenziale di scontento della popolazione, attuando campagne di disinformazione e propaganda e – ancora – “corrodendo” i valori culturali e spirituali della comunità politica presa a bersaglio, così minandone la capacità di resistere alle ingerenze straniere. Per Gerasimov, più precisamente, le “rivoluzioni colorate” e poi l’intervento occidentale in Libia (“Primavera araba”) rivelano il nuovo, duplice, approccio alla guerra delle potenze occidentali, da lui battezzato “approccio adattivo all’uso della forza militare”, in base al quale la guerra viene condotta innanzitutto fomentando “rivoluzioni colorate” (“caos controllato”) mentre la forza militare – comunque travestita da intervento umanitario – resta in riserva, quale seconda opzione per i casi di inefficacia o insufficienza della campagna sovversiva (come in Libia). Analogamente, per il già citato Korybko, le “rivoluzioni colorate” e la “guerra non convenzionale” compongono i due lati, rispettivamente non violento (“metodo Otpor”) e violento (le insorgenze armate eterodirette, come in Libia), della guerra ibrida occidentale.

La “rivoluzione di Maidan” del 2014, ancora una volta in Ucraina, costituisce infine, per i russi, la più plateale conferma della “guerra ibrida” condotta contro la Russia: non è forse vero che un esponente di spicco dell’amministrazione Obama come Victoria Nuland e il presidente dell’IRI McCain scendono persino in piazza al fianco dei dimostranti?¹²⁶. D’altra parte, già prima della cacciata di V. Yanukovich da Kiev, si radicò a Mosca il convincimento che la sovversione politica orchestrata dalle potenze occidentali non si sarebbe limitata alle repubbliche post-sovietiche nell’estero vicino di Mosca, così da negarle una sfera di influenza esterna, ma si sarebbe spinta fin dentro la Russia stessa, così come il *political warfare* condotto contro l’Urss – si può aggiungere – non si fermò in Polonia ma fu rilanciato dai polacchi, come visto, all’interno dell’Urss. Già nel 2006, infatti, Surkov avvertiva che le “tecnologie arancioni” costituissero una minaccia molto concreta alla sovranità” della stessa Russia, non soltanto dei suoi vicini; utilizzate in quattro Paesi dell’Europa orientale e dello spazio post-sovietico (Serbia, Georgia, Ucraina e Kirghizistan), perché non pensare – domandava il teorico della “democrazia sovrana” – a un quinto caso, cioè alla Russia¹²⁷? Sotto

¹²⁴ *Idem*, 137.

¹²⁵ *Idem*, 138.

¹²⁶ Cfr. J. Mearsheimer, *La grande illusione, Perché la democrazia liberale non può cambiare il mondo*, Luiss University Press, 2019, 200.

¹²⁷ O. Jonsson, *The Russian Understanding of War*, cit., 129.

questo aspetto, le elezioni parlamentari russe del 2011 e il loro velenoso strascico (le dimostrazioni di piazza contro il Governo, accusato di brogli, che continueranno fino alla primavera del 2012) hanno operato come il grande “catalizzatore” dei timori russi di “contagio eterodiretto” – segnando davvero uno spartiacque nella percezione russa delle minacce: sembra arrivato adesso il turno della Russia nel ruolo di bersaglio della sovversione occidentale¹²⁸. Non passano peraltro inosservati i contatti tra i leader dell’opposizione russa e gli attivisti ucraini già protagonisti della “rivoluzione arancione”; in effetti, come ricorda Oskar Jonsson, «[l]’opposizione russa fu attiva nella Rivoluzione arancione» e, in seguito, ha continuato a collaborare con i reduci ucraini della “Rivoluzione arancione”; «[p]er esempio – scrive Jonsson – entrambi i leader dell’opposizione [russa] Boris Nemtsov e Ilya Yashin parteciparono alla Rivoluzione arancione. [...] Le organizzazioni ucraine Pora e Znayu hanno tenuto seminari sulle loro esperienze e sulle tecniche della “rivoluzione arancione” con organizzazioni giovanili russe che gli Stati Uniti e gli Stati europei hanno finanziato»¹²⁹, come Oborona di cui è leader Yashin. Né può passare inosservato a Mosca che il grosso del sostegno statunitense a tali associazioni giovanili arrivi attraverso i canali del National Endowment for Democracy, del National Democratic Institute o dell’International Republican Institute¹³⁰.

A proposito del National Endowment for Democracy, non può peraltro sfuggire ai dirigenti moscoviti quanto scrive il suo immarcescibile presidente Carl Gershman sul *Washington Post* alla vigilia di *Euromaidan* (settembre 2013): «l’America deve impegnarsi con i governi e la società civile in Ucraina, Georgia e Moldavia non soltanto per garantire che il processo di riforma economica e politica in questi Paesi prosegua, ma anche per le auspicabili ricadute che si prospettano all’interno della Russia: Putin potrebbe ritrovarsi dalla parte dei perdenti non soltanto nell’estero vicino ma all’interno della stessa Russia»¹³¹. Dopo i fatti di *Euromaidan*, non a caso, viene costituita a Mosca la Guardia Nazionale, a cui è affidato il compito di prevenire una “Maidan russa”¹³², uno scenario di contagio che nella mente di molti russi (tanto più se di estrazione securitaria come i *siloviki*) è suscettibile di richiamare – si può arguire – non soltanto la prospettiva del *regime-change* ma anche il pericolo esistenziale della frammentazione della Federazione russa: insomma una riedizione, in versione russa, dell’implosione sovietica del 1991. Significativamente, il sospetto che le potenze occidentali stiano cercando di influenzare il processo elettorale in Russia spinge il direttore del FSB Nikolai Patrushev a parlare di «piani [occidentali] per lo smembramento della Russia»¹³³. Come pensare d’altronde che questi timori di ingerenze occidentali non riportino

¹²⁸ *Idem*, 132.

¹²⁹ *Ibidem*.

¹³⁰ *Idem*, 132-133.

¹³¹ C. Gershman, *Former Soviet states stand up to Russia. Will the U.S.?*, in *Washington Post*, September 26, 2013, <https://www.washingtonpost.com/opinions>.

¹³² O. Jonsson, *The Russian Understanding of War*, cit., 146.

¹³³ Cit. *Idem*, 131.

alla mente dei dirigenti russi gli auspici geopolitici espressi da un veterano del *political warfare* della Guerra fredda, ancora molto ascoltato a Washington negli anni delle “rivoluzioni colorate”, come Brzezinski¹³⁴? L’interesse geopolitico dell’America e dei suoi alleati – scriveva sul finire degli anni Novanta del secolo scorso l’ex consigliere per la sicurezza nazionale di Carter, poi molto vicino all’amministrazione Obama e amico personale dell’allora Vice-Presidente Biden – è una «Russia decentralizzata», ridotta cioè a una lasca «confederazione [...] idealmente formata da una Russia europea, una repubblica di Siberia e una repubblica di estremo Oriente»¹³⁵.

5. Conclusioni

Il recente dibattito in Russia sulle trasformazioni della guerra mostra come il *political warfare* condotto dall’America in Europa orientale (Polonia, Serbia) tra Guerra fredda e dopo-Guerra fredda abbia operato come un filtro cognitivo attraverso il quale il gruppo dirigente russo, di provenienza perlopiù securitaria, ha preso a guardare agli eventi politici nell’“estero vicino” russo. Attraverso questo prisma, gli aspetti di ambiguità delle “rivoluzioni colorate” hanno gradualmente assunto, agli occhi dei russi, il significato di inequivocabili conferme dell’aggressività delle potenze occidentali e dei loro disegni geopolitici ostili alla Russia. Non cogliere queste ambiguità, e quel prisma, vuol dire condannarsi a trascurare un elemento di estrema importanza nel ventaglio di fattori – di varia natura – che hanno guidato la politica estera della Russia negli anni recenti, alimentando la drammatica *escalation* avviata da quest’ultima dopo la “rivoluzione di Maidan” (conquista della Crimea, intervento militare nel Donbass, invasione dell’Ucraina del 2022). Ricostruire la trama complessa delle reciproche influenze tra le ambizioni geopolitiche russe (in fondo opposte e speculari alla “linea Brzezinski”)¹³⁶, i segnali spesso ambivalenti inviati alla Russia dalla politica estera statunitense (sospesa in effetti tra *engagement* e isolamento di Mosca, se non persino *containment*) e i condizionamenti di un passato ancora troppo vicino (fine della Guerra fredda; Serbia) per non condizionare la lettura russa del presente, è la premessa per provare a comprendere in modo spassionato come siamo giunti fin qui, sull’orlo di un precipizio – una collisione militare tra NATO e Russia – in cui stiamo seriamente rischiando di precipitare.

¹³⁴ Cfr. J. Vaisse, *Zbigniew Brzezinski. America’s Grand Strategist*, Harvard University Press, 2018, 359-402.

¹³⁵ Cit. in G. Mettan, *Russofobia. Mille anni di differenza*, Sandro Teti Editore, 2016, 290.

¹³⁶ Diciamo mantenere soprattutto l’Ucraina nell’orbita russa per fare nuovamente di Mosca una grande potenza eurasiatica, capace di partecipare come grande polo di potere indipendente alla riorganizzazione del sistema internazionale su base multipolare.

6 • 1 • 2024



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

"QUALE FUTURO PER IL TRATTATO PANDEMICO? IL CONTRIBUTO CINESE ALL'ATTUAZIONE ED EVOLUZIONE DEL REGIME SULLA SICUREZZA SANITARIA"

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



F. CERUTTI

ISSN: 2612-6672

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



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

**Quale futuro per il Trattato pandemico?
Il contributo cinese all'attuazione ed evoluzione del
Regime sulla sicurezza sanitaria
[What Future for the Pandemic Treaty?
The Chinese Contribution to the Implementation and Evolution of the Health
Security Regime]**

*Francesca Cerutti**

Abstract

[It.] Al termine della Settantesima Assemblea Mondiale della Sanità, lo scorso giugno, gli Stati membri dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) hanno deciso di concedersi altri dodici mesi per lavorare al contenuto del tanto atteso Trattato Pandemico. Sul documento ancora convergono le speranze per una migliore gestione delle prossime inevitabili crisi sanitarie. Aspettative alimentate dal buon esito della revisione del Regolamento sanitario internazionale. Un risultato incoraggiante considerando le tensioni emerse tra i diversi gruppi regionali durante entrambi i processi negoziali avviati, tra il 2020 e il 2021, con l'obiettivo di irrobustire il Regime di sicurezza sanitaria esistente. Nonostante la crescente attenzione per la partecipazione della Cina alle istituzioni internazionali, il coinvolgimento del paese nel Regime che disciplina la sicurezza sanitaria è stato relativamente trascurato.

A questo scopo, il presente articolo prenderà in considerazione la trasformazione del Regime di sicurezza sanitaria dal suo esordio ai giorni nostri, concentrandosi sull'adesione della Repubblica popolare cinese a tale Regime; quindi, approfondirà il mutato approccio di Pechino alla gestione delle crisi epidemiche e pandemiche e, infine, passerà in rassegna le istanze avanzate dalla delegazione cinese durante i negoziati per la redazione del Nuovo Trattato Pandemico.

[En.] Following the Seventy-Seventh World Health Assembly last May, the member states of the World Health Organization (WHO) have decided to give themselves an additional twelve months to work on the content of the long-awaited Pandemic Treaty, with hopes kept alive by the successful revision of the International Health Regulations (IHR). The latter was an encouraging outcome considering the tensions among different regional groups that arose during both negotiation processes, initiated in the Covid-aftermath to strengthen the existing Health security regime.

Despite the increasing attention to China's participation in international institutions, the country's involvement in the global Health Security Regime has been neglected, at least until recently. This article will consider the transformation of the Health Security Regime (HSR) from its inception to the present day, focusing on Beijing's compliance with the

* Assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Studi internazionali, giuridici e storico-politici, Università degli Studi di Milano. Il saggio è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. Responsabile del controllo editoriale: Laura Alessandra Nocera.

Regime, delving into the government's changed approach to managing epidemic and pandemic crises, and finally reviewing the main claims raised by the Chinese delegation during the negotiations for the drafting of the New Pandemic Treaty.

Parole-Chiave: Nuovo Trattato Pandemico – Sicurezza sanitaria – Cina – Organizzazione Mondiale della Sanità – Diplomazia sanitaria

Keywords: New Pandemic Treaty - Health Security - China - World Health Organisation - Health Diplomacy

SOMMARIO: 1. Introduzione 2. L'inevitabile persistenza del problema delle malattie infettive emergenti e il pivot sanitario del Sud-est asiatico. 3. Dalle Convenzioni sanitarie al Regolamento Sanitario Internazionale. 4. La Cina: partecipazione al regime sanitario e gestione di epidemie e pandemie tra il XX e XXI secolo. 5. La grande sfida del Covid-19. 6. Il Nuovo Trattato Pandemico e la delegazione cinese. 7. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Nel biennio 2020-2022, l'epidemia scatenata dal Covid-19 e la sua evoluzione in una pandemia mondiale hanno dimostrato i limiti e le fragilità della governance sanitaria internazionale. Davanti alla globalità della sfida, la maggior parte dei paesi ha preferito strategie unilaterali e competitive con buona pace della cooperazione multilaterale che la crisi pandemica avrebbe dovuto prevenire o mitigare¹. Dato il crescente grado di connessione nelle e tra le aree geografiche del pianeta, ogni paese, per quanto operoso nella sorveglianza e nella prevenzione, si è rivelato (e così sarà ancora alla prossima inevitabile occasione) tanto vulnerabile quanto i paesi più fragili.

Da qui la necessità urgente di assicurare alla presente generazione (e alle future) strumenti di governance più efficaci di quelli attuali, il cui immediato naufragio ha dissipato in pochi mesi trilioni di dollari, oltre a costare la vita a milioni di persone in tutto il mondo². Tra le molte iniziative, le maggiori aspettative sono gravitate attorno alla decisione presa dall'Assemblea Mondiale della Sanità (AMS) - *World Health Assembly* (WHA), già nel dicembre del 2021, di avviare dei negoziati per la produzione di un nuovo accordo sulle pandemie³.

¹ Per una rassegna sul tema del fallimento della cooperazione internazionale nel corso della pandemia da Covid-19, si segnala *inter alia*, l'*International Organization Covid Online Supplemental Issue 2020*, disponibile alla pagina [cambridge.org/core/journals/international-organization/information/io-covid-19-online-supplemental-issue](https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/information/io-covid-19-online-supplemental-issue), ultimo accesso 12 aprile 2024.

² Per una rassegna di temi, questioni e criticità sulla riforma del diritto internazionale sanitario si segnala la *Special Issue: Reforming the International Health Regulations*, in *International Organizations Law Review*, Vol. 19, No. 1, 2022, 1-10.

³ Per tutti i dettagli sull'iniziativa, incluse specificità, criticità, stato di avanzamento dei lavori, si suggerisce di consultare la pagina dedicata all'argomento presso il sito dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, [who.int/news-room/questions-and-answers/item/pandemic-prevention-preparedness-and-response-accord](https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/pandemic-prevention-preparedness-and-response-accord).

L'ambiziosa tabella di marcia approvata dall'Assemblea Mondiale della Sanità prevedeva la consegna del testo finale di una Convenzione, o altro strumento giuridico, lo scorso maggio (2024). Tuttavia, la persistenza di considerevoli criticità associate per esempio alla tutela degli interessi nazionali dei membri dell'Organizzazione, a questioni di equità e giustizia, alla disciplina dei trasferimenti tecnologici e alla gestione delle proprietà intellettuali, oltre che ad aspetti di monitoraggio e compliance, ha imposto una severa battuta d'arresto ai lavori.

L'impossibilità di pervenire ad un accordo sul testo definitivo da sottoporre all'attenzione degli Stati parte dell'OMS non ha comunque segnato il fallimento dell'iniziativa. Infatti, l'Assemblea ha concordato una proroga di un anno al Gruppo intergovernativo deputato alla stesura della bozza del trattato, l'Intergovernmental Negotiating Body (INB).

Del resto, il consenso e la coesione di tutti i membri dell'OMS sono di vitale importanza al buon esito del progetto. Per quanto caratterizzato da un profilo giuridicamente vincolante, una volta redatto, il Nuovo Trattato Pandemico sarà adottato ex Art 19 della Costituzione. I Paesi dell'OMS dovranno quindi aderirvi attraverso un'esplicita manifestazione di consenso (meccanismo "*opt-in*"). Una volta approvato il testo (a maggioranza dei due terzi dell'Assemblea), l'accordo entrerà in vigore solo "dopo" l'accettazione del suo contenuto da parte di ognuno dei membri dell'Organizzazione, conformemente alle proprie norme costituzionali. Il destino del Trattato e, in particolare, le sue prospettive di successo, restano perciò intimamente e irrimediabilmente legate alle specifiche decisioni dei singoli paesi su firma e ratifica⁴.

Per la sua collocazione geografica, la superficie del suo territorio, la dimensione e distribuzione della sua popolazione, la sua elevata crescita economica e una sempre più forte inclinazione alla *leadership* regionale, la Repubblica Popolare Cinese (RPC) è destinata a influenzare in modo critico l'implementazione e quindi anche la *performance* complessiva di qualsivoglia regime di sicurezza sanitaria sarà elaborato a Ginevra e soprattutto il suo destino a livello locale, nazionale e globale⁵.

⁴ Per comprendere le implicazioni giuridiche e politiche della decisione di ricorrere all'Art. 19 nell'ambito dell'adozione del Nuovo Trattato Pandemico si rimanda, *inter alia*, a C. Wenham, M. Eccleston-Turner, M. Voss, *The futility of the pandemic treaty: caught between globalism and statism*, in *International Affairs*, Vol. 98, No. 3, 2022, 837-852 disponibile alla pagina academic.oup.com/ia/article/98/3/837/6549855. Si nota, in particolare, che il ricorso all'Art. 19 ha un solo precedente, la Convenzione Quadro dell'OMS per il Controllo del Tabacco. Il Regolamento Sanitario Internazionale invece è stato adottato, nel 1951, ex Art. 21. L'Art 21 consente l'adozione, in alcune materie di competenza dell'OMS (tra cui quelle connesse alla gestione delle malattie infettive), di Regolamenti (*Regulations*) i quali risulterebbero così disciplinati da un meccanismo di *opt out*. I Regolamenti, infatti, una volta approvati (tipicamente da una maggioranza semplice dell'Assemblea a meno che non sia diversamente specificato) entrano in vigore automaticamente per tutti i membri dell'Organizzazione.

⁵ Sul rapporto, non lineare, ma dialogante, tra implementazione, *compliance*, e *performance*/effettività dei Regimi internazionali, la letteratura delle Relazioni Internazionali è molto vasta. Per un'introduzione al tema, si possono consultare: M.A. Levy, O.R. Young, M. Zurn,

Nonostante la crescente attenzione di studenti e ricercatori per il grado e la qualità del coinvolgimento della Cina nelle istituzioni internazionali (missioni di pace, controllo degli armamenti, diritti umani, commercio e finanza internazionale) e per la natura della sua (mutata) diplomazia multilaterale⁶, la portata e il profilo dell'impegno del paese nell'ambito del Regime di sicurezza sanitaria, e le sue conseguenze, sono state relativamente trascurate, con poche eccezioni⁷.

Inoltre, quando presente, un tale dibattito è stato più frequentemente inquadrato nei termini del confronto/conflitto tra la Cina e la specifica interpretazione/implementazione che gli Stati Uniti hanno dato al Regime. Nondimeno, la posizione americana rispetto al Regime è stata meno armonica di quanto possa sembrare a una prima analisi, né tantomeno è stata rappresentativa degli interessi della maggior parte degli stati che al Regime di sicurezza sanitaria hanno partecipato negli ultimi settant'anni⁸.

The Study of International Regimes, in *European Journal of International Relations*, Vol. 1, No. 3, 1995, 267-330; K. Abbott, D. Snidal, *International Regulation Without International Government: Improving International Organization Performance Through Orchestration*, in *The Review of International Organizations*, Vol. 5, 2010, 315-344; H. Breitmeier, A. Underdal, O.R. Young, *The Effectiveness of International Environmental Regimes: Comparing and Contrasting Findings from Quantitative Research*, in *International Studies Review*, Vol. 13, 2011 579-605.

⁶ Per una fonte concisa, ma utile alla ricostruzione del percorso di integrazione della RPC nel sistema delle istituzioni internazionali esistente, si può consultare J. Wuthnow, X. Li, L. Qi, *Diverse Multilateralism: Four Strategies in China's Multilateral Diplomacy*, in *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 17, No. 3, 2012, 269-290.

⁷ È questo il caso particolare della produzione di Yanzhong Huang, Direttore della "Global Health Governance roundtable series" presso il Council of Foreign Relations e professore presso la Seton Hall University's School of Diplomacy. In particolare, per un'introduzione al tema, si rimanda alle sue pubblicazioni *Governing Health in Contemporary China*, Routledge, 2013; e *International Institutions and China's Health Policy*, in *Journal of Health Politics, Policy and Law*, Vol. 40, No. 1, 2015, 41-71.

⁸ In questo senso si rimanda al dibattito sul revisionismo cinese rispetto all'Ordine globale e alla sua critica, facendo riferimento, in particolare, alla posizione di quegli autori che hanno espresso la necessità di riconoscere non solo la presenza di diversi "ordini liberali" (invece che un solo "ordine liberale") ma che hanno anche suggerito la necessità di problematizzare la coerenza interna di ciascuno di questi "ordini". Certamente, i "sotto-ordini" che compongono l'ordine complessivo "consolidato" occidentale attengono a diverse aree tematiche delle relazioni internazionali e si presentano come tendenzialmente "liberali", ma è altrettanto vero che non tutti tali "sotto-ordini" esibiscono lo stesso "grado" di "liberalismo", né sono "liberali" in modo uniforme e omogeneo al proprio interno, né tantomeno riproducono fedelmente le preferenze dell'egemone che, nel Secondo dopo guerra, tali ordini avrebbe "finanziato" e "prodotto" (in A. Johnston, *China in a World of Orders: Rethinking Compliance and Challenge in Beijing International Relations*, in *International Security*, Vol. 44, No. 2, 2019, 9-60, si vedano in particolare le pagine 15, 21, e 58). In tal senso, per come configurato negli ultimi settant'anni, il Regime di sicurezza sanitaria (lo si approfondisce nella terza sezione del presente articolo) non costituisce un'eccezione ed esibisce un profilo complesso. Da un lato il Regime intercetta molteplici "sotto-ordini" (per esempio, nell'euristica di Johnston quelli di sviluppo politico e sociale, di *international trade and finance*, di informazione internazionale, e di ordine militare, per la sovrapposizione tra il tema delle epidemie e quello dell'uso deliberato di agenti biologici). Dall'altro, il Regime di sicurezza sanitaria appare come un "sotto-ordine" complesso anche perché non uniformemente "liberale" o "liberale" in modo omogeneo. Ogni sua analisi impone quindi di problematizzare la coerenza (liberale) interna del

Per tale ragione, dopo aver introdotto l'oggetto, il design e il metodo della ricerca, il presente articolo dedica la terza sezione a descrivere, seppur brevemente, il Regime di sicurezza sanitaria, la sua evoluzione storica, la sua "profondità" istituzionale (intesa precisamente nei termini di comunione, specificità e autonomia), e il grado di consolidamento e coerenza interna, anche illustrandone criticamente gli attributi liberali.

Nella quarta sezione, l'articolo si concentra invece sulla Cina e sulle caratteristiche della sua partecipazione al Regime, sul diverso approccio riservato da Pechino alla gestione delle più rilevanti crisi sanitarie dell'ultimo secolo (dalla segretezza e ostruzionismo, documentati nel caso di HIV e SARS, all'impegno "costruttivo" descritto durante l'Influenza aviaria del 2013, all'ambivalente e discusso "dis"-ingaggio durante il Covid-19) e delinea il possibile perimetro dell'azione cinese rispetto alla trasformazione dei principi e delle norme che disciplinano la sicurezza sanitaria.

Infine, oltre a chiarire il contributo della RPC all'implementazione del Regime e anticipare l'indirizzo che Pechino intende imprimere alla sua eventuale ridefinizione, l'articolo tangenzialmente intercetta, e spera di contribuirvi, seppur con un singolo caso di studio, la più ampia riflessione circa il revisionismo cinese nei confronti dell'"ordine internazionale prevalente"⁹.

Utilizzando gli strumenti forniti dalla Teoria dei regimi nelle Relazioni Internazionali, i principi, le norme, le regole e le procedure decisionali con cui gli Stati hanno disciplinato la sicurezza sanitaria vengono esaminati nel contesto storico della loro evoluzione puntuale. Questa metodologia consente di mettere in

Regime dal momento che in esso convivono evidentemente principi ed elementi normativi liberali (valore delle istituzioni internazionali, centralità del libero mercato nella produzione e acquisto di beni sanitari globali, tutela della libertà individuale, democrazia, diritti umani, in particolare in relazione al diritto alla salute) e non liberali (uno su tutti, la precedenza degli stati sulle istituzioni) opportunisticamente supportati e bilanciati dai diversi paesi nelle diverse fasi storiche dell'evoluzione del regime. È corretto, in questa sede, citare l'emendamento inserito dagli Stati Uniti alla revisione del Regolamento Sanitario Internazionale del 2005 sulla salvaguardia dei principi federali e dell'effettività operativa delle forze armate nazionali (IHR, 2005, 60-62). L'emendamento consente, in modo nemmeno troppo sofisticato, agli Stati Uniti di mitigare drasticamente l'impatto del processo di revisione e la deriva post-Vestfaliana del Regime sulla sovranità sanitaria nazionale americana (vedi riferimenti bibliografici anche alla nota 33 del presente articolo).

⁹ Dal 2015, molte voci, soprattutto nel mondo accademico anglosassone, hanno descritto il rapporto della Cina con l'Ordine internazionale esistente come conflittuale, se non apertamente ostile (per esempio, R. Sutter, *China's Multifaceted Challenges to International Governance*, in *American Journal of Chinese Studies*, Vol. 27, No. 2, 2020, 97-99). Altri autori hanno invece sostenuto che la Cina non sia necessariamente insoddisfatta delle regole fondamentali operanti nell'Ordine prevalente, ma del suo status al suo interno (S. Zhao, *A Revisionist Stakeholder: China and the Post-World War II World Order*, in *Journal of Contemporary China*, Vol. 27, No. 113, 2018). In questo dibattito, la posizione espressa da A. Johnston, *China in a World of Orders: Rethinking Compliance and Challenge in Beijing's International Relations*, cit., intende problematizzare la definizione di "ordine" e soprattutto riconsiderare il modo di misurare operativamente la conformità (o *compliance*) dei membri della comunità internazionale ad esso.

evidenza gli agenti catalizzatori del cambiamento, le conseguenze distributive e i possibili ordini futuri.

Nel documento, l'analisi dei regimi procede mediante l'utilizzo combinato di due approcci metodologici sinergici. Da un lato, il *process-tracing* nelle declinazioni previste dai modelli di Bates (et al.) e Büthe¹⁰. Dall'altro, gli approcci suggeriti dalla *Grounded Theory (GT)*, per come elaborata in Glaser e Strauss, Navari e soprattutto Wilson¹¹. Centrale a quest'ultimo approccio è l'ampio ricorso alle fonti primarie per integrare (e triangolare) l'analisi della letteratura pubblicata sul tema che, nel caso di specie, dialoga con gli ambiti disciplinari delle Relazioni Internazionali, del Diritto internazionale, e della Sanità pubblica. In particolare, la ricerca ha voluto valorizzare l'analisi testuale di documenti ufficiali come relazioni, discorsi, decisioni formali, verbali di riunioni, memoranda e rapporti interni all'OMS (come nel caso dei documenti prodotti dall'INB istituito nel 2021 per la

¹⁰ R. Bates, A. Greif, M. Levi, J.L. Rosenthal, e B. Weingast, eds. *Analytic Narratives*, Princeton University Press, 1998; T. Büthe, *Taking Temporality Seriously: Modeling History and the Use of Narratives as Evidence*, in *American Political Science Review*, Vol. 96, No. 3, 2002, 481-493.

In Bates et al. la narrativa analitica (*analytical narrative*) ha esattamente l'obiettivo di spiegare i risultati internazionali (*international outcomes*) attraverso l'esplorazione dei meccanismi che li generano e, in un certo senso, è il primo riferimento metodologico di questa ricerca. Tuttavia, dato che il presente lavoro incorpora un'estesa finestra temporale, nella quale dialogano variabili esogene ed endogene ai modelli analitici intermedi, ci si rifà più precisamente all'eccellente articolo metodologico di Tim Büthe e al suo concetto di "narrazione storica" che consente l'analisi di elementi endogeni riconoscendo l'importanza dei *feedback loop* tipici dei fenomeni sociali (il momento storico di per sé diventa un elemento che partecipa alla spiegazione causale). Si tratta di casi in cui i cambiamenti nella variabile dipendente in un determinato momento possono portare a cambiamenti nelle variabili indipendenti in un momento successivo, che a loro volta porteranno a ulteriori cambiamenti nella variabile dipendente.

Si noti, in questo senso, che l'individuazione di giunture critiche (*starting point*) è soprattutto l'esito, e non la premessa, dell'analisi svolta, nonostante il loro isolamento certamente consenta di riconoscere nel Regime di sicurezza sanitaria un caso tipico di *path-dependent institution* (nell'accezione di S. Skowronek, M. Glassman, *Formative Acts*, in S. Skowronek, M. Glassman (Eds.), *Formative Acts: American Politics in the Making*, University of Pennsylvania Press, 2008, 1-9).

¹¹ B.G. Glaser, A.L. Strauss, *The discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*, Aldine Publishing, 1967; C. Navari, (Ed.), *Theorising international society: English School method*, Macmillan, 2009; P. Wilson, *The English School meets the Chicago School: the case for a grounded theory of international institutions*, in *International Studies Review*, Vol. 14, No. 4, 2012, 567-590. Con riferimento alla *Grounded Theory (GT)*, è bene precisare che la rigidità dell'Analisi dei regimi ha indirizzato molti autori verso un approccio più radicato nella realtà sociale dei fenomeni oggetto delle proprie ricerche (i regimi appunto) ispirato alla Chicago School of Sociology. Un metodo di ricerca qualitativo, le cui affinità con la Scuola Inglese delle Relazioni Internazionali sono state fatte notare dalla Navari (2009). Un'indagine, poi, approfondita da Wilson (2012) che ne ha esplorato in modo convincente il potenziale per lo studio dell'evoluzione delle istituzioni internazionali, del diritto internazionale e delle loro relazioni con la società internazionale. Ciò che rende la GT più interessante dell'etnografia tradizionale (con la quale condivide il desiderio di ottenere una comprensione non giudicante, densa, strutturata e "dall'interno" del fenomeno indagato), è che non si preoccupa di registrare ogni dimensione di quel fenomeno, ma solo quegli aspetti che hanno rilevanza per la teoria emergente.

redazione delle versioni preliminari del Trattato Pandemico (*Working draft*; *Conceptual Zero draft*; e *Zero draft* o *WHO CA+*). Hanno, inoltre, informato il presente lavoro l'esperienza maturata sul campo dall'autrice durante la sua permanenza come consulente presso l'Organizzazione Mondiale della Salute (tra il 2016 e il 2018) e le molte conversazioni informali scambiate con il personale dell'Organizzazione. Infine, e con riferimento ai fatti relativi all'ultimo quinquennio, si sono realizzate sette interviste approfondite e semi-strutturate concepite ad-hoc per la presente ricerca, condotte con alti funzionari, direttori, esperti, e altro personale dell'OMS (*élite and expert interviews*)¹².

2. L'inevitabile persistenza del problema delle malattie infettive emergenti e il pivot sanitario del Sud-est asiatico

Le malattie infettive emergenti (EID) e riemergenti (REID) hanno da sempre rappresentato un onere significativo e potenzialmente distruttivo per la salute pubblica, l'economia e la sicurezza a livello nazionale e internazionale¹³.

Con riferimento agli ultimi cento anni, oltre alle recenti esperienze legate al Covid-19, all'influenza aviaria (2009) e alla SARS (2003), si ritiene che almeno altri due virus pandemici (l'influenza asiatica del 1956 e l'influenza di Hong Kong del 1968) abbiano avuto origine in Asia¹⁴. Non è un caso, quindi, che da almeno trent'anni, tutti gli occhi siano puntati sull'Asia sud-orientale per quanto riguarda le strategie di sorveglianza e controllo di epidemie e pandemie.

Nel 2008, dopo aver condotto un'analisi comparativa su più di trecento malattie di nuova insorgenza, registrate dal 1940, Jones et al. avrebbero confermato una distribuzione (temporale e spaziale) non randomica per le EID e per le REID, sostenendo che il loro numero sia in costante aumento e che la loro comparsa, specialmente quando nella forma di zoonosi, sia associata a specifici fattori

¹² In questo senso si assume la validità del contributo degli *scholar-practitioners* non solo per l'elaborazione di decisioni politiche informate, ma anche, e in direzione opposta, per la produzione di una ricerca empirica più aderente allo stato di fatto. Nella conduzione delle interviste *ad-hoc* (*élite and expert interviews*) si sono seguite le linee guida e *best practices* proposte dall'Università di Oxford e pubblicate alla [pagina test-researchsupport.web.ox.ac.uk/sites/default/files/researchsupport/documents/media/bpg_03_elite_and_expert_interviewing.pdf](https://researchsupport.web.ox.ac.uk/sites/default/files/researchsupport/documents/media/bpg_03_elite_and_expert_interviewing.pdf).

Con riferimento a fatti recenti (dal Covid-19 in avanti), in considerazione dell'attualità dell'argomento, una particolare precauzione è stata adottata per garantire l'anonimità dei contribuiti e, quando esplicitamente riportate, le posizioni e/o le dichiarazioni degli intervistati sono state direttamente rintracciate in altri documenti pubblici e fruibili *open source*.

¹³ Nell'ambito della letteratura internazionalistica giuridico e storico-politologica si rinvia a D.P. Fidler, *International Law and Infectious Diseases*, Oxford Monographs in International Law, 1999; A.T. Price-Smith, *The Health of Nations: Infectious Disease, Environmental Change, and Their Effects on National Security and Development*, Massachusetts Mit Press, 2001; I.W. Sherman, *Twelve Diseases That Changed Our World*, ASM Press, 2007; D.W. Drezner, *The Song Remains the Same: International Relations After Covid-19*, in *International Organization*, 2020, 1–18.

¹⁴ ED Kilbourne, *Influenza pandemics of the 20th century*, in *Emerging Infectious Diseases*, Vol. 12, No. 1, 2006, 9-14.

socioeconomici, ambientali, climatici ed ecologici, molto rappresentati in Cina e nel Sud-est asiatico¹⁵. Oltre agli eventi naturali, dalla fine degli anni '90, una serie di altre circostanze ha sollevato preoccupazioni sul profilo della sicurezza sanitaria dell'Asia orientale, tra cui l'espansione dell'industria biotecnologica, le procedure ancora poco rigorose per la messa in sicurezza dei materiali biochimici (che rendono possibili incidenti di laboratorio), e il ruolo potenziale di alcuni paesi come basi terroristiche¹⁶. Anche la postura complessiva della regione nei confronti delle norme e delle procedure internazionali messe a punto per gestire i rischi pandemici ha rappresentato una fonte di preoccupazione¹⁷, vista la resistenza esibita nei confronti delle interferenze esterne¹⁸.

Da un lato, quindi, esistono fattori ambientali, sociali e politici condivisi i quali consentono di identificare uno spazio geografico "comune" che include le regioni situate a sud della Cina, a est del subcontinente indiano e a nord-ovest dell'Australia continentale e che si caratterizza per un comparativamente accentuato rischio epidemiologico.

Dall'altro, questo medesimo spazio si connota anche per la compresenza di una complessa relazione politica tra la Cina e gli "altri" paesi che ne fanno parte. Un rapporto complicato da ragioni tanto risalenti (di natura commerciale, tributaria, migratoria) quanto moderne (competizione sino-americana, bilanciamento di potere, e ordine regionale), la cui interpretazione non è univoca né conclusiva¹⁹. In questo senso, considerata l'importanza dell'identificazione precoce dei focolai infettivologici e del coordinamento locale/regionale nel rispondere tempestivamente alle segnalazioni di eventi epidemici, la posizione cinese rispetto al Regime sulla sicurezza sanitaria rileva sia individualmente che rispetto alla natura dei rapporti che può o meno intrattenere con i paesi del Sud-est asiatico, e con l'Associazione delle Nazioni del Sud-est asiatico (ASEAN), più nello specifico. Come si era già osservato all'inizio del secolo durante l'epidemia di SARS (2003), la partecipazione riluttante della Cina al monitoraggio e alla risposta internazionale

¹⁵ K.E. Jones, G. Nikkita, G. Patel, M.A. Levy, A. Storeygard, D. Balk, J.L. Gittleman, P. Daszak, *Global Trends in Emerging Infectious Diseases*, in *Nature*, Vol. 451, 2008, 990–93. Per approfondire il tema delle malattie trasmesse all'uomo dal mondo animale (le zoonosi appunto), la loro storia, e i legami tra queste condizioni e il contesto socio-ambientale mediante una pubblicazione più attuale si può consultare G. Vourc'h, F. Moutou, S. Morand, E. Jourdain, *Zoonoses: the ties that bind humans to animals*, Editions Quae, 2022, disponibile al sito quae.com/produit/1804/9782759236558/zoonoses.

¹⁶ Su questo ultimo punto, per una rassegna, si può consultare T. Ogilvie-White, *Non-Proliferation and Counterterrorism Cooperation in Southeast Asia: Meeting Global Obligations through Regional Security Architectures?*, in *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, Vol. 28, No. 1, 2006, 1-26.

¹⁷ M. Caballero-Anthony, G.G. Amul, *Reemerging infectious diseases: is ASEAN prepared?*, in *RSIS Commentaries*, No 093, 2013; Cfr. S.D. Davies, *The International Politics of Disease Reporting: Towards Post-Westphalianism?*, in *International Politics*, Vol. 49, No. 5, 2012, 591–613.

¹⁸ Per un'analisi di contesto si veda S. Suzuki, *Why is ASEAN not intrusive? Non-interference meets state strength*, in *Journal of Contemporary East Asia Studies*, Vol. 8, No 2, 2019, 157–176.

¹⁹ Z. Wen, *Southeast Asia amid Sino-US Competition: Power Shift and Regional Order Transition*, in *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 16, No. 2, 2023, 241–261.

alle malattie infettive può avere gravi conseguenze non solo per il paese, ma anche per la regione, e la comunità internazionale tutta²⁰.

3. Dalle Convenzioni sanitarie al Regolamento Sanitario Internazionale

Proprio la paura della diffusione in Europa di malattie infettive dal Sud-est asiatico ha promosso, a metà del XIX secolo, la nascita di un primo ed embrionale quadro giuridico sulla circolazione transfrontaliera di agenti patogeni²¹.

Dodici convezioni sanitarie internazionali, firmate tra il 1851 e il 1951, davano vita a quello che diventerà noto come “Regime classico”²². Il Regime classico stabiliva tre principi fondamentali per la gestione coordinata di altrettante malattie infettive (Febbre gialla, Peste e Colera), tutte endemiche in Asia: (1) la notifica dei focolai, (2) la loro sorveglianza nei punti di ingresso e di uscita dai paesi firmatari e (3) la protezione del commercio. Un regime ineguale, infondo, che consentiva ai paesi più sviluppati di proteggersi dall’importazione delle infezioni, beneficiando di un sistema di sorveglianza diffuso, e salvaguardando, al contempo, gli scambi di merci e i viaggi internazionali. Dopo la Seconda Guerra Mondiale, la neonata Organizzazione Mondiale della Sanità adottava il primo Regolamento Sanitario Internazionale (RSI). Il Regolamento lasciava invariata la sostanza del Regime classico ma ne rendeva anche possibile un agile aggiornamento. La Costituzione dell’OMS conferiva, infatti, all’Assemblea Mondiale della Sanità l’autorità di adottare ulteriori disposizioni nella forma di “regolamenti” riguardanti «i requisiti sanitari e di quarantena e altre procedure volte a prevenire la diffusione internazionale delle malattie»²³. Tali “regolamenti” sarebbero diventati automaticamente vincolanti per tutti gli Stati membri dell’OMS, a meno che questi non li rifiutassero attivamente²⁴. Nonostante il potenziale per un costante adeguamento del Regime, negli anni successivi, la questione delle epidemie e delle pandemie, per come inquadrata nell’RSI, perse mordente. Tale circostanza fu giustificata principalmente da due ragioni. Da un lato, alla fine degli anni ‘60, la partita contro le malattie infettive sembrava essere stata, oramai, vinta,

²⁰ A. Kamradt-Scott, *Securitization and SARS: A New Framing?*, in *Managing Global Health Security*, Palgrave Macmillan, 2015; Cfr. dello stesso autore *The Evolving WHO: Implications for Global Health Security*, in *Global Public Health*, Vol. 6, No. 8, 2011, 801–13; e T. Hanrieder, C. Kreuder-Sonnen, *WHO decides on the exception? Securitization and emergency governance in global health*, in *Security Dialogue*, Vol. 45, No. 4, 2014.

²¹ N. Howard-Jones, *Origins of International Health Work*, in *British Medical Journal*, Vol. 1, 1950, 1032–37.

²² Per un’analisi approfondita circa l’evoluzione storico-giuridica del regime sanitario si rimanda a D.P. Fidler, *From International Sanitary Conventions to Global Health Security: The New International Health Regulations*, in *Chinese Journal of International Law*, Vol. 4, No 2, 325–92, 2005.

²³ Costituzione dell’OMS, art. 21(a), disponibile alla pagina who.int/about/accountability/governance/constitution.

²⁴ Per comprendere le implicazioni politiche di tale disposizione si può consultare D.P. Fidler, *Public health and national security in the global age: infectious diseases, bioterrorism, and realpolitik*, in *George Washington International Law Review*, Vol. 35, No. 787, 2003, disponibile all’indirizzo heinonline.org/hol-cgi-bin/get_pdf.cgi?handle=hein.journals/gwilr35§ion=44.

principalmente grazie al miglioramento delle condizioni igienico-sanitarie e alla diffusione di antibiotici e nuovi agenti terapeutici. Dall'altro, il concomitante processo di frammentazione del diritto internazionale portava al relativo declassamento delle preoccupazioni di salute pubblica rispetto ad altri ambiti della disciplina internazionale diritti umani, commercio, e tutela ambientale. Infine, anche l'OMS desiderava prendere le distanze da un documento (l'RSI del 1951, appunto) che fundamentalmente tutelava gli interessi campanilistici e imperialisti di un gruppo ristretto di "grandi potenze". Un'interpretazione sempre più in contrasto con la nuova prospettiva liberale, orientata alla cooperazione sanitaria internazionale, promossa dalla Costituzione dell'OMS²⁵.

Alla fine degli anni '90, contro ogni previsione, le epidemie e le pandemie tornavano prepotentemente alla ribalta nel dibattito pubblico anche nei paesi occidentali per una serie di rilevanti circostanze: la ricomparsa di virus e batteri che si ritenevano debellati, l'affermazione di nuove infezioni e agenti antibiotico-resistenti, il riconoscimento delle potenziali conseguenze economiche e di sicurezza sulla stabilità regionale e internazionale di epidemie e pandemie²⁶, alcuni risonanti episodi di bioterrorismo (il caso Amerithrax all'indomani dell'11/9), la paura per la "ri"-nascita di programmi per lo sviluppo di armi biologiche da parte dei cosiddetti "stati canaglia" (ne è un esempio l'Iraq nel 2003) e, nondimeno, la copertura mediatica data alla ricerca duale, la quale metteva in luce i rischi legati all'abuso del dinamicissimo progresso delle scienze biotecnologiche²⁷.

L'epidemia di SARS nel 2003 rese più pressante il bisogno che il processo di revisione del Regolamento sanitario, già ufficialmente avviato nel 1995, dopo un'epidemia di peste a Surat, giungesse a compimento. Infatti, proprio la necessità di contenere la diffusione della SARS, aveva spinto il Direttore generale dell'OMS, Gro Harlem Brundtland, a prendere decisioni che eccedevano il suo formale mandato. Fintanto che aveva operato entro i limiti imposti dalle norme del RSI, aveva ottenuto pochi risultati nel contenere l'epidemia²⁸.

Completata nel 2005, la riforma del Regolamento sanitario internazionale è stata definita «uno dei cambiamenti più radicali e di vasta portata nel diritto

²⁵ D.P. Fidler, *From International Sanitary Conventions to Global Health Security: The New International Health Regulations*, cit.

²⁶ Sul punto si rimanda, inevitabilmente, alla Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 1308, *Security Council Resolution 1308 (2000) on provision of training on issues related to HIV/AIDS prevention for peacekeeping personnel*, 2000.

²⁷ La letteratura storico-politologica sul tema è relativamente corposa e sparpagliata, ma per quanto di rilievo nell'ambito della presente analisi, si rimanda all'utile lavoro di G.D. Koblenz, *Biosecurity Reconsidered: Calibrating Biological Threats and Responses*, in *International Security*, Vol. 34, No.42, 2010, 96-132; dello stesso autore, *From biodefence to biosecurity: the Obama administration's strategy for countering biological threats*, in *International Affairs*, Vol. 88, No. 1, 2012, 131-148; Cfr. S. Davies, *The International Politics of Disease Reporting: Towards Post-Westphalianism?*, cit..

²⁸ A. Kamradt-Scott, *The Evolving WHO: Implications for Global Health Security*, cit.; T. Hanrieder e C. Kreuder-Sonnen, *WHO decides on the exception? Securitization and emergency governance in global health*, cit.; Cfr. G. Rodier, *New rules on international public health security*, in *Bulletin of the World Health Organization*, Vol. 85, No. 6, 2007, 428-30.

internazionale sulla salute pubblica dall'esordio della cooperazione sanitaria internazionale»²⁹. Per buona parte della critica, la governance sanitaria globale entrava in una nuova “era”³⁰.

L'approccio *all-risk* (non limitato ad un numero ristretto di infezioni), il sostegno esplicito al miglioramento della cooperazione in materia di salute pubblica attraverso il rafforzamento dei sistemi sanitari nazionali, la rivendicazione universalistica, la riallocazione verticale del potere e dell'autorità all'interno dell'OMS, l'incorporazione della tutela dei diritti umani e l'inclusione di elementi para-costituzionali hanno segnato il passaggio ad un “nuovo ordine mondiale per la salute pubblica internazionale”, un ordine più liberale e certamente più allineato con la Costituzione dell'OMS³¹. Tanto che molti autori hanno interpretato la risposta dell'OMS alla SARS e la conseguente revisione del Regolamento sanitario internazionale come i segnali della transizione ad una governance “post-Vestfaliana” dei fenomeni epidemici e pandemici³². Vale, tuttavia, la pena ricordare che altri autori abbiano immediatamente (e con lungimiranza) minimizzato l'importanza degli emendamenti introdotti nel 2005, sottolineando come, al di là degli ambiziosi propositi, il Nuovo Regolamento Sanitario Internazionale (RSI 2005)/International Health Regulations (IHR 2005) consentiva agli stati di mantenere il completo controllo sull'esercizio delle attività dell'OMS e sulle

²⁹ D.P. Fidler, *From International Sanitary Conventions to Global Health Security: The New International Health Regulations*, cit.

³⁰ La revisione del 2005 comprendeva cinque modifiche sostanziali al testo del trattato precedente: (1) l'ambito di applicazione è stato ampliato da un quadro di riferimento specifico per le malattie ad uno che includesse tutti gli eventi che avrebbero potuto costituire un'emergenza pubblica di rilievo internazionale/ Public Health Emergency of International Concern (PHEIC), indipendentemente dalla loro origine (approccio *all-risk*); (2) è stato stabilito l'obbligo per gli Stati membri di notificare al mondo gli eventi che avrebbero potuto costituire una PHEIC entro ventiquattro ore dalle segnalazioni locali; (3) agli Stati membri è stato chiesto di aumentare l'impegno per potenziare le proprie capacità nazionali di sorveglianza e di risposta; (4) all'OMS è stata conferita una maggiore autorità per quanto riguarda (a) le disposizioni in materia di dati e verifiche, compreso l'accesso a fonti di informazione non ufficiali, e (b) le dichiarazioni e le raccomandazioni, compresi i limiti al tipo di misure sanitarie che gli Stati possono adottare contro i rischi per la salute pubblica; (5) i principi dei diritti umani sono stati incorporati in virtù del potenziale danno ai diritti civili e politici derivante dagli interventi sanitari. L'argomento è stato, naturalmente, oggetto di confronto durante le interviste e le conversazioni che hanno avuto luogo tra l'autrice e la dirigenza dell'OMS allora coinvolta nel processo di revisione (*inter alia*, Guénaël Rodier), se ne trova traccia pubblicata, *inter alia*, anche nei seguenti contributi D.L. Heymann, G. Rodier, *Global surveillance, national surveillance, and SARS*, in *Emerging Infectious Diseases*, Vol. 10, No 2, 2004, 173-175; G. Rodier, AL Greenspan, JM Hughes JM, DL Heymann, *Global public health security*, cit.; G. Rodier, *New rules on international public health security*, in *Bulletin of the World Health Organization*, Vol. 85, No. 6, 2007, 428-30.

³¹ Sulla natura liberale dell'ordine sanitario internazionale si veda S. Elbe, D. Vorlíček, D. Brenner, *Vigilantes and mavericks: heterodox actors in global health governance*, in *European Journal of International Relations*, Vol. 29, No. 4, 2023, 903-928.

³² D.P. Fidler, *Constitutional Outlines of Public Health's “New World Order”*, in *Temple Law Review*, Vol. 77, No. 45, 2004, disponibile alla pagina repository.law.indiana.edu/facpub/401.

modalità di implementazione nazionale delle disposizioni contenute nel Regolamento³³.

4. La Cina: partecipazione al regime sanitario e gestione di epidemie e pandemie tra il XX e XXI secolo

La Repubblica Popolare Cinese si guadagnava un posto presso l'Assemblea Mondiale della Sanità nel maggio del 1972, anno fino al quale il governo comunista aveva, in verità, considerato l'OMS un'organizzazione estranea, quando non illegittima³⁴.

Nonostante la, fino a quel momento, limitatissima interazione con le organizzazioni internazionali, il sistema sanitario cinese “pre-riforma” riuscì a diventare comunque un modello esemplare di contenimento e riduzione dell'incidenza delle malattie infettive nei paesi in via di sviluppo³⁵.

La chiave di tale successo è stata attribuita all'adozione di una rigida strategia preventiva implementata attraverso un solido e articolato sistema burocratico che includeva il Ministero della Salute, le Stazioni di Prevenzione delle Epidemie (SPE) nazionali e provinciali (deputate alla sorveglianza dei focolai e alla gestione dei programmi di sanificazione, immunizzazione, ed educazione sanitaria), e gli “Operatori” dispiegati sul territorio (i “Medici rossi”/Red Medical Workers) che agivano nelle aree rurali³⁶.

Sul piano internazionale, la cooperazione cinese in campo sanitario, inizialmente limitata al blocco sovietico e poi estesa alle cosiddette “aree intermedie”, aveva come principale obiettivo quello di esportare la Rivoluzione e si caratterizzava per l'invio di equipe mediche in Africa, Medio Oriente, e Sud-est asiatico. Si trattava, per lo più, di tecnici che offrivano cure preventive e servizi medici di base³⁷.

Con Deng Xiaoping, la creazione di “ricchezza e benessere”, parallelamente al consolidamento della sicurezza nazionale, diventò una priorità per il governo cinese, non senza conseguenze sulla sanità pubblica del paese. Nonostante il fatto che tali obiettivi avrebbero prodotto un incremento in termini nominali dei finanziamenti per i servizi di prevenzione, le riforme introdotte nel settore sanitario

³³Si vedano A. Kelle, *Securitization of International Public Health: Implications for Global Health Governance and the Biological Weapons Prohibition Regime*, in *Global Governance*, Vol. 13, No. 2, 2007, 217–35; S.E. Davies, *Securitizing Infectious Disease*, in *International Affairs*, Vol. 84, No. 2, 2008, 295–313; A. Kamradt-Scott, *Managing Global Health Security: The World Health Organization and Disease Outbreak Control*, Palgrave Macmillan, 2015; e dello stesso autore *WHO's to Blame? The World Health Organization and the 2014 Ebola Outbreak in West Africa*, cit., e M.A. Peters, S. Hollings, B. Green, and M. Oladele Ogunniran, *The WHO, the Global Governance of Health and Pandemic Politics*, in *Educational Philosophy and Theory*, Vol. 54, No. 6, 2022, 707–16.

³⁴ Y. Huang, *International Institutions and China's Health Policy*, cit.

³⁵ J. Schwartz, R.G. Evans, S. Greenberg, *Evolution of Health Provision in Pre-SARS China: The Changing Nature of Disease Prevention*, in *China Review*, Vol. 7, No. 1, 2007, 81–104.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Y. Huang, *Pursuing Health as Foreign Policy: The Case of China*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol.17, No. 1, 2010, 109-110, disponibile al sito repository.law.indiana.edu/ijgls/vol17/iss1/6.

pubblico complessivamente ridussero la qualità del servizio offerto, soprattutto per quanto riguardava le malattie trasmissibili, dato che la loro prevenzione e cura erano meno redditizie rispetto ad altri campi della medicina³⁸. Nelle aree rurali riemersero patologie quali la Tubercolosi o la Schistosomiasi, debellate da anni³⁹.

Anche il rapporto della Cina con le istituzioni sanitarie globali cambiò alla fine degli anni '70. Da un lato, la trasformazione degli ospedali in apparati lucrativi riduceva il costo opportunità degli operatori sanitari a contribuire alle equipe mediche dispiegate all'estero e diminuiva gli incentivi a partecipare a missioni internazionali⁴⁰. Dall'altro, e in direzione opposta, cresceva l'interesse del Partito per la governance sanitaria internazionale, prima marginale, poiché essa poteva diventare una preziosa fonte di finanziamento per lo sviluppo dell'assistenza sanitaria nazionale⁴¹.

Nel 1978, il Ministero della salute cinese firmava uno storico Memorandum d'Intesa con l'OMS che designava ben quarantuno centri di ricerca e collaborazione tra le parti. Nei venti anni successivi, l'OMS avrebbe fornito alla Cina supporto tecnico, consulenza politica, formazione di personale in materia di salute pubblica e politiche sanitarie, oltre ad una significativa assistenza finanziaria⁴². Parallelemente a quelle con l'OMS, Yanzhoung Huang elenca una lunga serie di collaborazioni che la Cina avviava, nei medesimi anni, con varie istituzioni internazionali di salute pubblica, una partecipazione che avrebbero finito per sovvenzionare lo sviluppo sanitario del paese⁴³. Con la fine della Guerra Fredda e l'integrazione della Cina nell'economia mondiale, la rete di collaborazioni internazionali subiva un ulteriore ed esponenziale incremento anche in ambito sanitario, caratterizzantesi per un impegno più costruttivo ed energico da parte della RPC. Un cambiamento motivato anche dal desiderio del paese di apparire, sul piano internazionale, più come uno stato "responsabile" e "attivo" che, come uno opportunista o, peggio, ostile nei confronti dell'ordine internazionale "prevalente"⁴⁴. Secondo Huang, anche la crisi di Tienanmen contribuì a rafforzare l'adozione di linee guida internazionali sul controllo delle salute pubblica in Cina con risultati importanti che inclusero la creazione del Centro cinese per il controllo e la prevenzione delle malattie (CCDC), l'emanazione di una legge nazionale sulla

³⁸ L.H. Chan, P.K. Lee, e G. Chan, *China Engages Global Health Governance: Processes and Dilemmas*, in *Global Public Health*, Vol. 4, No. 1, 31, 2009; Cfr. Y. Huang, *Pursuing Health as Foreign Policy: The Case of China*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, cit.

³⁹ Y. Huang *Governing Health in Contemporary China*, 84-86, cit; Cfr. WHO, *The World Health Report. Health systems: Improving performance*, 2000, 186-191, disponibile alla pagina cdn.who.int/media/docs/default-source/health-financing/whr-2000.pdf?sfvrsn=95d8b803_1&download=true.

⁴⁰ Y. Huang, *Pursuing Health as Foreign Policy: The Case of China*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, cit., 111.

⁴¹ Y. Huang, *International Institutions and China's Health Policy*, cit., 43-44.

⁴² L.H. Chan, P.K. Lee, e G. Chan, *China Engages Global Health Governance: Processes and Dilemmas*, in *Global Public Health*, cit.

⁴³ Y. Huang, *International Institutions and China's Health Policy*, cit., 48.

⁴⁴ A.I. Johnston, *Is China a Status Quo Power?*, in *International Security*, Vol. 27, No. 4, 2003, 5-56.

prevenzione e il trattamento delle malattie infettive, la promozione dell'immunizzazione nei bambini e il conseguente raggiungimento di un alto tasso di vaccinazione complessiva, che rese *inter alia* possibile eradicare la polio⁴⁵.

Tuttavia, nonostante tale progresso, poiché lo stato cinese diventava anche un regime “di difesa”, la capacità di individuare e rispondere alle malattie infettive emergenti ne venne, alla fine, duramente compromessa.

Il Partito, infatti, promosse una politica di segretezza, quando non esplicito insabbiamento nei confronti di tutti i problemi e le criticità della pubblica gestione, compresi naturalmente quelli di salute pubblica, incentivando, anche esplicitamente, l'occultamento delle informazioni sull'insorgenza dei focolai epidemici. Il caso dell'HIV-AIDS fu emblematico. Dal riconoscimento dei primi casi nel paese, tra il 1985 e il 1989, fino alla metà degli anni 2000, il governo cinese si rifiutò sostanzialmente di riconoscere la malattia, soppresse il dibattito, e perfino dissimulò uno schema di donazioni di sangue a pagamento che prevedeva il riutilizzo di aghi e il ricorso a sangue misto, chiaramente autorizzato e legittimato dagli enti territoriali⁴⁶. Nonostante l'importante contributo dell'OMS sia nell'allertare i funzionari locali sulla gravità della minaccia posta dall'AIDS, già ampiamente riconosciuta a livello internazionale, sia nell'identificare i punti nevralgici che caratterizzavano la raccolta illegale di sangue nel Paese, sia nell'attenzionare la società civile sul tema, la situazione in Cina fu molto lenta a cambiare⁴⁷. A facilitare il cambiamento, fu l'introduzione della nozione di minacce “non tradizionali alla sicurezza (NTS)” nel Rapporto presentato dalla Cina al Forum dell'Associazione delle Nazioni del Sud-est asiatico, nel luglio del 2002⁴⁸. Il documento, dal quale sarebbe derivata una dichiarazione congiunta, non inseriva esplicitamente le questioni sanitarie nell'ambito delle minacce NTS, ma creava un'ambiente concettualmente permissivo a tale elaborazione l'anno successivo⁴⁹.

Anche per questo motivo, nella maggior parte delle interpretazioni in dottrina, il biennio 2003-2005 rappresentò il primo vero punto di svolta per la securitizzazione

⁴⁵ Y. Huang, *Harnessing the fourth horseman: Capacity building in disease control and prevention*, in *Governing Health in Contemporary China*, cit., 85-86.

⁴⁶ N. He, R. Detels, *The HIV Epidemic in China: History, Response, and Challenge*, in *Cell Research*, Vol. 8, 2005; Cfr. Y. Huang *Harnessing the fourth horseman: Capacity building in disease control and prevention*, cit., 88.

⁴⁷ Y. Huang, *The Politics of HIV/AIDS in China*, in *Asian Perspective*, Vol. 30, No. 1, 95–125, 2006.

⁴⁸ Per approfondire i termini nei quali la nozione di *Non-traditional security threat* (NTS) si è affermata in Cina ed il suo impatto sulla politica estera cinese dal 2001 al 2019 si può, *inter alia*, consultare L. Hongyi, *The Role and Logic of Nontraditional Security in China's Engagement in Global Governance Mechanisms under Xi Jinping's Regime*, in *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 26, 2021, 505–523; Cfr. A. Ghiselli, *Diplomatic Opportunities and Rising Threats: The Expanding Role of Non-Traditional Security in Chinese Foreign and Security Policy*, in *Journal of Contemporary China*, Vol. 27, No. 112, 2018, 611–625.

⁴⁹ Per una riflessione sulle specificità e implicazioni dell'associazione tra NTS e malattie infettive in Cina, si può consultare C. Allen, *An Unconventional Tack: Nontraditional Security Concerns and China's Rise*, in *Asia Policy*, No. 10, 2010, 49–64.

di epidemie e pandemie in Cina e per la ridefinizione della salute pubblica nel paese⁵⁰.

La SARS faceva capolino nella provincia cinese del Guangdong nel novembre del 2002.

La gestione da parte del governo cinese della malattia, che produsse 8400 infezioni in tutto il mondo e circa 1000 decessi, fu motivo di aspre critiche, connesse all'inefficienza del sistema di sorveglianza di Pechino, alle disfunzioni nella comunicazione e nel coordinamento tra il centro e le regioni periferiche, e, soprattutto, alla mancanza di trasparenza che il governo aveva riservato alla comunità internazionale⁵¹. Solo dopo l'adozione da parte dell'allora direttore dell'OMS, Gro Harlem Brundtland, di un'esplicita e inedita politica di *name and shame*, la *leadership* della RPC promosse una vera inversione di rotta, non desiderando compromettere la reputazione di attore responsabile che il Partito cercava in quegli anni di costruire e consolidare⁵². Con la nomina del Presidente Hu Jintao e di Wen Jiabao a premier, la Cina accolse e fece definitivamente propria la narrativa occidentale insita nel discorso sulla securitizzazione di epidemie e pandemie. L'idea che la SARS dovesse diventare una preoccupazione prioritaria trovò spazio in discorsi pubblici e privati, fu suffragata da azioni materiali e accompagnata da vere e proprie concessioni. Annunciata dal Politburo, la decisione di "combattere" la malattia implicò l'impegno per i governi locali a fornire informazioni accurate sul reale numero di infezioni e decessi e obbligò le autorità centrali a concedere finalmente l'accesso a Pechino, al Guangdong e ad altre provincie coinvolte, ai funzionari dell'OMS - quando, a dire il vero, l'Organizzazione aveva ancora una precaria base legale per rivendicare tali diritti⁵³.

⁵⁰ Y.R. Zhou, *HIV/AIDS, SARS, and Covid-19: the trajectory of China's pandemic responses and its changing politics in a contested world*, in *Global Health*. Vol. 20, No. 1, 2024, 4-5; Cfr. M. Li, *Public Health Crises in Comparison: China's Epidemic Response Policies From SARS to Covid-19*, in *Global Public Health*, Vol. 16, 2021, 1222-1223.

⁵¹ *Idem*, 1225; Cfr. Y. Huang, *Harnessing the fourth horseman: Capacity building in disease control and prevention*, cit.

⁵² *Legal Responses to Health Emergencies, The Law Library of Congress, Global Legal Research Directorate*, 2015, disponibile alla pagina tile.loc.gov/storage-services/service/lw/lgrd/2014504236/2014504236.pdf; Il tema è stato oggetto di molteplici conversazioni tra l'autrice e vari funzionari dell'OMS impiegati presso l'allora Emergency Department dell'OMS inclusi quelli con colui che sarebbe diventato il Direttore del Country Health Emergency Preparedness & IHR (CPI). Oggi (2024) il dipartimento è diventato parte della divisione Health Emergencies, Preparedness and Response. L'episodio citato nel testo fu anche oggetto di una corposa copertura mediatica, *inter alia*, si possono consultare le notizie pubblicate al sito dell'OMS e disponibili alle pagine: who.int/health-topics/severe-acute-respiratory-syndrome#tab=tab_1; who.int/news/item/16-04-2003-update-31---coronavirus-never-before-seen-in-humans-is-the-cause-of-sars; who.int/news/item/21-08-2003-joint-mission-on-sars-animal-reservoir-and-necessary-next-steps; ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK92476/.

⁵³ Per una ricostruzione dettagliata delle caratteristiche e complessità degli scambi intercorsi tra l'OMS e la Cina e del conflitto "normativo" consumatosi tra le parti durante la SARS (2003), si rimanda a C. Kreuder-Sonnen, *China vs the WHO: a behavioural norm conflict in the SARS crisis*, in *International Affairs*, Vol. 95, No. 3, 2019, 535-552. Invece, per un'analisi critica e completa circa il fenomeno di *empowerment* e *mission creep* attribuito all'Organizzazione durante questa (e altre) crisi sanitarie si rimanda a C. Kreuder-Sonnen, *International authority and the emergency*

Non meno cruciale nel segnare il cambio di passo fu, nell'aprile del 2003, l'ammissione del Premier Wen, durante un incontro con i leader dell'ASEAN Group a Bangkok, circa l'impreparazione che la Cina aveva dimostrato nella gestione della malattia: «Di fronte allo scoppio di questa improvvisa epidemia, ci manca l'esperienza nella prevenzione e nel controllo. Il meccanismo di gestione della crisi e il lavoro di alcune località e dipartimenti non [si] sono [dimostrati] del tutto adeguati»⁵⁴.

Nei mesi successivi, Pechino fece ancora ampio ricorso all'argomento della sicurezza sanitaria adottando ripetutamente slogan quali «Dichiarare guerra alla SARS», «Attivare l'intero partito», «Mobilitare l'intera popolazione» e «Vincere la guerra di annientamento contro la SARS»⁵⁵. Da allora, il tema del controllo delle malattie infettive è rintracciabile in ogni libro bianco pubblicato dalla Difesa nazionale cinese⁵⁶.

Dopo la SARS, le spese per la salute pubblica sono aumentate, il sistema di sorveglianza epidemiologica è stato (ri)strutturato e nel complesso migliorato, l'impianto di *governance* sanitaria riformato, e le strutture assistenziali materialmente ampliate⁵⁷. Il *Chinese Center for Disease Control* (CCDC) è stato rinnovato sul modello della controparte americana e riorganizzato per fornire consulenza ai centri territoriali sul controllo delle malattie infettive e sul potenziamento delle capacità laboratoristiche e per elaborare raccomandazioni e protocolli rivolte al Ministero della salute (MOH), oltre che materiale educativo da diffondere a livello regionale e nazionale⁵⁸.

Il governo ha investito 850 milioni di dollari nella costruzione di un'infrastruttura per il controllo e la prevenzione delle malattie emergenti caratterizzata da due elementi innovativi. Da un lato, veniva creato un sistema di sorveglianza online, inaugurato nel 2004, che mettesse in comunicazione gli ospedali locali con il CCDC e il MOH, aggirando la burocrazia delle commissioni sanitarie provinciali. Dall'altro, veniva elaborato un sistema di allerta automatizzato per facilitare le comunicazioni centro-locali, diventato operativo effettivamente nel 2008⁵⁹.

problematique: IO empowerment through crises, in *International Theory*, Vol. 11, No 2, 2019, 182-210.

⁵⁴ Y. Huang, *Pursuing Health as Foreign Policy: The Case of China*, cit., 119. Coerente con questo argomento anche l'intervento di George Fu, Direttore Generale del Chinese Center for Diseases Control and Prevention (CCDC) alla Pathogens Project Conference (Bulletin of the Atomic Scientists), che ha avuto luogo a Ginevra, il 19 aprile 2023, di cui è disponibile una registrazione alla pagina [youtube.com/watch?v=UkBDZKdz7tA](https://www.youtube.com/watch?v=UkBDZKdz7tA).

⁵⁵ F.C. Goldizen, *From SARS to Avian Influenza: The Role of International Factors in China's Approach to Infectious Disease Control*, in *Annals of Global Health*, Vol. 82, No. 1, 2016, 180–188,

⁵⁶ *Idem*, 186.

⁵⁷ M. Li, *Public Health Crises in Comparison: China's Epidemic Response Policies from SARS To Covid-19*, cit., 1222-1227

⁵⁸ Z. Honglong, L. Wang, S. Lai, Z. Li, Q. Sun, P. Zhang, *Surveillance and Early Warning Systems of Infectious Disease in China: From 2012 to 2014*, in *The International Journal of Health Planning and Management*, Vol. 32, No. 3, 2017, 329–38.

⁵⁹ *Ibidem*.

Parallelamente all'ingaggio nazionale, anche la partecipazione della Cina nelle istituzioni internazionali per la salute globale si connotava per una sempre maggiore intraprendenza, proprio mentre il processo di revisione del Regolamento sanitario internazionale entrava nelle fasi finali⁶⁰. Per Yanzhoung Huang, barriere linguistiche, complessità tecniche, e una certa inesperienza costrinsero la delegazione cinese ad una partecipazione defilata⁶¹, e impedirono al paese di veder adeguatamente rappresentati i propri interessi⁶². Viceversa, nel loro capitolo "Navigating the Revised International Health Regulations", Katz and Muldon, annoverano la Cina tra gli attori principali attivi nel teatro negoziale⁶³. È ragionevole che entrambe le interpretazioni possano essere corrette perché, anche se espresse meno assertivamente, direttamente e vocalmente di quelle di altri paesi, le priorità di Pechino non restarono inascoltate e il trattato finì per essere un perfetto esercizio di «equilibrisimo diplomatico»⁶⁴.

La delegazione cinese riconosceva la necessità di approdare ad un trattato che affrontasse efficacemente la questione delle malattie infettive e perciò ammetteva che la soluzione di problemi globali avrebbe richiesto, inevitabilmente, l'adozione di strategie comuni di prevenzione e controllo. In quest'ottica, i negoziatori cinesi acconsentirono all'ampliamento del campo di applicazione del trattato e accettarono che all'OMS venisse concesso di raccogliere e usare informazioni provenienti da fonti non-statali, cosa che in effetti il Global Alert Outbreak Response Network (GOARN) dell'OMS, già faceva dalla metà degli anni '90. Per certi versi quindi, la Cina apriva una breccia nel proprio sistema di controllo assoluto sulle segnalazioni epidemiologiche e recepiva come obbligatorio un certo grado di collaborazione con l'OMS nel caso di un'emergenza sanitaria. Al termine della revisione del Regolamento, la Cina si dimostrò anche disponibile rispetto al principio dell'applicazione universale del trattato (inserito nell'Art. 3.3), convenendo che «anche le entità politiche che non [erano] membri dell'OMS non [avrebbero dovuto] essere escluse dalla rete globale di controllo delle malattie dell'Organizzazione»⁶⁵.

D'altra parte, tuttavia, la rappresentanza cinese metteva anche in luce quello che il paese non sarebbe stato disposto a sacrificare quando dichiarava che «la salute

⁶⁰ L.H. Chan, P.K. Lee, G. Chan, *China Engages Global Health Governance: Processes and Dilemmas*, in *Global Public Health*, cit.

⁶¹ Y. Huang, *China's position in negotiating the framework convention on tobacco control and the revised international health regulations*, in *Public Health*, Vol 128, 2014, 163; Per una posizione analoga si può consultare J. Youde, *China, International Society, and Global Health Governance*, in Id., *Global Health Governance in International Society*, Oxford University Press, 2018.

⁶² K. Lee K, A. Kamradt-Scott, S. Yoon, J. Xu, *Asian contributions to three instruments of global health governance*, in *Global Policy*, Vol. 3, 2012, 348–61.

⁶³ R. Katz, A. Muldon, *Negotiating the Revised International Health Regulations (IHR) in Negotiating and Navigating Global Health, Global Health Diplomacy*, Vol. 2, 2011, 77-79.

⁶⁴ L. Weir, *Inventing Global Health Security, 1994–2005*, in S. Rushton, J. Youde (Eds.), *Routledge Handbook of Global Health Security*, Routledge, 2014, 18–31.

⁶⁵ Y. Huang, *China's Position in Negotiating the Framework Convention on Tobacco Control and the Revised International Health Regulations*, cit., 134.

[era] un argomento molto importante, ma la sovranità e l'integrità territoriale [erano] più importanti per uno Stato sovrano»⁶⁶. L'inflessibilità applicata al tema della sovranità nazionale ricadeva anche sulla questione taiwanese, ridimensionando, o meglio, vincolando il principio dell'applicazione universale. La gestione del "caso Taiwan" fu tutt'altro che semplice e richiese la designazione di personale dedicato. Davide Byrne, politico irlandese di grande esperienza veniva incaricato dall'OMS per agire come "inviato speciale" esattamente allo scopo di dirimere la questione⁶⁷. Grazie alla sua operosa attività di mediazione, nel maggio 2005, fu possibile approdare alla firma di un Memorandum d'intesa con l'OMS, in cui la Cina accettava che gli esperti medici taiwanesi potessero godere di una «partecipazione significativa alle attività [dell'Organizzazione]»⁶⁸. Al contempo, tuttavia, Pechino chiariva anche che l'OMS avrebbe dovuto sempre ottenere il consenso della Cina prima di prendere contatti diretti con Taiwan e che qualsiasi presenza di esperti dell'OMS a Taiwan avrebbe dovuto essere giustificata da un punto di vista sia tecnico che politico⁶⁹.

Anche rispetto al desiderio degli Stati Uniti di rafforzare il profilo "securitario" del Regolamento e il ruolo dell'OMS nella gestione di epidemie deliberate oltre che di eventi con un origine naturale (in linea con le Risoluzioni dell'AMS/WHA 54.14 e 55.16 rispettivamente del 2001 e del 2002)⁷⁰, la Cina (mediante una coalizione guidata dall'Iran) si oppose fortemente all'introduzione nel testo del nuovo RSI di un linguaggio legato alla sicurezza, assicurandosi anzi di veder esplicitamente limitato l'impegno dell'Agenzia in attività squisitamente connesse alla salute pubblica⁷¹. Una posizione che emerge chiaramente anche dal *position paper* presentato alle Nazioni Unite dalla rappresentanza cinese, nello stesso anno: «Attualmente non esistono standard universalmente riconosciuti per definire se le malattie contagiose rappresentino una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Dato che la funzione principale del Consiglio di Sicurezza è quella

⁶⁶ Y. Huang, *Harnessing the fourth horseman: Capacity building in disease control and prevention*, cit., 7.

⁶⁷ Intervista dell'autrice con l'allora responsabile tecnico per l'OMS, Guénaél Rodier, 2017.

⁶⁸ Xinhua News Agency, *IHR Applies to Entire Territory, Including Taiwan*, 15 maggio 2007, disponibile alla pagina english.china.org.cn/english/international/210839.htm.

⁶⁹ Y. Huang, *Pursuing Health as Foreign Policy: The Case of China*, cit., 136; Si noti, per completezza, che i delegati di Taiwan hanno partecipato alle conferenze dell'AMS/WHA come "osservatori senza diritto di voto" dal 2009 al 2016, beneficiando di un periodo di relativa quiete nei rapporti tra Pechino e Taipei.

⁷⁰ WHA 54.14, World Health Assembly, *Global Health Security: Epidemic Alert and Response*, 2001, disponibile alla pagina apps.who.int/medicinedocs/documents/s16356e/s16356e.pdf; WHA55.16, World Health Assembly, *Global Public Health Response to Natural Occurrence, Accidental Release or Deliberate Use of Biological and Chemical Agents or Radionuclear Material that Affect Health*, 2002, disponibile alla pagina apps.who.int/gb/archive/pdf_files/WHA55/ewha5516.pdf.

⁷¹ L. Weir, *Inventing Global Health Security, 1994–2005*, cit.; Cfr K. Hjalmarsson, N. Isla, G. Kraatz-Wadsack, M. Barbeschi, *Global watch: The state of biological investigations. Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 66, No. 4, 2010, 70; La questione è stata approfondita dall'autrice in molteplici conversazioni con uno degli autori dell'articolo sopra citato, già *Team Leader e Programme Office P5* presso il Dipartimento di Sicurezza sanitaria/Health Security dell'OMS, 2017.

di occuparsi di questioni che pongono gravi minacce alla pace e alla sicurezza internazionale, è sconsigliabile che esso replichi il lavoro di altre agenzie [ad esempio, l'OMS]»⁷².

All'indomani dell'entrata in vigore, del nuovo testo del Regolamento nel 2007, anche le istituzioni sanitarie cinesi entravano in un periodo "d'oro" per consentire l'attuazione del Regolamento sul piano nazionale⁷³. Per Jeremy Youde, non c'è segnale più lampante dell'impegno della Cina nei confronti della politica globale di sicurezza sanitaria se non la nomina a direttore generale dell'OMS di Margaret Chan⁷⁴. Pechino aveva non solo concesso il proprio patrocinio alla candidatura ma l'aveva attivamente promossa⁷⁵. Margaret Chan era nativa di Hong Kong, ma aveva speso più di metà della sua vita in Canada, e non aveva alcun ruolo nella struttura del potere politico interno cinese o nella missione diplomatica. Proprio per questo, era un'interessante candidata per Pechino in quanto godeva di una reputazione apolitica combinata con una lunga esperienza tecnocratica (maturata principalmente in paesi occidentali)⁷⁶. In altre parole, la sua presidenza da un lato rappresentava un modo per sostituire l'immagine negativa che la Cina aveva proiettato durante la SARS con una di competenza scientifica e preparazione, dall'altro diventava anche un indicatore del migliorato *status /standing* internazionale del Paese, che, finalmente, poteva "offrire" un direttore all'Organizzazione.

Sempre nel 2007, la Cina chiedeva alla Banca mondiale e all'OMS di mettere a punto una serie di proposte per il nuovo ciclo di riforme sanitarie che sarebbe stato avviato: una scelta di adesione e di complicità più che di contestazione nei confronti dell'ordine sanitario esistente⁷⁷. Contestualmente, la Cina riceveva anche 2,7 milioni di dollari di aiuti allo sviluppo per rafforzare la propria capacità di risposta ai vari focolai di influenza aviaria che affliggevano il paese, con una particolare attenzione rivolta all'implementazione della «preparazione alle pandemie in tutta la società» (*a-whole-of-society approach*). L'Aviaria aveva catturato l'attenzione mondiale nel 2006, quando, dopo aver fatto capolino in Asia, per la prima volta, già quattro anni prima, raggiungeva il suo picco di incidenza. La risposta iniziale della Cina alla pandemia è stata descritta come cauta o "più cauta" rispetto alle precedenti crisi sanitarie. Il Ministero della Salute apertamente richiamava all'ordine i funzionari locali intimando che ritardi nelle comunicazioni e volontari

⁷² D. Fidler, *From International Sanitary Conventions to Global Health Security: The New International Health Regulations*, cit., 367.

⁷³ L. Husain, G. Bloom, *Understanding China's Growing Involvement in Global Health and Managing Processes of Change*, in *Globalization and Health*, Vol. 16, No. 39, 2020, 10.

⁷⁴ People's Daily 2006 citato in J. Youde, *China, International Society, and Global Health Governance*, cit., 16.

⁷⁵ Intervista dell'autrice con l'allora responsabile tecnico per l'OMS, Guénaél Rodier, cit.

⁷⁶ Y. Huang, *International Institutions and China's Health Policy*, cit.

⁷⁷ *Idem*, 54.

insabbiamenti avrebbero potuto causare una più larga diffusione della malattia⁷⁸. La persistenza di alcuni problemi, già sperimentati durante la SARS, fu attribuita dalla critica e dai commentatori esterni alla mancanza di capacità e risorse nel paese più che ad una volontaria omissione. Terminata la crisi, i funzionari sanitari delle Nazioni Unite convennero che la Cina era stata, nel complesso, onesta con la comunità internazionale riguardo all'Influenza aviaria. Nel giustificare le informazioni errate fornite da Pechino durante l'epidemia, Christianne Brushkehead, della *Taskforce* sull'influenza aviaria dell'OMS, dichiarò: «La Cina non l'ha fatto deliberatamente»⁷⁹.

La gestione della successiva epidemia da enterovirus EV71 disegnava un quadro ancora più convincente, seppur ambiguo, a suggerire che il miglioramento ottenuto nel 2007 fosse reale per quanto fragile e perfettibile visto il perdurare di fenomeni di scarsa trasparenza. L'impegno del paese nella lotta all'afra epizootica fu comunque significativo e associato alla consegna del primo vaccino contro il virus, prodotto proprio dalla *Chinese Academy of Medical Science*, nella provincia dello Yunnan⁸⁰.

Per Goldizen, che ha analizzato la gestione cinese dell'influenza suina (ceppo H1N1, emerso in Nord America nel 2009) sarebbe stata proprio quest'ultima crisi sanitaria (e non la SARS) ad aver rappresentato il più radicale cambio di condotta nella politica epidemica di Pechino⁸¹. L'allora Segretario del PCC e Presidente della RPC Hu Jintao insieme al premier Wen riconobbero immediatamente il virus una "priorità nazionale" e attivarono prontamente il Piano nazionale di preparazione alle pandemie. Per l'occasione è stato sperimentato un rigido programma di contenimento che ha comportato la chiusura delle scuole, il monitoraggio dei parametri vitali dei passeggeri provenienti da paesi a rischio di infezione e vietato l'importazione di prodotti a base di carne suina da Messico, Stati Uniti e Canada⁸². Anche il rapido sviluppo e la pronta somministrazione del vaccino, sebbene con tutte le riserve del caso, rientra tra i successi di Pechino nella risposta alla Suina⁸³. Nondimeno, molti di questi provvedimenti vennero ampiamente criticati dalla comunità internazionale, perché draconiani e soprattutto perché furono adottati al

⁷⁸ L.H. Chan, P.K. Lee, G. Chan, *China Engages Global Health Governance: Processes and Dilemmas*, cit., 12.

⁷⁹ E. Rosenthal, *Bird Flu Experts Warn of Under-Reporting - Health & Science - International Herald Tribune*, in *The New York Times*, 31 maggio 2006, disponibile alla pagina nytimes.com/2006/05/31/health/31iht-flu.1860368.html; cfr. Chan et al., *China Engages Global Health Governance: Processes and Dilemmas*, cit. 13.

⁸⁰ WHO News Release, *China produces world's first vaccine against virus that causes Hand, Foot and Mouth Disease*, 8 dicembre 2015, disponibile alla pagina who.int/hongkongchina/news/detail/08-12-2015-china-produces-world-s-first-vaccine-against-virus-that-causes-hand-foot-and-mouth-disease.

⁸¹ F.C. Goldizen, *From SARS to Avian Influenza: The Role of International Factors in China's Approach to Infectious Disease Control*, cit.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ W. Liang, L. Feng, C. Xu, N. Xiang, Y. Zhang, Y. Shu, H. Wang, H. Luo, H. Yu, X. Liang, D. Li, C.K. Lee, Z. Feng, Y. Hou, Y. Wang, Z. Chen, W. Yang, *Response to the first wave of pandemic (H1N1) 2009: experiences and lessons learnt from China*, in *Public Health*, Vol. 126, No. 5, 2012, 432.

di fuori del quadro delle raccomandazioni fornite dall'OMS. Vero è che le decisioni cinesi sulla Suina non facevano altro che rispecchiare la natura del dialogo esistente tra scienza e politica nei modi e nei termini già formalizzati nel mondo occidentale: dopo aver "securitizzato" la salute, la sicurezza sanitaria era diventata la base comune per l'azione politica, con tutto ciò che questo avrebbe significato nel centralizzato e controllato sistema autoritario cinese⁸⁴. In realtà, una strategia affatto dissimile veniva adottata da Pechino anche poco dopo, per contenere una nuova ondata di influenza aviaria (H7N9), questa volta suscitando il plauso della comunità internazionale. Secondo Goldizen, la risposta di Pechino all'H7N9 fu «trasparente, assertiva, rapida ed efficace»⁸⁵. Il 19 marzo del 2013, il CCDC già sequenziava il virus dell'Aviaria e, prima della fine del mese, l'OMS veniva informata di tutti i dettagli sui casi cinesi e sulle misure rigide di contenimento che Pechino aveva approvato. Un approccio certamente più che rigoroso (e intransigente) che, questa volta, venne celebrato come un successo, rivelando tutte le incongruenze (e contraddizioni) che ancora minavano il Regime sanitario internazionale, anche dopo la sua revisione del 2005.

Nel 2014 Ebola ha rappresentato un capitolo cruciale nella storia della sicurezza sanitaria dal momento che, per la prima volta, una crisi epidemica veniva riconosciuta dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite come una «minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale» con la Risoluzione 2177/2014⁸⁶. Tra le

⁸⁴ Per una rassegna del dibattito sul rapporto tra epidemie/pandemie, sicurezza umana e sicurezza nazionale si rimanda a D. Fidler, *International Law and Infectious Diseases*, cit.; A.T. Price-Smith, *The Health of Nations: Infectious Disease, Environmental Change, and Their Effects on National Security and Development*, cit.; S.E. Davies, *What Contribution can International Relations Make to the Evolving Global Health Agenda?*, in *International Affairs*, Vol. 86, No. 5, 2010, 1167–90. Dalla seconda metà degli anni '80, negli anni '90 e in modo decisivo con la prima decade del nuovo millennio, una serie di specifiche circostanze eccezionali non solo riportava in auge il problema delle malattie infettive, ma poneva le basi per un nuovo paradigma interpretativo che le inquadrava come un problema di "sicurezza nazionale", oltre che (e soprattutto, più che) di "sicurezza umana" / *Human security* (per una breve sintesi si può consultare F. Cerutti, *Cartine di tornasole. Salute, sicurezza e limiti della cooperazione internazionale nell'ambito della risposta al Covid-19*, in *Biblioteca della libertà*, Vol. LV, No. 228, 2020). Tra i principali interpreti di tale paradigma (noto, in dottrina, con l'attributo "statalista") sono appunto David Fidler e Price Smith i quali hanno contribuito al dibattito fornendo analisi qualitative e quantitative a sostegno dell'idea per cui alcune malattie infettive avrebbero costituito una «verifiable threat to national security and state power» e pertanto avrebbero richiesto ai governi un impegno commisurato in termini di preparazione e risposta: una "chiamata alle armi" dalle importanti implicazioni sul piano nazionale e internazionale. La Risoluzione 1308 del Consiglio di Sicurezza *The responsibility of the Security Council in the maintenance of international peace and security: HIV/AIDS and international peacekeeping operations*, cit., rappresenta solo una, ma forse la prima veramente globale validazione internazionale del paradigma "statalista" circa l'impatto delle malattie infettive sulla sicurezza internazionale.

⁸⁵ F.C. Goldizen, *From SARS to Avian Influenza: The Role of International Factors in China's Approach to Infectious Disease Control*, cit.

⁸⁶ Security Council Resolution 2177, [on the outbreak of the Ebola virus in, and its impact on, West Africa], S/RES/2177, 2014, Preambolo. Circa le implicazioni della Risoluzione si suggerisce di consultare GL. Burci, *Ebola, the Security Council and the Securitization of Public Health*, in *Questions of International Law*, Vol. 10, 2014, 27–39.

altre cose, la Risoluzione invitava la comunità internazionale a prendere parte attiva alla risposta alla pandemia nell'ambito degli impegni sottoscritti con il Regolamento Sanitario Internazionale (2005), ma soprattutto poneva le basi per la costituzione della prima missione delle Nazioni Unite orientata alla gestione di un'emergenza sanitaria, la *United Nations Mission for Ebola Emergency Response* (UNMEER)⁸⁷. Contestualmente, si legge in un documento rilasciato nel gennaio 2015 da *Science China* e cofirmato da George Fu Gao (già al CCDC), la Cina inviava nell'Africa occidentale un team di 59 specialisti tra medici, tecnici di laboratorio ed esperti di salute pubblica per assistere gli ospedali locali. Il personale si aggiungeva alle circa 170 unità già inviate nei mesi precedenti e avrebbe contribuito ai circa 1000 operatori dispiegati entro la fine della crisi. A ottobre, Pechino finanziava la costruzione di un centro di cura con 100 posti letto che sarebbe stato gestito interamente da un'equipe medica dell'Esercito Popolare di Liberazione (PLA) e autorizzava l'invio di attrezzature e materiali medici, per un totale di 750 milioni di RMB (123 milioni di dollari) entro il gennaio dell'anno successivo⁸⁸.

Seppur comparativamente ben più modesto rispetto alle risorse stanziare da Stati Uniti e Regno Unito (che avevano rispettivamente già contribuito con 750 e 300 milioni di dollari), la partecipazione della Cina alla lotta contro Ebola è stata considerata "storica" per dimensione, rapidità e completezza. Certamente è stata registrata la persistenza di importanti criticità associate a vari fattori: l'ancora limitata esperienza del PLA in materia di epidemie e nel coordinamento con altre forze internazionali, specialmente non governative, impiegate sul campo; la tradizionale preferenza cinese per una cooperazione bilaterale e intergovernativa; l'opportunismo e il profilo strumentale (vs. filantropico) degli interventi; e la generale carenza di equità, trasparenza e tutela dei diritti umani nell'implementazione delle norme del diritto sanitario internazionale.

Cionondimeno, Ebola ha inaugurato una nuova fase di ingaggio sanitario internazionale per la Cina che ha previsto anche l'approvazione, terminata l'emergenza, di un piano di miglioramento dei sistemi sanitari regionali come parte integrante della cooperazione Cina-Africa. Proprio in occasione del primo incontro post-Ebola tra Cina e paesi del Forum sulla Cooperazione Cina-Africa (FOAC) nel 2015, Pechino si impegnava a fornire assistenza e prestiti per 60 miliardi di dollari orientati a sostenere il trasferimento di tecnologia agricola, a cancellare il debito in sospeso con alcuni dei paesi africani più poveri, e a contribuire alla costruzione di un centro africano per il controllo delle malattie infettive⁸⁹.

⁸⁷ Per una critica alla gestione dell'epidemia da parte dell'OMS, considerata lenta, modesta, e totalmente inadeguata si veda A. Kamradt-Scott, *WHO's to Blame? The World Health Organization and the 2014 Ebola Outbreak in West Africa*, cit.

⁸⁸ S. Cui, *China in the Fight Against the Ebola Crisis: Human Security Perspectives*, in *Human Security and Cross-Border Cooperation in East Asia*, Vol. 2, 2018, 155–80.

⁸⁹ *Ibidem*.

Dopo Ebola, il mutato status della Cina nell'orbita della sicurezza sanitaria globale aveva ottenuto un generale riconoscimento⁹⁰. L'OMS ufficializzava il cambiamento nel 2016: «La Cina non è più principalmente un beneficiario di aiuti allo sviluppo. La Cina si avvale ora delle sue competenze tecniche e delle sue finanze e funge da partner per lo sviluppo di altri Paesi in via di sviluppo. La Cina è uno Stato membro impegnato dell'OMS e delle Nazioni Unite, attivo nelle piattaforme multilaterali e fondatore di nuove istituzioni e iniziative regionali e globali»⁹¹. Sulla stessa linea, la Strategia di cooperazione Cina-OMS 2016-2020 continuava descrivendo Pechino come un attore indispensabile per l'implementazione del Regime della sicurezza sanitaria:

La Cina svolge un ruolo importante nella sicurezza sanitaria globale con la sua popolazione di 1,3 miliardi di persone, sempre più mobile. Il governo promuove attivamente l'attuazione del RSI (2005), ad esempio [avendo assicurato] la notifica tempestiva dei casi umani di Influenza aviaria (H7N9) nel 2013 e nel 2014, garantendo l'esistenza di un piano nazionale di preparazione all'Ebola e coordinando 22 agenzie governative per raggiungere 259 dei 285 punti di ingresso [al paese], [allo scopo di] soddisfare i requisiti standard del RSI. La Cina rivede e rafforza continuamente la preparazione in risposta alle minacce nuove ed emergenti poste dalle malattie trasmissibili. La Cina contribuisce alla salute e alla sicurezza globale anche attraverso i suoi 65 centri di collaborazione con l'OMS, di cui 59 nella Cina continentale. Il Paese contribuisce inoltre, in misura sempre maggiore, alla fornitura globale di farmaci e vaccini essenziali a prezzi accessibili⁹².

Nel 2019 la Cina si posizionava al cinquantunesimo posto nel ranking di sicurezza sanitaria globale (Global Health Security Index 2019)⁹³.

5. Il Covid-19

Secondo quanto emerso dai documenti più recenti rilasciati sull'origine del Covid-19, il virus avrebbe iniziato a circolare nella provincia cinese dell'Hubei nell'ultimo trimestre del 2019, con uno dei mercati di Wuhan come punto di

⁹⁰ C. Wang, *China's Aid to Africa's Fight Against Ebola*, in *South-south Cooperation and Chinese Foreign Aid*, Vol. 77, 2018, 77-93; Cfr. J.P. Cabestan, *China's response to the 2014–2016 Ebola crisis: Enhancing Africa's soft security under Sino-US competition*, in *China Information*, Vol. 35, No. 1, 2021, 3-24.

⁹¹ WHO Western Pacific Region, *China-WHO Country Cooperation Strategy 2016-2020*, WPRO2016/DPM/003, 2016, disponibile alla pagina who.int/publications/i/item/WPRO-2016-DPM-003.

⁹² *Idem*, 11

⁹³ Il Global Health Security Index 2019 e le sue versioni aggiornate sono disponibili alla pagina ghsindex.org/wp-content/uploads/2019/10/2019-Global-Health-Security-Index.pdf. Per una critica circa la qualità di questo e altri indici analoghi si rimanda a E.J. Abbey, B.A.A. Khalifa, M.O. Oduwole, S.K. Ayeh, R.D. Nudotor, E.L. Salia, O. Lasisi, S. Bennett, H.E. Yusuf, A.L. Agwu, P.C. Karakousis, *The Global Health Security Index is not predictive of coronavirus pandemic responses among Organization for Economic Cooperation and Development countries*, in *PLoS One*, Vol. 15, No. 10, 2020.

principale diffusione iniziale⁹⁴. Secondo quanto pubblicato dalla stampa internazionale, la notizia della presenza di una sindrome respiratoria ad eziologia sconosciuta nella Cina orientale arrivava all'attenzione dell'OMS il 31 dicembre del 2019, tramite tre canali diversi: il *Taiwan Centers for Disease Control* (CDC) a Taiwan, l'Ufficio nazionale (*China Country Office*) dell'OMS, che a sua volta prendeva atto del bollettino pubblico della Commissione sanitaria municipale di Wuhan, e l'allerta pubblicata al sito web ProMED e poi raccolta dal sistema internazionale di sorveglianza epidemica⁹⁵. Pechino confermava l'epidemia il 3 di gennaio del 2020, nei termini previsti dal Regolamento Sanitario Internazionale (2005). Seppur afflitta dall'esigua trasparenza dimostrata a livello locale e provinciale e da una non sempre efficace comunicazione tra la periferia e il vertice, la risposta nazionale cinese alla pandemia, una volta avviata, si è caratterizzata per una rapida e ingente mobilitazione nazionale che portava, il 22 gennaio, alla chiusura totale della città di Wuhan.

Nel giro di pochi giorni, lo Stato cinese avrebbe predisposto un'articolata infrastruttura di ospedali e altri servizi di ricovero per ospitare le persone infette e i loro contatti. Il PCC implementava un sistema a griglia per garantire una rigida sorveglianza, anche tramite l'utilizzo di tecnologie avanzate e innovative⁹⁶. Per mantenere il controllo sull'evoluzione dell'epidemia, il governo ha poi formalizzato un approccio a tolleranza zero (*Zero covid policy*), in base al quale il rilevamento anche di un solo caso avrebbe avviato test di massa e un'aggressiva campagna di tracciamento dei contatti⁹⁷.

Se in relazione alle decisioni prese sul piano domestico, la risposta cinese alla pandemia ha ottenuto, specialmente nelle fasi iniziali, un certo consenso, viceversa, sul piano internazionale, la partecipazione del paese alla risposta globale al Covid-19 ha rivelato, fin da subito, gravi criticità, la cui analisi resta utile per comprendere la qualità (e ambivalenza) del contributo della Cina al Regime di sicurezza sanitaria più in generale.

La comunicazione con l'Organizzazione Mondiale della Sanità si è avviata abbastanza rapidamente e la comunità epistemica degli scienziati cinesi ha cooperato relativamente apertamente, a livello tecnico, con i colleghi residenti in altri paesi, seppur per un brevissimo periodo, almeno fino a quando l'apparato del

⁹⁴ Per un'inchiesta, si rimanda a C. Eban, J. Kao, *Covid-19 Origins: Investigating a "Complex and Grave Situation" Inside a Wuhan Lab*, in *Vanity Fair*, 28 ottobre 2022, disponibile alla pagina vanityfair.com/news/2022/10/covid-origins-investigation-wuhan-lab.

⁹⁵ *China didn't warn public of likely pandemic for 6 key days*, in *Associated Press News*, 15 aprile 2020, disponibile alla pagina <https://apnews.com/article/68a9e1b91de4ffc166acd6012d82c2f9>. Cfr. *China delayed releasing coronavirus info, frustrating WHO*, in *Associated Press News*, 2 giugno 2020, disponibile alla pagina apnews.com/article/3c061794970661042b18d5aeaed9fae.

⁹⁶ F. Lentzos, *How to protect the world from ultra-targeted biological weapons*, in *Bulletin of the Atomic Scientists*, 7 dicembre 2020, disponibile alla pagina thebulletin.org/premium/2020-12/how-to-protect-the-world-from-ultra-targeted-biological-weapons/.

⁹⁷ Y. Huang, *The Covid-19 Pandemic and China's Global Health Leadership*, Council on Foreign Relations, 2022, 6; Per un'utile cronologia sintetica degli eventi descritti, si rimanda all'intervento di George Fu Gao, Direttore del CCDC, cit. alla nota 54 del presente articolo.

partito-stato non ha assunto il controllo totale della gestione dell'epidemia frustrando e paralizzando le comunicazioni con l'OMS e tutti gli altri interlocutori internazionali⁹⁸. La Cina ha effettivamente acconsentito a ospitare due missioni internazionali, e quindi ad accogliere altrettante delegazioni di esperti sul proprio territorio nazionale, rispettivamente nel febbraio del 2020 e nel gennaio del 2021 oltre a ricevere tempestivamente il Direttore dell'OMS, Tedros Ghebreyesus, già a fine gennaio 2020 e, successivamente, ha ricevuto un'altra delegazione dell'OMS nel luglio dello stesso anno⁹⁹.

Tuttavia, tale disponibilità non è stata gratuita né, sempre, produttiva.

⁹⁸ Si veda la dichiarazione di John Mackenzie, esperto di malattie infettive e membro del comitato di emergenza dell'OMS durante l'epidemia, riprodotte in *China delayed releasing coronavirus info, frustrating WHO*, cit. La posizione di Mackenzie è coerente con le opinioni espresse nelle interviste condotte anche con altri funzionari dell'OMS, a vario titolo coinvolti nelle prime fasi della risposta al Covid-19. Parallelamente ai canali formali di comunicazione tra l'OMS e Pechino che traducevano l'opportunità della prima di ricevere e, quindi trasmettere, dati al largo pubblico, esisteva una comunicazione più immediata e intima tra "esperti" e "tecnici" cinesi, dell'OMS e di altre agenzie nazionali e internazionali. Si citano tre esempi/episodi rilevanti descritti nell'articolo pubblicato da Associated Press e sopra citato. Gli scambi del 31 dicembre tra il Direttore del CCDC Gerge Fu Gao e Jeremy Farrar, allora Direttore del Wellcome Trust, il grande ente di ricerca medica londinese (che nel 2023 diventerà Chief Scientist all'OMS). La pubblicazione della sequenza del virus da parte dello scienziato Zhang Yongzhen, l'11 gennaio del 2020. La gestione delle informazioni circa la trasmissione interumana del virus, un attributo fondamentale nel qualificare l'epidemia come Emergenza sanitaria di interesse internazionale, *Public Health Emergency of International Concern* (PHEIC). Il rappresentante dell'OMS in Cina, Gauden Galea, ha infatti reso noto come durante gli incontri avvenuti tra il 20 e il 22 gennaio del 2020, il personale sanitario cinese parlasse "apertamente e coerentemente" di *human-to-human transmission* già una settimana prima che il WHO dichiarasse il Covid-19 una PHEIC, cosa che accadeva appunto il 30 gennaio 2020. Il tema, inevitabilmente, intercetta quello, assai più delicato e ancora dibattuto, sull'origine del virus per il quale in questa sede non si può che rimandare ad alcune pubblicazioni: N.Vades, *How Covid-19's origins were obscured, by the East and the West*, in *The Bulletin of the atomic scientists*, 2021, disponibile alla pagina thebulletin.org/2021/08/how-covid-19s-origins-were-obscured-by-the-east-and-the-west/; K. Eban, *Secret Warnings About Wuhan Research Predated the Pandemic*, in *Vanity Fair Special Report*, 21 novembre 2023, disponibile alla pagina vanityfair.com/news/2023/11/covid-origins-warnings-nih-department-of-energy/; C. Chaguan, *China calls its "heroic" handling of covid-19 proof of its wisdom*, in *The Economist*, 17 ottobre 2020, disponibile alla pagina economist.com/china/2020/10/17/china-calls-its-heroic-handling-of-covid-19-proof-of-its-wisdom/; a completamento della citazione precedente si rimanda anche alla risposta del portavoce dell'ambasciata cinese all'articolo, ora disponibile alla pagina http://gb.china-embassy.gov.cn/eng/PressandMedia/202011/t20201107_3278245.htm.

⁹⁹Per una rassegna dettagliata di questi eventi e dello svolgimento delle missioni si rimanda alle notizie pubblicate al sito dell'OMS rispettivamente: WHO, *Press Conference of WHO-China Joint Mission on Covid-19*, The Presidential Beijing, 24 Febbraio 2020, disponibile alla pagina who.int/docs/default-source/coronaviruse/transcripts/joint-mission-press-conference-script-english-final.pdf; *WHO experts to travel to China*, 7 luglio 2020, disponibile alla pagina who.int/news/item/07-07-2020-who-experts-to-travel-to-china; *COVID-19 Virtual Press conference transcript*, 9 February 2021, disponibile alla pagina who.int/publications/m/item/covid-19-virtual-press-conference-transcript---9-february-2021.

Del resto, proprio l'esplicito trasporto iniziale dell'OMS per la risposta cinese, descritta come "ambiziosa, agile e aggressiva"¹⁰⁰, sembra esser stato motivato dalla necessità dell'Agenzia di ottenere informazioni aggiornate su quanto accadeva a Wuhan (dati epidemiologici in particolare) e dall'urgenza di garantire l'approvazione e poi la realizzazione delle sopramenzionate missioni esplorative nel paese¹⁰¹. Queste necessità (e non la presunta dipendenza dell'OMS dal, nei fatti minimo, contributo economico cinese all'Organizzazione) sarebbero le ragioni che avrebbero giustificato gli elogi del Direttore dell'OMS al presidente Xi Jinping nel corso del primo semestre del 2020¹⁰². Tale rapporto di dipendenza non era sconosciuto a nessuna delle parti. Com'era già stato osservato, anni prima, dal capo della delegazione cinese durante le negoziazioni del Regolamento Sanitario Internazionale (2005) «Il futuro del [trattato] non [poteva avere] universalità senza la partecipazione [collaborazione] della Cina»¹⁰³.

Nei fatti, le limitazioni imposte dal governo cinese ai commissari nel corso delle missioni, i ritardi nelle consegne dei visti, i lunghi periodi di quarantena in ingresso, l'accesso limitato ai siti più importanti per il tracciamento epidemiologico e la documentata interferenza nella stesura dei risultati delle missioni, hanno effettivamente minato la qualità scientifica dei risultati prodotti¹⁰⁴.

In una dichiarazione al gruppo di esperti indipendenti dell'OMS (WHO Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response), Zhong Nanshan, il volto pubblico della risposta cinese alla pandemia, ha ammesso di aver operato attivamente per convincere gli altri membri del gruppo a rivedere il documento finale allo scopo di renderlo meno critico nei confronti della risposta cinese durante le fasi iniziali dell'epidemia¹⁰⁵.

Una collaborazione, quindi, quella cinese nell'ambito del Regime sanitario, che se non esplicitamente funzionale, difficilmente può essere considerata come

¹⁰⁰ WHO, *Press Conference of WHO-China Joint Mission on Covid-19*, 7, cit. Cfr. WHO, *Report of the WHO-China Joint Mission on Coronavirus Disease 2019 (Covid-19)*, 2020, disponibile alla pagina [who.int/docs/default-source/coronaviruse/who-china-joint-mission-on-covid-19-final-report.pdf](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/who-china-joint-mission-on-covid-19-final-report.pdf); e anche WHO, *Emergency Committee. Statement on the second meeting of the International Health Regulations, Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV)*, 2005, disponibile alla pagina [who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)).

¹⁰¹ D.P Fidler, *To Fight a New Coronavirus: The Covid-19 Pandemic, Political Herd Immunity, and Global Health Jurisprudence*, in *Chinese Journal of International Law*, Vol. 19, No. 2, 2020, 207–213. Cfr. S.E. Davies, C. Wenham, *Why the Covid-19 Response Needs International Relations*, in *International Affairs*, Vol. 96, No. 5, 2020, 1230.

¹⁰² *China delayed releasing coronavirus info, frustrating WHO*, in *Associate Press*, cit.

¹⁰³ Y. Huang, *Pursuing Health as Foreign Policy: The Case of China*, cit., 134.

¹⁰⁴ *Inter alia*, si rimanda a E. Rauhala, *WHO chief, U.S. and other world leaders criticize China for limiting access of team researching coronavirus origins*, in *Washington Post*, 30 marzo 2021, disponibile alla pagina [washingtonpost.com/world/who-wuhan-tedros-lab/2021/03/30/896fe3f6-90d1-11eb-aadc-af78701a30ca_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/who-wuhan-tedros-lab/2021/03/30/896fe3f6-90d1-11eb-aadc-af78701a30ca_story.html).

¹⁰⁵ Y. Huang, *The COVID-19 Pandemic and China's Global Health Leadership*, cit., 17.

completamente disgiunta da obiettivi di più ampio spettro, tra cui la campagna di *re-branding* avviata dal Partito Comunista Cinese nell'ultimo decennio.

All'estero la Cina ha lavorato durante (già prima della pandemia) per dare un'immagine di prosperità, ingaggio e, in alcuni campi, persino superiorità del proprio modello rispetto alle alternative occidentali tradizionali¹⁰⁶. Allo scoppio della pandemia, stabilizzata l'emergenza nazionale, la Cina ha subito iniziato a esportare grandi quantità di dispositivi di protezione individuale, ventilatori, forniture mediche e poi vaccini, oltre a cercare di influenzare attivamente i media internazionali, consolidando legami diplomatici ed economici e strumentalizzando gli aiuti e l'assistenza legata alla crisi sanitaria¹⁰⁷.

Essendo inevitabilmente intrecciate alla concomitante competizione globale e ideologica tra Cina e Stati Uniti, le misure cinesi interne e internazionali sono state interpretate come un ulteriore tentativo di esercitare *soft power* e *leadership* globale. In questo senso, Pechino ha anche voluto assicurarsi che il "successo" del paese fosse documentato dall'OMS e ufficialmente riconosciuto/attestato dalle istituzioni internazionali. La materializzazione di questo sforzo è stato il discorso dal Presidente Xi Jinping all'AMS/WHA il 18 maggio 2020¹⁰⁸, insieme alla decisione di devolvere 30 milioni di dollari per la lotta al virus avviata dall'OMS, proprio quando l'amministrazione Trump congelava i finanziamenti statunitensi e minacciava il recesso degli Stati Uniti dall'Organizzazione.

Ancora più aggressivo è stato il tentativo della Cina di rimodellare la narrazione sull'origine della pandemia, uno sforzo condotto, di fatto e significativamente, all'interno e non all'esterno del sistema di *governance* esistente. Pechino non ha potuto impedire all'Assemblea mondiale della sanità di adottare la Risoluzione 73.1¹⁰⁹, che chiedeva di intensificare la ricerca sulla «fonte zoonotica del virus e la via di introduzione nella popolazione umana», ma ha controllato rigorosamente il suo processo di attuazione. La severa reazione di Pechino nei confronti dell'Australia, il primo paese a chiedere pubblicamente un'indagine sull'origine della pandemia, è esemplificativa e ha avuto un costo materiale per Canberra di più di 20 miliardi di dollari per anno fiscale¹¹⁰. Nell'estate del 2020 la Cina è stata

¹⁰⁶ *Idem*, 6. Cfr. L. Lim, J. Lidberg, J. Bergin, *The Covid-19 Story: Unmasking China's Global Strategy*, in International Federation of Journalists (Eds.), *Asia Pacific News*, 2021, 1-7. Per un'interessante analisi risalente, precedente alla pandemia da Covid-19, circa la natura (e i limiti) dell'esercizio del *soft power* cinese si rimanda all'intervento di Joseph Nye presso il Graduate Institute di Ginevra, 15 giugno 2017, fruibile alla pagina [youtube.com/watch?v=nNctr5T3t8k](https://www.youtube.com/watch?v=nNctr5T3t8k). Per una analisi aggiornata e completa si rimanda a B. Gill, *China's Global Influence: Post-COVID Prospects for Soft Power*, in *The Washington Quarterly*, Vol. 43, No. 2, 2020, 97-115.

¹⁰⁷ Y. Huang, *The COVID-19 Pandemic and China's Global Health Leadership*, cit., 11

¹⁰⁸ H.E. Xi Jinping, President of the People's Republic of China, *Fighting Covid-19 Through Solidarity and Cooperation: Building a Global Community of Health for All*, Virtual Event of Opening of the 73rd World Health Assembly, Beijing, 18 maggio 2020, disponibile alla pagina it.china-embassy.gov.cn/ita/xwdt/202005/t20200525_3193747.htm.

¹⁰⁹ WHO, *Risoluzione 73.1, Covid Response*, 19 maggio 2020.

¹¹⁰ P. Hartcher, *Australia paid a high price for unsatisfying report into global tragedy*, 6 aprile 2021, disponibile alla pagina [smh.com.au/national/australia-paid-a-high-price-for-unsatisfying-report-into-global-tragedy-20210405-p57gke.html](https://www.smh.com.au/national/australia-paid-a-high-price-for-unsatisfying-report-into-global-tragedy-20210405-p57gke.html).

coautrice dei Termini di riferimento / *Term of reference* (TOR) della relativa missione guidata dall'OMS che avrebbe avuto luogo solo l'anno successivo. Pechino avrebbe in effetti impedito alla delegazione tecnica della missione l'accesso a Wuhan fino al gennaio del 2021. Le conclusioni dello studio sull'origine del virus rilasciato dall'OMS nel febbraio di quell'anno sono state poi contestate da scienziati ed esperti indipendenti perché considerate parziali e incomplete, e persino il Direttore dell'OMS ha dovuto prenderne le distanze per salvaguardare la credibilità della sua Organizzazione¹¹¹. Ciononostante, la pubblicazione e circolazione del Rapporto della missione¹¹², ha comunque rappresentato una vittoria diplomatica per la Cina, una validazione del suo *modus operandi*, oltre che un modo per limitare le prospettive dell'OMS di accedere al paese in futuro per condurre ulteriori indagini sull'origine del virus¹¹³.

6. Il nuovo Trattato Pandemico: la delegazione cinese

Nel pieno della crisi legata al Covid-19, l'idea di ragionare su di un nuovo strumento giuridico per il controllo delle pandemie veniva formalizzata dal Presidente del Consiglio Europeo Charles Michel nel novembre del 2020¹¹⁴. Sulla proposta, la posizione cinese si dimostrava interlocutoria. Da un lato Pechino sperava che il progetto potesse concretizzarsi, dall'altro auspicava che fosse realizzato sotto gli auspici delle Nazioni Unite e dell'OMS, per garantire una partecipazione universale e, almeno in linea teorica, di carattere tecnico, «libera [cioè] da condizionamenti politici»¹¹⁵. L'idea di un Trattato o Convenzione sulle pandemie veniva cavalcata con entusiasmo dall'Organizzazione mondiale della sanità che vi si poneva alla guida e raccoglieva, in sei mesi, il sostegno e il supporto di una cospicua coalizione di paesi¹¹⁶.

Con l'obiettivo di trasformare l'iniziativa in realtà, nel dicembre del 2021 l'Assemblea mondiale della Sanità predisponeva un organo negoziale,

¹¹¹ *Inter alia*, si rimanda a E. Rauhala, *WHO chief, U.S. and other world leaders criticize China for limiting access of team researching coronavirus origins*, cit.

¹¹² WHO, *WHO Convened global study of Origins of SARS-CoV-2: China Part*, World Health Organization, 30 marzo 2021, disponibile alla pagina [who.int/publications/i/item/who-convened-global-study-of-origins-of-sars-cov-2-china-part](https://www.who.int/publications/i/item/who-convened-global-study-of-origins-of-sars-cov-2-china-part).

¹¹³ Y. Huang, *The Covid-19 Pandemic and China's Global Health Leadership*, cit., 17. Il Rapporto dell'OMS (*WHO-convened Global Study of Origins of SARS-CoV-2: China Part, Joint WHO-China Study 14 January-10 February 2021, Joint Report*), è disponibile alla pagina [who.int/docs/default-source/coronaviruse/final-joint-report_origins-studies-6-april-201.pdf](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/final-joint-report_origins-studies-6-april-201.pdf).

¹¹⁴ Charles Michel, President of the European Council, *Towards a world better prepared for shocks*, Paris Peace Forum, 2020, disponibile alla pagina [consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/11/12/intervention-du-president-charles-michel-au-forum-de-paris-sur-la-paix/](https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/11/12/intervention-du-president-charles-michel-au-forum-de-paris-sur-la-paix/).

¹¹⁵ Ministero degli Affari Esteri della Repubblica Popolare Cinese, *Conferenza stampa periodica del portavoce del ministero degli Esteri Zhao Lijian*, 30 novembre 2021, disponibile alla pagina [fmprc.gov.cn/eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/202111/t20211130_10459153.htm](https://www.fmprc.gov.cn/eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/202111/t20211130_10459153.htm).

¹¹⁶ WHO, *Global leaders unite in urgent call for international pandemic treaty*, 2021, disponibile alla pagina [who.int/news/item/30-03-2021-global-leaders-unite-in-urgent-call-for-international-pandemic-treaty](https://www.who.int/news/item/30-03-2021-global-leaders-unite-in-urgent-call-for-international-pandemic-treaty).

l'Intergovernmental Negotiating Body, perché iniziasse a lavorare sui primi *draft* del documento. Negli ultimi 2 anni, l'INB si è riunito nove volte proponendo la struttura di quello che sarebbe diventato lo strumento giuridico in questione, il *Conceptual Zero draft* (CZD), quindi la sua prima "bozza", lo *Zero draft*, rilasciata a febbraio del 2023, e infine una seconda bozza, il *Bureau's text*, pubblicata tre mesi dopo. Nel corso degli ultimi dodici mesi, gli incontri dell'INB si sono concentrati sulla revisione e negoziazione del testo, in vista di quella che avrebbe dovuto essere la consegna della sua versione definitiva alla Settantesima Assemblea Mondiale della Sanità, lo scorso maggio (2024)¹¹⁷.

Già durante il primo giorno del Secondo *round* di incontri dell'INB, la Cina ha chiarito la condizione principale del proprio sostegno al Trattato e cioè la salvaguardia della sovranità e dell'autorità degli stati in materia sanitaria e del loro diritto a gestire e regolamentare le misure di sanità pubblica nazionali (INB2, giorno 1). Una tutela, quella della sovranità che, per Pechino, deve essere preservata anche nel corso di eventi pandemici ed emergenze sanitarie, come precisato dalla delegazione cinese nel corso dello stesso incontro.

Risulta evidente, quindi, come la collaborazione e cooperazione al Regime che Pechino ha in mente debba convivere con la salvaguardia del principio di non-interferenza/non-ingerenza e abbia perciò, e inevitabilmente, una base volontaria (*state-led e state-consented*) più che una legata a meccanismi intrusivi e vincolanti di compliance (INB3, giorno 2). In quest'ottica, fin dai primi incontri, la Cina ha ribadito la necessità di chiarire la natura legale del nuovo trattato (INB2 giorno1) e armonizzarlo con gli strumenti esistenti, in particolare con il RSI 2005 (che tali meccanismi di *enforcement*, infatti, "non" prevede) oltre che con altre convezioni analoghe (INB3, giorno 3)¹¹⁸.

Una pretesa, quella sull'indipendenza dei paesi, che si riflette anche sul tema, delicato, delle indagini internazionali da avviarsi durante le crisi sanitarie. Sulla questione delle investigazioni la Cina torna nel corso dell'INB5, quando sostiene che la decisione dell'OMS di condurre eventuali indagini nelle aree colpite debba avvenire nel rispetto della sovranità nazionale, sulla base delle esigenze del paese interessato dall'epidemia e con il suo consenso.

In questo senso, il messaggio della delegazione cinese non solo si pone in continuità con il profilo tenuto dalla Cina nel corso della revisione del Regolamento sanitario nel 2005, ma soprattutto resta coeso con la tradizione legale e filosofico-culturale confuciana¹¹⁹.

¹¹⁷ Tutta la documentazione inerente è disponibile alla pagina dedicata dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, inb.who.int/home/inb-process.

¹¹⁸ Y. Huang, S. Jiang, E. Kumah, *China and the WHO pandemic treaty: a dive into stance, underpinnings, and implications*, in *Frontiers of Public Health*, 2024.

¹¹⁹ Per approfondire, sul tema, si rimanda a J. Wang, H. Cheng, *China's approach to international law: from traditional Westphalianism to aggressive instrumentalism in the Xi Jinping era*, in *Chinese Journal of Comparative Law*, Vol. 10, 140-53, 2022. Cfr. C. Cai, *The rise of China and international law: Taking Chinese exceptionalism seriously*, Oxford University Press, 2019; S. Gao, A.J. Walayat, *The compatibility of confucianism and law*, in *Pace Law Review*, Vol. 41, 2021, 234.

Dall'esperienza della pandemia e, in particolare, dalla vivace diplomazia sanitaria sposata da Pechino durante l'emergenza, scaturisce anche il secondo elemento cruciale, e questa volta innovativo, della partecipazione cinese alla negoziazione per il Trattato pandemico e cioè il patrocinio degli interessi del Sud globale resi espliciti, per esempio, dagli interventi di Nigeria, Brasile, e India nel corso del terzo incontro dell'INB¹²⁰. Un sostegno, quello cinese, che si è articolato fondamentalmente lungo due direttive.

La prima ha riguardato le implicazioni reputazionali associate alla denuncia degli eventi epidemici. Seppur ribadendo l'importanza della condivisione di dati e campioni biologici durante le potenziali emergenze sanitarie internazionali, la delegazione cinese ha sostenuto la necessità di introdurre meccanismi di protezione reputazionale per i paesi che segnalano la presenza di nuovi agenti patogeni (INB2, giorno 1). L'attenzione rivolta al tema dello "stigma" e della politicizzazione è una chiara eredità della recente esperienza del Covid-19, durante la quale la Cina, e i suoi cittadini, sono stati notoriamente oggetto di discriminazione e razzismo¹²¹, ma bene risuona anche con il desiderio di Pechino di farsi portavoce delle necessità di paesi "non-Occidentali" che di questi pregiudizi hanno sofferto ripetutamente nel corso della storia¹²².

In secondo luogo, con un'assertività tutta nuova, la Cina ha sostenuto la necessità che il Trattato preveda "impegni differenziati", anticipando che dovranno essere i paesi più avanzati ad elaborare e sostenere meccanismi concreti per costruire o consolidare le capacità delle nazioni più fragili e migliorare le loro capacità di sorveglianza e risposta (INB2, giorno1).

Un'affermazione che, anche opportunisticamente, riflette le ambivalenti necessità della Cina, che in molte organizzazioni internazionali, come per esempio l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), continua a classificarsi come un paese "in via di sviluppo". Da un lato, grande potenza, dall'altro, afflitto da non trascurabili sacche di arretratezza nelle aree rurali e periferiche, il governo di Pechino sembra muoversi con cautela quando si tratta di impegnarsi in accordi espansivi che potrebbero imporre obblighi superiori alle reali capacità del paese¹²³.

¹²⁰ WHO, *Summaries of regional committee discussions on the working draft*, A/INB/3/INF./1, 25 novembre 2022, disponibile alla pagina apps.who.int/gb/inb/pdf_files/inb3/A_INB3_INF1-en.pdf.

¹²¹ A.H. Abbas, *Politicizing the pandemic: a schemata analysis of Covid-19*, in *International Journal of Semiotic Law*, Vol. 35, No. 3, 2022, 883-902. Cfr. C. Davies e C. Wenham, *Why the COVID-19 Response Needs International Relations*, cit.; M.G. Findling, R.J. Blendon, J. Benson, H. Koh, *Covid-19 has driven racism and violence against Asian Americans: perspectives from 12 national polls*, in *Health Affairs Forefront*, 12 aprile 2022, disponibile alla pagina healthaffairs.org/content/forefront/covid-19-has-driven-racism-and-violence-against-asian-americans-perspectives-12.

¹²² K.Y. Dionne, F.F. Turkmen, *The politics of pandemic othering: putting Covid-19 in global and historical context*, in *International Organization*, Vol. 74, 2020, 213-30. Si vedano ancora gli interventi del Ministero degli Affari Esteri della Repubblica Popolare Cinese, *Conferenza stampa periodica del portavoce del ministero degli Esteri Zhao Lijian*, 30 novembre 2021, cit., e del Senatore Tillis, T. *Senator Tillis' plan to hold China accountable for Covid-19*, 2020, disponibile alla pagina tillis.senate.gov/services/files/BD2BB031-829F-4172-9AD6-F383CF68462A.

¹²³ J. Kim, M. Wang, D. Park, C.C. Petalcorin, *Fiscal policy and economic growth: some evidence from China*, in *Review of World Economics*, Vol. 157, 2021, 555-82.; T. Schöfer, C. Weinhardt,

7. Conclusioni

Sostanzialmente inesistente fino alla fine degli anni '70, la partecipazione della Cina al Regime sanitario internazionale si è intensificata in termini quantitativi e qualitativi nel corso delle ultime cinque decadi. Un cambiamento giustificato inizialmente dalle esigenze di crescita del paese (acquisizione di finanziamenti, conoscenze e tecnologie) e, dopo il 1995, dalla volontà di apparire come uno stato più integrato e affidabile per la comunità internazionale. L'epidemia di SARS ha accelerato tale processo e inaugurato un periodo di ingaggio costruttivo per Pechino nei confronti del Regime sanitario internazionale e una fase di crescente adesione alle sue disposizioni in materia di preparazione e risposta alle malattie infettive emergenti e riemergenti. Tuttavia, nonostante il riconoscimento dell'importanza della cooperazione internazionale per la risoluzione di problemi globali, quali le pandemie appunto, e la parziale accettazione di alcuni elementi liberali che caratterizzano il Regime esistente, la Cina ha viceversa opposto ferma resistenza a eventuali derive limitanti la propria sovranità e indipendenza.

Coerentemente, la risposta della Cina ai focolai epidemici dopo il 2005 non ha messo in discussione i principi alla base della governance della sicurezza sanitaria, né tantomeno l'autorità dell'OMS come suo "orchestratore", ma ha certamente impedito sviluppi che sarebbero stati incompatibili con le priorità del PCC, specialmente (ma non solo) quando queste si scontravano con l'agenda americana. Di questo doppio *standard*, il Covid-19 è stato una cartina di tornasole. Sebbene le fasi iniziali della pandemia abbiano mostrato persistenti problemi di conformità (soprattutto per quanto riguarda la trasparenza, la protezione dei diritti umani, le misure relative ai viaggi e al commercio e l'assistenza internazionale mini-laterale e opportunistica fornita da Pechino), le relazioni tra la Cina, l'OMS e più in generale il sistema di *governance* della sicurezza sanitaria sono state formalmente e pubblicamente, salvaguardate. Nondimeno, la Cina ha avviato una competizione aperta con gli Stati Uniti su diversi aspetti della risposta al Covid-19 (inquadramento del problema, strategie di breve e lungo periodo, missioni e ispezioni nel paese), promuovendo attivamente un modello di sicurezza sanitaria "cinese" potenzialmente da emulare. La fornitura di presidi medici, la diplomazia delle "mascherine" e dei vaccini (soprattutto nei paesi a reddito medio-basso) e la cosiddetta *wolf-warrior diplomacy* sembrano testimoniare il crescente attivismo di Pechino. L'assertività cinese non è nuova¹²⁴, ma la sua proiezione globale nella *governance* sanitaria sembra esserlo. Dalla combinazione di diverse esigenze e priorità emerge l'immagine di un paese che non solo aspira a migliorare il proprio *status* nella gerarchia del quadro politico esistente in materia di sicurezza sanitaria

Developing-country status at the WTO: the divergent strategies of Brazil. India China, in *International Affairs*, Vol. 98, 2022, 1937-57.

¹²⁴ G.V. Raman, B.Mukherjee, *Is COVID-Era Assertiveness in Chinese Foreign Policy Novel?*, in *China Report*, Vol. 57, No. 4, 2021, 417-432.

ma che, seppur senza portarlo all'erosione o al rovesciamento, spinge per allinearlo alla propria visione del mondo.

In termini di impatto sul destino del Trattato pandemico almeno due questioni sembrano rilevanti perché hanno, in effetti, il potenziale di minare il buon esito del progetto durante le negoziazioni dei prossimi dodici mesi.

Il primo riguarda il complicato, se mai possibile, equilibrio tra i principi di sovranità, non-ingerenza e volontarietà, che sono centrali nel modello cinese, e gli obblighi collettivi sui quali non sono invece disposti a cedere altri membri dell'OMS; un rompicapo quasi irrisolvibile con riferimento, per esempio, al discorso sulle ispezioni esterne (*peer-review*) e sull'introduzione di meccanismi di accertamento della non compliance (Art. 8 e 22 del *draft*). In quest'ottica, l'introduzione di strategie che incrementino la flessibilità delle disposizioni, eventualmente anche mediante l'introduzione di riserve, certamente utili per reclutare consenso, non possono che avere gravose ricadute sull'effettività del regime.

Il secondo aspetto riguarda la richiesta della Cina di introdurre, nel testo, obblighi comuni ma differenziati per i firmatari, che riflettano i livelli di sviluppo dei paesi e implementino in pratica principi di equità e giustizia: impegni sostanziali per il potenziamento delle capacità dei paesi poveri e il trasferimento di tecnologia, come previsto dall'Articolo 17 (*Bureau's text*). Senza tali specifiche, che non paiono sufficientemente elaborate all'attuale Art. 3 del testo fatto circolare nel mese di aprile, la distanza tra la Cina e l'Occidente non farà che aumentare proporzionalmente, e pericolosamente per alcuni, all'allineamento tra la Cina e tutti "gli altri", congelando e anzi intensificando la controproducente polarizzazione già in essere.

È proprio la significativa influenza della Cina oltre i suoi confini a rendere ancor più determinante l'impatto complessivo della sua approvazione, o del suo dissenso, nella traiettoria globale del Nuovo Trattato Pandemico.

6 • 1 • 2024



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

JOHN KENNETH GALBRAITH AND THE FASCINATION WITH POLITICS

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



M. MERLATI

ISSN: 2612-6672



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

John Kenneth Galbraith e la seduzione della politica (1908-2006)

[John Kenneth Galbraith and the Seduction of Politics (1908-2006)]

*Mariele Merlati**

Abstract

[It.] Il saggio ricostruisce la biografia politica di John Kenneth Galbraith, brillante economista e intellettuale irriverente, che, nel corso di una vita lunga quasi un secolo, ha affiancato alcune delle personalità politiche più significative della storia degli Stati Uniti e contribuito a scrivere pagine di assoluta rilevanza della politica estera americana: collaboratore, nelle più svariate vesti, di Franklin Delano Roosevelt, Adlai Stevenson, John Fitzgerald Kennedy e Lyndon B. Johnson, “Zar dei prezzi” durante la seconda guerra mondiale, a colloquio con Albert Speer e i gerarchi nazisti dopo il maggio del 1945, ambasciatore in India e amico di Jawaharlal Nehru, professore nelle più prestigiose Università americane, giornalista e icona dei movimenti di contestazione a cavallo tra gli anni '60 e '70 del secolo scorso. Questi, ed altri ancora, i tratti di una imponente biografia politica della quale il saggio intende ricostruire i passaggi cruciali, sulla base del dibattito storiografico più recente e di un ampio spettro di fonti primarie.

[En.] The essay analyses the political biography of John Kenneth Galbraith, a brilliant economist and nonconformist intellectual, who, during his almost century-long life, collaborated with some of the most significant political figures in 20th century US history and co-authored many important pages of United States foreign policy: he worked with Franklin Delano Roosevelt, Adlai Stevenson, John Fitzgerald Kennedy and Lyndon B. Johnson, was the “Price Czar” during the Second World War, interviewed Albert Speer and the nazi leaders after May 1945, served as ambassador to India and became Jawaharlal Nehru’s friend, was a professor at the best American Universities, journalist and reference point of many anti-war and protest movements at the end of the ‘60s. This essay will analyse these and other passages of Galbraith’s prominent political biography, based on the most recent historiographical debate as well as on a variety of primary sources.

Parole-chiave: Galbraith – India – Kennedy – Vietnam – Politica estera americana.

Keywords: Galbraith – India – Kennedy – Vietnam – US Foreign Policy.

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. Cortigiano di Hyde Park. 3. Il professore e il Presidente. 4. Simbolo del dissenso. 5. Conclusioni.

* Professoressa Associata, Dipartimento di Studi internazionali giuridici e storico-politici, Università degli Studi di Milano. Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. Responsabile del controllo editoriale: Sara Zanotta.

1. Introduzione

Il 12 aprile 1995 negli Stati Uniti si celebrava il cinquantesimo anniversario della scomparsa di Franklin Delano Roosevelt. A Warm Spring, in Georgia, il Presidente Bill Clinton pronunciava il suo discorso commemorativo. Davanti a lui, in prima fila, sedeva l'allora ottantasettenne economista John Kenneth Galbraith, al quale, nel suo discorso, il Presidente riservò una menzione speciale. Franklin Delano Roosevelt «aveva cambiato l'America». E lo aveva fatto anche grazie ad una «squadra di uomini brillanti» di cui Galbraith – così come Arthur Schlesinger, anch'egli quel giorno a Warm Spring – rappresentava una preziosissima testimonianza¹.

Era stato proprio con Roosevelt che Galbraith aveva conosciuto «la seduzione della politica»², quella irresistibile attrazione che non lo avrebbe più abbandonato per il resto dell'esistenza. È smisurata la biografia politica di John Kenneth Galbraith che, nel corso di una vita lunga quasi un secolo, ha affiancato alcune tra le personalità più significative della storia degli Stati Uniti del '900 e ha contribuito a scrivere pagine di assoluta rilevanza della storia americana.

Collaboratore nelle vesti più svariate di Franklin Delano Roosevelt, Adlai Stevenson, John Fitzgerald Kennedy e Lyndon B. Johnson, “Zar dei prezzi” durante la seconda guerra mondiale, a colloquio con Albert Speer e i gerarchi nazisti dopo il maggio del 1945, ambasciatore in India e amico di Jawaharlal Nehru, professore nelle più prestigiose Università americane, giornalista e icona dei movimenti di contestazione a cavallo tra gli anni '60 e '70 del secolo scorso; John Kenneth Galbraith è stato tutto questo e tanto altro ancora.

L'obiettivo di questo saggio è di ripercorrere questa imponente biografia soffermandosi, anche grazie all'intreccio di una molteplicità di fonti, sulle personalità e gli incontri che l'hanno maggiormente segnata.

«Irriverente economista, professore e diplomatico, indiscusso membro di fede liberal di quell'establishment politico ed accademico che per più di mezzo secolo ha punzecchiato con la sua prolifica scrittura»³. Così scrive di lui, all'indomani della scomparsa nel 2006, il *New York Times*, quella stessa testata che, quarantacinque anni prima, aveva commentato con favore la sua nomina ad ambasciatore in India, senza però esimersi dall'affiancare al suo nome l'aggettivo qualificativo di «arrogante». «Non vedo perché non avrebbero dovuto farlo – fu il commento di Kennedy –, tutti quanti lo dicono»⁴.

¹ B. Clinton, *Remarks at the Franklin D. Roosevelt 50th Anniversary Commemoration in Warm Springs, Georgia*, 12 aprile 1995, American Presidency Project (<https://www.presidency.ucsb.edu/>).

² J.K. Galbraith, *Una vita nel nostro tempo*, Arnoldo Mondadori Editore, 1982, 43 (titolo originale, *A Life in Our Times. Memoirs*).

³ H.B. Noble, D. Martin, *John Kenneth Galbraith, 97, Dies; Economist Held a Mirror to Society*, in *The New York Times*, 30 aprile 2006.

⁴ J.K. Galbraith, *Ambassador's Journal*, Houghton Mifflin Company, 1969, 52; V. Daitch, *Interview with John Kenneth Galbraith*, John Fitzgerald Kennedy Library, 2002.

Altero, sarcastico, franco e spigoloso, dotato di una quasi naturale «avversione all'umiltà»⁵, come egli stesso amava provocatoriamente sottolineare, John Kenneth Galbraith è allo stesso tempo ricordato, da coloro che con lui hanno condiviso quel lungo percorso, come uomo capace di non comuni manifestazioni di lealtà politica e generosità umana e motore di solide e durevoli relazioni pubbliche e private. Un aneddoto tra tutti è quello – noto – che attribuisce proprio a lui la ricerca di una nuova dimora per la vedova Kennedy e i suoi figli nei caotici giorni successivi all'attentato di Dallas, quando la Casa Bianca non avrebbe più potuto essere la loro casa. A Bobby Kennedy, che le avrebbe svelato la paternità di Galbraith di quel gesto generoso, Jacqueline Kennedy avrebbe commentato «lui è fatto così»⁶.

Una storia politica di grande interesse, quella di John Kenneth Galbraith, che lo storico può oggi ricostruire in profondità in ragione della ricchezza delle fonti disponibili, a cominciare dalla sua cospicua corrispondenza conservata alla Kennedy Presidential Library e dai numerosi scritti, anche autobiografici, prodotti nell'arco di una vita. Se quella che lo stesso Galbraith definisce la sua «fatale facilità di parola»⁷ fu ciò che lo condannò, negli anni, a divenire un ambitissimo *speechwriter* per svariate personalità di spicco del panorama politico americano, è forse proprio la sua straordinaria prosa, asciutta e brillante, unita all'importanza da lui attribuita alla divulgazione del sapere, ad averlo reso narratore di eccezione, per i suoi contemporanei così come per i posteri, tanto in materia politica quanto in materia economica. «Nello scrivere di economia – ha lui stesso ammesso – mi ha molto aiutato la convinzione che non vi siano in questo campo concetti così difficili da non poter essere espressi in lingua chiara, purché si sia disposti a fare lo sforzo necessario»⁸.

2. Cortigiano di Hyde Park

John Kenneth Galbraith nacque in Canada, nell'Ontario, nel 1908, secondogenito di una famiglia di origine scozzese. Il padre, Archie, proprietario di due grandi tenute agricole, era impegnato politicamente nelle fila regionali del partito liberale. Al suo fianco il giovane Galbraith poté conoscere, da un lato, il «fascino»⁹ dell'attività politica, e dall'altro l'immane fatica del lavoro manuale, una lezione che nel corso della vita mai avrebbe dimenticato. Di fronte a quei colleghi che, ai tempi di Harvard, avrebbero lamentato la «grave violazione fatta alle libertà accademiche da un onere di insegnamento superiore alle sei ore settimanali», il professor Galbraith avrebbe amaramente commentato: «Il tuo problema, amico mio, è che non hai mai lavorato i campi»¹⁰.

⁵ M. Sweezy, *Remembering John Kenneth Galbraith*, in *Monthly Review*, No. 3, 2006, 127.

⁶ P. Lamson, *Speaking of Galbraith. A Personal Portrait*, Ticknor&Fields, 1991, 183-184.

⁷ J.K. Galbraith, *Una vita nel nostro tempo*, cit., 317.

⁸ *Idem*, 579.

⁹ *Idem*, 43.

¹⁰ *Idem*, 10.

Ultimati gli studi superiori presso l'Ontario Agricultural College, nel 1931 Galbraith lasciò il Canada per un PhD in economia agricola presso l'Università di Berkeley¹¹. Con la crisi economica del 1929 era maturata in lui la convinzione che fosse quello economico l'ambito di studi cui avrebbe dedicato di lì in poi la sua attenzione. Si convinse, cioè, che «non valeva la pena di migliorare il bestiame se poi non si poteva venderlo a un prezzo soddisfacente». «Decisi – scrive nelle sue memorie – che questo era il vero problema e che per comprenderlo meglio dovevo spostare i miei interessi all'economia agricola, il che avrebbe anche potuto aiutarmi a trovare un lavoro: con il continuare della depressione ci sarebbe stato un bisogno sempre maggiore di persone che avessero un rimedio da offrire»¹².

Conseguito il Dottorato fu la volta di Harvard dove, nel 1934, Galbraith ottenne un posto di assistente e si dedicò ad approfondire, tanto nell'attività di ricerca quanto in quella didattica, la teoria Keynesiana e le sue applicazioni. Roosevelt aveva inaugurato da poco più di un anno il suo primo mandato alla Presidenza degli Stati Uniti. E se nel 1932 Galbraith aveva prestato poca attenzione alla campagna elettorale e all'ascesa di F.D.R., di fatto sottovalutando la svolta politica che la sua elezione avrebbe potuto rappresentare, fu la politica economica della neoletta amministrazione a destare la sua ammirazione sino a renderlo uno dei più ferventi sostenitori di Roosevelt in accademia e un punto di riferimento dei rooseveltiani ad Harvard, dove di frequente dedicava lezioni e seminari al New Deal e alle sue implicazioni¹³. Non stupisce, quindi, che nel 1936 si sia dedicato a una intensa attività di volontario nelle fila dei supporter di Roosevelt in vista di elezioni cui, cittadino canadese, non poté tuttavia prendere parte. Fu allora che maturò la decisione di ottenere la cittadinanza americana, che conseguì l'anno successivo¹⁴.

Ad Harvard, presso la residenza studentesca Winthrop House, Galbraith conobbe i due figli di Joseph Kennedy, Joe e Jack. Così scrive nelle sue memorie a proposito del secondo: «Come il fratello Joe era un bel ragazzo: ma a differenza di lui era socievole, dedito a svariati divertimenti, molto coinvolto nella vita di società e interessato, con affetto e con un certo senso della diversità, al sesso femminile. Non era questo il tipo di studente che i professori amassero coltivare»¹⁵. Se il giudizio poco lusinghiero del Galbraith professore su colui che sarebbe diventato il trentacinquesimo Presidente degli Stati Uniti può colpire, vale forse la pena richiamare come anche delle performance universitarie dei figli di Roosevelt, anch'essi allora ad Harvard, Galbraith non si sia fatto testimone di particolare apprezzamento, sottolineando come, nonostante fossero i figli dell'allora inquilino

¹¹ Su questa fase dell'adolescenza di Galbraith si vedano R. Parker, *J.K. Galbraith. A 20th Century Life*, Old Street Publishing, 2005, capitolo 1 e P. Lamson, *Speaking of Galbraith. A personal Portrait*, cit., capitolo 1.

¹² J.K. Galbraith, *Una vita nel nostro tempo*, cit., 22.

¹³ J.K. Galbraith, *Facce note. Quasi un'autobiografia*, Rizzoli, 2000 (titolo originale *Name Dropping*), 17-18; R. Parker, *J.K. Galbraith. A 20th Century Life*, cit., 55 ss.

¹⁴ J.K. Galbraith, *Una vita nel nostro tempo*, cit., 83.

¹⁵ *Idem*, 65.

della Casa Bianca, non godessero in Facoltà di molta considerazione, in primo luogo in ragione delle attività poco serie in cui erano soliti essere sorpresi¹⁶.

Nella Harvard di quegli anni, infine, Galbraith conobbe Catherine Atwater, la donna che nel 1937 sarebbe diventata sua moglie e con la quale avrebbe «vissuto felice e contento per tutta la vita»¹⁷. Con lei, poco dopo le nozze, Galbraith partì alla volta dell'Europa. Aveva ottenuto dalla Rockfeller Foundation una borsa di studio per un periodo di ricerca a Cambridge dove nutriva il sogno di conoscere John Maynard Keynes. L'assenza di quest'ultimo dall'attività accademica per problemi di salute non impedì tuttavia a Galbraith di fare tesoro della sua permanenza presso l'Università britannica, dove si avvicinò a numerosi economisti vicini a Keynes di cui frequentò con passione le lezioni¹⁸.

Nel dicembre di quell'anno i coniugi Galbraith lasciarono Cambridge per un lungo viaggio in Europa che li portò ad attraversare la Francia, la Svizzera – dove a Ginevra assisterono ad una tesissima riunione del Consiglio della Società delle Nazioni in cui si discuteva dell'intervento italiano e tedesco nella guerra civile spagnola – l'Italia, la Cecoslovacchia, l'Austria, dove arrivarono poco dopo la realizzazione dell'*Anschluss*, e la Germania, dove Galbraith si dedicò ad un progetto di studio sulle politiche agricole del *Reich*.

«Il terrore stava dietro le porte chiuse» commenta a posteriori Galbraith nelle sue memorie, ricordando la «calma quasi ostentata» che copriva la «paura e [la] disperazione»¹⁹ di un'Europa lacerata dalla violenza nazista e riflettendo criticamente su quanta presa aveva potuto avere anche su di lui, che pur si diceva fieramente antinazista e appassionato supporter del fronte popolare spagnolo, quel «senso americano del distacco» che aveva caratterizzato allora lo sguardo distratto dei suoi connazionali²⁰. «Come molti americani alla fine degli anni '30 – scrive Richard Parker commentando quell'assenza di denuncia e di indignazione di fronte al dramma dell'Europa – anche Galbraith era incline a mantenere un approccio neutrale di fronte ai conflitti europei, nella convinzione di fondo che essi appartenessero ad una storia di morte cui l'America non avrebbe dovuto prendere parte»²¹.

Fu al ritorno da quel lungo viaggio, nel 1938, che Galbraith incontrò Roosevelt per la prima volta, chiamato alla Casa Bianca per l'assegnazione di un incarico di consulenza economica. «Il primo e per molti aspetti il più grande tra coloro che ho incontrato nel corso della mia vita»²² scrive Galbraith di Roosevelt, che non esita

¹⁶ *Idem*, 64.

¹⁷ G. Hodgson, *John Kenneth Galbraith: 15 October 1908-29 April 2006*, in *Proceedings of the American Philosophical Society*, No. 4, 2012, 445.

¹⁸ «Un anno all'Università di Cambridge lo ha reso un incallito keynesiano» scrive in proposito Arthur Schlesinger. A. Schlesinger Jr., *The Political Galbraith*, in *Journal of Post Keynesian Economics*, No. 1, 1984, 9.

¹⁹ J.K. Galbraith, *Una vita nel nostro tempo*, cit., 99-100.

²⁰ *Idem*, 101.

²¹ R. Parker, *J.K. Galbraith. A 20th Century Life*, cit., 102.

²² J.K. Galbraith, *Facce note. Quasi un'autobiografia*, cit., 14.

poi a definire «la massima personalità politica del Secolo»²³. Di lui lo colpì allora – e avrebbe continuato a colpirlo per tutta la vita – il peso della personalità, capace di coprire ogni segno di debolezza e di restituire del Presidente una immagine di vigore, di energia, di salute, anche quando la malattia avrebbe fatto drammaticamente il suo corso. Di Roosevelt Galbraith ammirò il «modo di essere Presidente», il suo amministrare il Paese orientato al senso di responsabilità. Un po' come, avrebbe detto poi, un attento e garbato padrone di casa, genuinamente interessato al benessere dei suoi inquilini. «Concepiva gli Stati Uniti come un vasto potere, che si estendeva a partire dalla sua residenza di Hyde Park, nello stato di New York»²⁴.

Fu la caduta della Francia nel 1940 a distogliere Galbraith, così come tanti suoi connazionali, dall'iniziale «distacco» e a portarlo alla decisione di offrire il suo contributo alla battaglia che le democrazie in Europa stavano portando avanti contro il nazismo e alle complesse operazioni con cui il suo stesso paese si sarebbe preparato alla guerra. Dapprima venne chiamato a fare parte della neonata Commissione di Consulenza per la difesa americana (National Defense Advisory Commission), per poi occupare un posto di rilievo nell'ambito dell'OPA (Office of Price Administration), quell'organismo che per tutta la durata della guerra avrebbe garantito ai cittadini la fornitura di beni essenziali e il mantenimento di prezzi stabili. L'esperienza di vice amministratore dell'OPA sotto Louis Henderson, che valse a Galbraith l'appellativo di “Zar dei prezzi” durante gli anni della seconda guerra mondiale, si concluse nel 1943, quando, nonostante gli indubbi risultati ottenuti, l'ostilità del mondo industriale e ripetute commissioni di inchiesta portarono ad un ricambio che vide Henderson prima e Galbraith poi lasciare l'agenzia²⁵.

È in questa fase che si colloca l'incontro con Henry Luce, che chiamò Galbraith a far parte del comitato editoriale di *Fortune* in ragione delle sue ormai rinomate competenze in ambito economico²⁶. L'attività giornalistica non impedì tuttavia a Galbraith di continuare a collaborare con l'amministrazione democratica e nel 1945 venne invitato da George Ball a far parte del Service of Strategic Bombing, l'ente di inchiesta incaricato di determinare i risultati prodotti dalle incursioni aeree e dai bombardamenti sulla Germania nazista. In particolare, Galbraith avrebbe dovuto dedicarsi all'indagine degli effetti degli attacchi aerei sulla mobilitazione economica tedesca. L'incarico fu l'occasione per Galbraith di un nuovo viaggio in Europa, dove, con Ball, all'indomani della resa tedesca, prese parte agli interrogatori dei gerarchi nazisti. Le memorie di Ball sono sul punto fonte preziosa e mettono in luce l'importanza da questi attribuita al contributo di Galbraith nonché

²³ *Idem*, 52.

²⁴ *Idem*, 52 e J.K. Galbraith, *Una vita nel nostro tempo*, cit., 22

²⁵ S. Laguerodie, F. Vergara, *The Theory of Price Controls: John Kenneth Galbraith's Contribution*, in *Review of Political Economy*, No. 4, 2008, 569-593 e R. Parker, *J.K. Galbraith. A 20th Century Life*, cit., 117 ss., 134 ss.

²⁶ J.K. Galbraith, *Una vita nel nostro tempo*, cit., 282 ss.; R. Parker, *J.K. Galbraith. A 20th Century Life*, cit., 159-169.

lo spaesamento di entrambi di fonte all'impreparazione e all'irresponsabilità dei compagni di avventura di Adolf Hitler²⁷. «Un'accozzaglia di irresponsabili sull'orlo della pazzia» così anche Galbraith descrive gli improvvisati strateghi con cui era stato chiamato a dialogare, con l'unica eccezione di Albert Speer, il ministro degli armamenti di Hitler, che fece ogni sforzo per distinguersi da coloro che non esitò lui stesso a definire «somari malati di servilismo»²⁸. Così avrebbe commentato Galbraith con Ball: Speer sembrava un giovane professore e «come tutti i professori amava avere un pubblico»²⁹.

Al termine di diversi mesi di lavoro Galbraith discusse con gli altri membri del Survey i risultati delle indagini condotte, sostenendo con forza come a suo parere i bombardamenti non avessero affatto distrutto le capacità produttive della Germania e non fossero stati quindi decisivi per la conclusione della guerra se non in ragione del supporto fornito alle truppe di terra, quelle sì reali determinanti della vittoria³⁰.

Anche sulla base dei risultati raggiunti dal Survey of Strategic Bombing, il 15 agosto del 1945 il Presidente Harry Truman chiese ai suoi componenti di condurre analoghe indagini sui bombardamenti sul Giappone. Merita qui richiamare le conclusioni raggiunte e rese pubbliche nel 1946. Sulla base delle indagini condotte e delle testimonianze raccolte da parte dei leader giapponesi sopravvissuti, era opinione del Survey che «prima del 31 dicembre 1945, e con ogni probabilità anche prima del 1° novembre, il Giappone avrebbe chiesto la resa anche se non fossero state lanciate le due atomiche, se l'Urss non fosse entrata in guerra e anche se non fosse stata contemplata l'invasione»³¹.

Conclusa la guerra e scomparso, dopo quattro mandati, quel Presidente che gli americani in fondo in fondo avevano sperato potesse essere «una cosa eterna»³², Galbraith rimase profondamente legato alla vedova di F.D.R., Eleanor Roosevelt, con cui condivise comuni battaglie nelle fila del Partito Democratico, a cominciare dalla fondazione nel 1947, insieme ad Arthur Schlesinger, dell'organizzazione politica Americans for Democratic Action (ADA)³³, per continuare poi, negli anni '50, con il comune sostegno a Adlai Stevenson nella sua corsa per la Presidenza³⁴.

Galbraith incontrò Stevenson per la prima volta a Springfield nell'Illinois, dove il candidato democratico aveva organizzato il suo quartier generale nei mesi della

²⁷ G.W. Ball, *The Past has Another Pattern. Memoirs*, W.W. Norton&Company, 1982, 44 ss.

²⁸ J.K. Galbraith, *Facce note. Quasi un'autobiografia*, cit., 73.

²⁹ G.W. Ball, *The Past has Another Pattern. Memoirs*, cit., 54.

³⁰ Sulle posizioni di Galbraith nella discussione del Rapporto finale del Survey si veda R. Parker, *J.K. Galbraith. A 20th Century Life*, cit., 183.

³¹ US Strategic Bombing Survey, *The United States Strategic Bombing Survey: Summary Report (Pacific War)*, US Government Printing Office, 1946, 26.

³² J.K. Galbraith, *Una vita nel nostro tempo*, cit., 223.

³³ Sull'ADA si vedano, tra gli altri: S.M. Gillon, *Politics and Vision: The ADA and American Liberalism. 1947-1985*, Oxford UP, 1987 e C. Brock, M. Lerner, *Americans for Democratic Action: Its Role in National Politics*, Literary Licensing LLC, 2012.

³⁴ R. Henry, *Eleanor Roosevelt and Adlai Stevenson*, Palgrave Mcmillan, 2010; R. Baritono, *Eleanor Roosevelt. Una biografia politica*, il Mulino, 2021.

campagna elettorale e dove era stato chiamato da Ball e Schlesinger perché collaborasse alla scrittura dei suoi discorsi³⁵.

Si trattò, tuttavia, nei ricordi di Galbraith, di un primo incontro piuttosto infelice, dal momento che, per timore che il suo arrivo potesse essere strumentalizzato dalla stampa, venne obbligato a rimanere a lungo chiuso in albergo per poi essere assunto con la generica qualifica di “ricercatore” e non con quella più puntuale di *speechwriter* affinché non si potesse accusare Stevenson di non sapere scrivere da sé i suoi discorsi³⁶. Da quel primo incontro burrascoso nacque però una amicizia che sarebbe durata per i successivi tredici anni, fino all’improvvisa morte di Stevenson nel 1965, e che non sarebbe stata scalfita né dalla decisione di Galbraith di appoggiare Kennedy nella campagna del 1960, né dalla scelta di quest’ultimo di non nominare Stevenson nell’ambito ruolo di Segretario di Stato.

Non è certamente negli scopi di questo lavoro un’analisi puntuale delle molteplici ragioni che portarono per ben due volte, nel 1952 e nel 1956, alla sconfitta di Adlai Stevenson contro il repubblicano Dwight Eisenhower. Merita invece, richiamare in questa sede la riflessione proposta sul punto da Galbraith, che con Stevenson collaborò in entrambe le campagne elettorali e che contribuì in maniera significativa alla formazione del candidato Presidente in materia economica. Di Stevenson Galbraith ammirava tanto la competenza, in politica interna così come in politica estera, quanto i suoi modi, pacati e allo stesso brillanti, di fare politica. Eppure, in tutti i suoi scritti ha indicato il campo della comunicazione come quello in cui Stevenson avrebbe manifestato – e poi pagato a caro prezzo – il deficit maggiore. Guidato dallo slogan «Voglio parlare agli americani col linguaggio del buon senso», Stevenson si rivolgeva alla sua America con l’obiettivo di informarla e non di persuaderla, così presentandosi – a parere di Galbraith – come il leader onesto e preparato di cui certamente il paese aveva bisogno, ma rinunciando a creare nell’opinione pubblica quel processo di identificazione col leader che, invece, era ben riuscito a Roosevelt e sarebbe riuscito ancor meglio a J.F.K.³⁷. Quel deficit pesava a maggior ragione nell’ambito di una campagna elettorale infuocata quale fu quella del 1952, in cui per la squadra composta da Eisenhower, Nixon e Dulles fu gioco facile, nel clima di caccia alle streghe che caratterizzava l’America dei primi anni ‘50, bollare il campo avversario come vigliacco né più né meno di quanto vigliacchi erano stati Dean Acheson, Harry Truman e gli altri promotori della dottrina del contenimento. Stevenson cadde nella trappola e, nel giudizio di Galbraith, fu proprio per evitare di apparire debole che fu costretto ad abbracciare un’ortodossia da Guerra fredda che in fondo in fondo invece non condivideva³⁸. Da qui l’origine di una riflessione di grande interesse sui rapporti di forza tra repubblicani e democratici e i loro riflessi sulla retorica e sulla pratica della Guerra fredda che si vuole qui riproporre per intero: «I conservatori americani, forti del fatto che nessuno mette in dubbio il loro odio verso

³⁵ A. Schlesinger Jr., *The Political Galbraith*, cit., 12.

³⁶ J.K. Galbraith, *Una vita nel nostro tempo*, cit., 317-318.

³⁷ J.K. Galbraith, *Facce note. Quasi un’autobiografia*, cit., 98-100.

³⁸ J.K. Galbraith, *Una vita nel nostro tempo*, cit., 326-327.

il comunismo, hanno potuto affrontare la realtà più facilmente, giungere a patti più ragionevoli con i sovietici e i cinesi di quanto abbiano potuto fare i liberals, condannati da sempre a vivere con il timore di essere accusati di debolezza di fronte ai comunisti»³⁹.

Se la sconfitta del 1952, che consegnò l'America ai repubblicani dopo vent'anni di amministrazioni democratiche, rappresentò per tutta la squadra di Stevenson un momento di profondo shock, cui seguì per Galbraith un periodo di marcata depressione⁴⁰, dopo le elezioni del 1956 Galbraith prese progressivamente le distanze da Stevenson e, come anticipato, maturò la decisione di appoggiare il giovane John Fitzgerald Kennedy alle elezioni del 1960.

3. Il professore e il Presidente

«A Galbraith Kennedy piaceva moltissimo. Lo vedeva meno ingombro di Stevenson di ortodossie vagabonde, meno deferente rispetto alle opinioni convenzionali, più diretto e aperto mentalmente, più disposto a seguire la ragione». Così scriveva Arthur Schlesinger commentando le ragioni per le quali Galbraith divenne, nel 1960, uno dei più convinti sostenitori del giovane candidato Kennedy, la cui vittoria sul repubblicano Richard Nixon considerava assai più probabile di quanto non potesse essere quella di Stevenson. Si trattava, secondo Schlesinger, di una stima del tutto ricambiata da parte di Kennedy⁴¹.

Dopo il periodo di Harvard, John Fitzgerald Kennedy e John Kenneth Galbraith si erano riavvicinati negli anni '50, quando l'allora Senatore democratico aveva cercato il consiglio del suo ex professore in merito a diversi capitoli della legislazione economica ai tempi in discussione. Avevano inaugurato, allora, un rapporto fatto di frequenti incontri – spesso condividendo pranzi a base di zuppa di aragosta al tavolo del bostoniano Locke-Ober⁴² – e una fittissima corrispondenza, oggi conservata presso la Kennedy Library⁴³.

Fu quindi naturale che Kennedy volesse Galbraith nella sua squadra nella corsa per la Presidenza. «Si erano accorti – così commenta ironicamente Galbraith il suo ingresso nel team di Kennedy – di non avere nella loro cerchia (ad eccezione di Ted Sorensen) qualcuno che non fosse ebreo, cattolico o irlandese»⁴⁴. Un contributo, quello di Galbraith, che non si limitò alla sola consulenza economica, ma che, come prevedibile, finì per costituire una risorsa importante anche per la stesura di numerosi discorsi della campagna elettorale.

³⁹ *Idem*, 328.

⁴⁰ R. Parker, *J.K. Galbraith. A 20th Century Life*, cit., 263-264.

⁴¹ A. Schlesinger Jr, *The Political Galbraith*, cit., 13.

⁴² J.K. Galbraith, *Una vita nel nostro tempo*, cit., 389.

⁴³ Parte di questa corrispondenza è pubblicata in: J. Goodman (ed.), *Letters to Kennedy*, Harvard University Press, 1998 e R.P.F. Holt (ed.), *The Selected Letters of John Kenneth Galbraith*, Cambridge University Press, 2017.

⁴⁴ J.K. Galbraith, *Una vita nel nostro tempo*, cit., 413.

Galbraith collaborò anche a quello che, tra i discorsi di Kennedy, sarebbe diventato forse il più noto, quello pronunciato il 20 gennaio 1961 per inaugurare la Presidenza⁴⁵. È di Galbraith, infatti, la paternità del celebre monito «Non dobbiamo negoziare per paura ma nemmeno aver paura di negoziare». Galbraith era riuscito a sintetizzare in poche parole, con quella felicissima espressione, il dualismo di politica muscolare e ricerca di dialogo che sarebbe stato la cifra della nuova amministrazione. Era stata la formazione di Kennedy alla fine degli anni '30 a radicare in lui la convinzione della necessità per l'America di rafforzare il proprio arsenale militare. A Londra al seguito del padre Joseph, nominato da Roosevelt ambasciatore in Gran Bretagna, il giovane Kennedy era stato osservatore privilegiato delle scelte della politica britannica nella fase più aspra dell'avanzata nazista in Europa. Alla politica di *appeasement* di Neville Chamberlain Kennedy aveva dedicato la tesi di laurea discussa ad Harvard nel 1940 e pubblicata nello stesso anno con il titolo *Why England Slept*. In quel lavoro Kennedy aveva cercato di analizzare nel profondo le ragioni dell'*appeasement* arrivando alla conclusione che nessuna altra strada si sarebbe potuta aprire per la Gran Bretagna se non quella del compromesso con Hitler, in ragione della gravissima arretratezza militare che, ancora alla fine degli anni '30, i britannici si trovavano a scontare. Da quell'esperienza il futuro Presidente degli Stati Uniti trasse l'insegnamento dell'importanza di negoziare da una posizione di forza e, dunque, che un rafforzamento dell'arsenale militare dovesse essere la premessa di ogni politica estera e di difesa. Fu Galbraith a mettere in parola quell'orientamento con quella che è rimasta da allora una delle espressioni più celebri della retorica presidenziale americana⁴⁶.

A Galbraith Kennedy era intenzionato a riservare un incarico di prestigio nell'ambito della sua amministrazione. Fu Galbraith ad indicare come sua possibile destinazione l'ambasciata in India, dove aveva trascorso due lunghi periodi di ricerca nel 1956 e nel 1959 e dove aveva avuto l'opportunità di conoscere Nehru e collaborare con il suo governo come consulente economico⁴⁷.

Che Galbraith potesse rappresentare un candidato ideale per l'ambasciata a Nuova Delhi era, peraltro, convinzione piuttosto condivisa nell'esecutivo, a cominciare dallo stesso Kennedy, per il quale l'India rivestiva tra i paesi di nuova indipendenza una importanza cruciale e che, già nelle vesti di Senatore, si era fatto promotore di una risoluzione per un ingente piano di aiuti economici⁴⁸.

⁴⁵ R. Dallek, *JFK. John Fitzgerald Kennedy, una vita incompiuta*, Oscar Mondadori, 2003, 358; T. Sorensen, *Counselor. A Life at the Edge of History*, Harper, 2008, 222.

⁴⁶ R. Parker, *J.K. Galbraith. A 20th Century Life*, cit., 346-347 e V. Daitch, *Interview with John Kenneth Galbraith*, 2002, cit.

⁴⁷ J.K. Galbraith, *Una vita nel nostro tempo*, cit., 354 e ss.

⁴⁸ M.S. Chary, *The Eagle and the Peacock. U.S. Foreign Policy Toward India Since Independence*, Greenwood Press, 1995, 104 e ss; A. Schlesinger Jr., *A Thousand Days. John F. Kennedy in the White House*, Mariner Books, 2002, 522. Sul rapporto tra politica di assistenza, sviluppo e teoria della modernizzazione negli anni di Kennedy si vedano, tra gli altri: M.E. Latham, *Ideology, Social Science and Destiny: Modernization and the Kennedy Era Alliance for progress*, in *Diplomatic*

Non altrettanto, invece, può dirsi per il legislativo, dove l'iter di conferma della nomina incontrò numerosi ostacoli fino a portare il Senato a richiedere una indagine suppletiva dell'FBI sul conto di Galbraith. Pesava per molti senatori la sua appartenenza all'ADA, ma pesavano soprattutto alcune sue idee di politica estera, prima tra tutte la convinzione espressa pubblicamente che il mancato riconoscimento della Repubblica popolare cinese da parte degli Stati Uniti fosse un colossale errore. Così ha commentato Galbraith il lungo interrogatorio subito sul punto al Senato, «Avrei forse potuto guadagnare un'ora di tempo se avessi denunciato i rossi cinesi e dichiarato che non avremmo mai e poi mai dovuto cedere al riconoscimento. Tutti i miei amici, tuttavia, ricordandosi quanto avevo detto in precedenza, mi avrebbero considerato un truffatore. Meglio ingoiare la pillola»⁴⁹.

Nelle settimane che precedettero la partenza per Nuova Delhi, Galbraith collaborò assiduamente con Kennedy nelle vesti di personale consigliere economico e politico. Non stupisce quindi che il Presidente abbia esplicitamente invitato il suo fidato consulente a non interrompere, una volta in India, il rapporto speciale che si era instaurato tra i due, autorizzandolo a comunicare direttamente con la Casa Bianca, bypassando completamente il Dipartimento di Stato. Una eccezione unica, questa, rispetto a un sistema di comunicazione tra le ambasciate all'estero e Washington che il Presidente aveva più volte ribadito sarebbe esclusivamente dovuto passare attraverso quel Dipartimento⁵⁰. Verrebbe da pensare che questo eccezionale canale di comunicazione diretto ben poco abbia giovato ai rapporti tra Galbraith e il Segretario di Stato Dean Rusk, peraltro già abbastanza difficili dal momento che il primo non aveva nascosto la sua disapprovazione per la nomina del secondo in un ruolo per il quale aveva considerato ben più idonei tanto Adlai Stevenson, inviato invece all'ONU, quanto Chester Bowles, che avrebbe ottenuto il posto di Sottosegretario⁵¹.

Colui che Kennedy avrebbe presto definito il suo «miglior ambasciatore»⁵² fece il suo arrivo in India nell'aprile del 1961, accompagnato dalla moglie Kitty, dai suoi tre figli Alan, Peter e James e dalla signora Emily Wilson che, già da anni, si occupava per la famiglia delle faccende domestiche⁵³. A Peter, il secondogenito, poco propenso a lasciare gli Stati Uniti alla volta dell'India, il Presidente Kennedy aveva indirizzato, alla vigilia della partenza, una lettera personale, accomunando l'esperienza del giovane Galbraith alla sua, quando, poco più che ventenne aveva dovuto seguire il padre ambasciatore a Londra⁵⁴.

History, No. 2, 1998, 199-229 e C.K. Pearce, *Rostow, Kennedy and the Rhetoric of Foreign Aid*, Michigan State University Press, 2001.

⁴⁹ J.K. Galbraith, *Ambassador's Journal*, cit., 46.

⁵⁰ A.M. Schlesinger Jr., *A Thousand Days. John F. Kennedy in the White House*, cit., 425.

⁵¹ J.K. Galbraith, *Una vita nel nostro tempo*, cit., 339-340 e J.K. Galbraith, *Facce note. Quasi un'autobiografia*, cit. 114.

⁵² A.M. Schlesinger Jr., *A Thousand Days. John F. Kennedy in the White House*, cit., 523.

⁵³ Sull'esperienza di Galbraith in India si veda: M. Merlati, *Ambassadors to India. John Kenneth Galbraith, Chester Bowles e Robert F. Goheen a Nuova Delhi*, FrancoAngeli, 2020.

⁵⁴ R.P.F. Holt (ed.), *The Selected Letters of John Kenneth Galbraith*, cit., 177; J. K. Galbraith, *Ambassador's Journal*, cit., 54.

Anche l'esperienza diplomatica a Nuova Delhi non sfugge alla tagliente ironia del Galbraith narratore, che nelle sue memorie non esita a definire la quotidiana attività di un ambasciatore come «malcelata oziosità»⁵⁵ e «disoccupazione mascherata»⁵⁶ e la sua assidua partecipazione alle funzioni sociali come «tempo dedicato a piacevoli intrattenimenti e ebbrezza controllata sotto il pretesto che abbiano una funzione»⁵⁷.

Eppure, ironia a parte, furono diversi i canali lungo i quali Galbraith riuscì – con impegno costante e anche con un certo successo – a rilanciare i rapporti tra Washington e Nuova Delhi, a cominciare dalla presa di distanza dall'«anticomunismo parrocchiale, dichiarato e ripetuto senza fine» degli anni di Eisenhower e Dulles, che ben poco aveva giovato alle relazioni degli Stati Uniti con l'India così come con altri paesi cosiddetti periferici.

Intendevo rendere manifesto – questo l'obiettivo principale del Galbraith ambasciatore – che avevo la fortuna di rappresentare una comunità molteplice, innovatrice e sensibile, dotata di una certa fiducia nei propri successi e che (a parte numerosi generali, ideologi e idolatri) non credeva che la lotta contro il comunismo fosse l'unica realtà. Volevo mostrare che cercavamo l'amicizia degli altri paesi come fine a se stessa; che non ci opponevamo al neutralismo o al non allineamento, sui quali stava all'India decidere e non a noi⁵⁸.

Un primo elemento di rottura rispetto agli anni precedenti fu, certamente, l'intervento radicale imposto da Galbraith sui piani dell'intelligence americana in India. Appena arrivato a Nuova Delhi, infatti, Galbraith aveva dovuto assistere da lontano al tragico fallimento dell'operazione della Baia dei Porci – di cui era stato preventivamente informato da Chester Bowles e da cui aveva cercato, in una sua lettera, di mettere in guardia il Presidente⁵⁹. Fu anche quel fiasco a spingere Kennedy ad invitare i suoi ambasciatori a monitorare con attenzione le operazioni che la CIA stava pianificando nei Paesi in cui erano stati accreditati⁶⁰. Un invito cui Galbraith rispose con assoluta determinazione, arrivando a chiedere l'interruzione di numerose operazioni di finanziamento occulto in funzione anticomunista e di rifornimento di armamenti a fazioni dissidenti⁶¹.

Come facilmente intuibile, di particolare rilevanza fu poi l'azione di Galbraith nell'ambito delle relazioni economiche indo-statunitensi, ambito nel quale le credenziali dell'ambasciatore americano certo non avrebbero potuto essere migliori. Numerosi furono gli sforzi profusi da Galbraith per arrivare a far

⁵⁵ J.K. Galbraith, *Una vita nel nostro tempo*, cit., 429.

⁵⁶ *Idem*, 427.

⁵⁷ *Idem*, 428.

⁵⁸ *Idem*, 442-443.

⁵⁹ Lettera da Galbraith a Kennedy, 3 aprile 1961, in J. Goodman (ed.), *Letters to Kennedy*, cit., 64-65.

⁶⁰ A. Schlesinger Jr., *A Thousand Days. John F. Kennedy in the White House*, cit., 426.

⁶¹ J.K. Galbraith, *Una vita nel nostro tempo*, cit., 430 e R. Parker, *J.K. Galbraith. A 20th Century Life*, cit., 354 e nota 60.

approvare al legislativo americano un ingente ammontare di assistenza economica e per l'anno fiscale 1962 vennero allocati all'India 500 milioni di dollari su complessivi 900 milioni⁶².

Quella per l'assistenza economica non fu, tuttavia, una partita di facile vittoria e numerose furono, al contrario, le pesanti battute di arresto inflitte ai progetti di Galbraith da un legislativo fortemente orientato a condizionare gli aiuti ai paesi terzi in ragione dell'allineamento di questi in politica estera, da un lato, e, dall'altro, del possibile ritorno che ogni finanziamento avrebbe potuto avere per gli Stati Uniti in termini economici. Con tutta evidenza l'India, paese leader del movimento dei non allineati e orientata ad una economia centralizzata, ben poco rispondeva alle condizioni del Congresso.

La battaglia più aspra fu certamente quella registratasi a proposito del finanziamento di un grande impianto per la produzione dell'acciaio, l'impianto di Bokaro, proposto con determinazione da Galbraith, convinto che ben rispondesse alle esigenze del paese così come a quelle delle relazioni indo-statunitensi, approvato da Kennedy, ma affossato dal Senato⁶³. Tanto le poche garanzie fornite dall'India in politica estera, quanto lo scarso vantaggio che, in termini di investimenti economici pareva prospettare un impianto che sarebbe stato interamente di proprietà statale, portarono infatti il Congresso a negare il finanziamento proposto. L'impianto sarebbe stato costruito tre anni dopo con finanziamenti sovietici⁶⁴.

Impossibile non richiamare, in questa rapida disamina dei principali ambiti di azione dell'ambasciatore il rapporto da lui instaurato con Nehru, «un'amicizia» come lo definisce Galbraith nelle sue memorie. I viaggi che aveva compiuto in India nel 1956 e nel 1959 avevano aiutato a tessere quel rapporto che sarebbe poi stato consolidato, una volta in ambasciata, con «numerosi incontri poco formali e infinitamente piacevoli». «Ogni appuntamento con lui – racconta Galbraith – mi era gradito, qualunque ne fosse l'occasione; e penso che il piacere fosse reciproco»⁶⁵.

Si tratta di un aspetto, questo, per nulla secondario, a maggior ragione se si riflette sul fatto che, nello stesso periodo, di ben altro tenore erano i rapporti tra Kennedy e Nehru, che, nonostante l'indubbio impegno profuso da Galbraith per migliorarli, rimasero sempre formalmente corretti ma animati da una sostanziale antipatia e incomunicabilità di fondo. «Un disastro [...] La peggiore visita di un Capo di Stato» così Kennedy avrebbe commentato a posteriori i giorni di permanenza a Washington di Nehru nel novembre del 1961⁶⁶. E non è un caso che,

⁶² D. Kux, *Estranged Democracies. India and the United States (1941-1999)*, Sage Publications Inc., 1993, 186; D. Merrill, *Bread and the Ballot, The United States and India's Economic development, 1947-1963*, University of North Carolina Press, 1990, 175.

⁶³ J.K. Galbraith, *Ambassador's Journal*, cit., 208 ss.

⁶⁴ U. Mahajani, *Kennedy and the Strategy of AID: The Clay Report and after*, in *The Western Political Quarterly*, No. 3, 1965, 666 e ss; D. Merrill, *Bread and the Ballot, The United States and India's Economic development*, cit., 201.

⁶⁵ J.K. Galbraith, *Una vita nel nostro tempo*, cit., 443.

⁶⁶ A. Schlesinger Jr., *A Thousand Days. John F. Kennedy in the White House*, cit., 526

a risollevarle le sorti di quei rapporti venne chiamata Jacqueline Kennedy, cui il marito affidò la visita in India con cui nel marzo del 1962 gli Stati Uniti ricambiarono quella di Nehru dell'anno precedente. Il viaggio si sarebbe rivelato un successo e il Primo ministro indiano non avrebbe fatto mistero con Galbraith della piacevolezza degli incontri e dei colloqui con la *first lady*⁶⁷. «L'unica visita dalla quale trassi un beneficio visibile», avrebbe commentato Galbraith⁶⁸.

Infine, è imprescindibile considerare tra i tanti ambiti di interesse di Galbraith negli anni del suo incarico diplomatico, la dimensione regionale della politica estera dell'India e i suoi rapporti con il Pakistan. Si tratta di un ambito nel quale le posizioni di Galbraith non avrebbero potuto essere più distanti da quelle che avevano orientato la politica sud asiatica dell'amministrazione repubblicana di Eisenhower e che avevano determinato la decisione di includere il Pakistan nel 1954 tra i membri della South East Asia Treaty Organization (SEATO) e di farne destinatario di una ingente assistenza militare in funzione anticomunista⁶⁹.

Solo menti esercitate con cura a evitare ogni considerazione pratica potevano immaginare un Pakistan capace di resistere all'Armata Rossa. I suoi abitanti non arrivavano a tanta immaginazione; ma essendo più pratici si servirono delle armi e dell'alleanza come ottimi sostegni per le loro pretese territoriali sul Kashmir contro l'India: per questo scopo le armi non erano più prive di senso. Così la crociata anticomunista di Washington divenne in Asia una fonte di tensione tra nazioni vicine con possibili conseguenze letali mentre i paesi comunisti ne restavano tranquillamente fuori...⁷⁰.

Non lasciano adito a dubbi le parole con cui Galbraith condanna le politiche sud asiatiche di Eisenhower e Dulles, mosse dalla fallace speranza di fare del Pakistan un valido alleato contro il comunismo e incapace invece di vedere che gli aiuti militari americani sarebbero stati interpretati dal Pakistan come funzionali alla sua contrapposizione con l'India, problema per i pakistani ben più pressante della litania antisovietica e anticinese che li aveva arruolati nella SEATO.

La guerra cino-indiana dell'ottobre del 1962 non avrebbe fatto altro che dare ragione al professore ambasciatore.

Della gestione della politica statunitense in relazione a quel conflitto Galbraith fu, forse suo malgrado, assoluto protagonista. Quando la Cina invase l'India sui confini himalayani, infatti, il Presidente Kennedy e i suoi più stretti collaboratori erano impegnati nelle ore più drammatiche della crisi missilistica di Cuba. Non stupisce che, in quel cruciale frangente, la Casa Bianca abbia delegato al suo fidato ambasciatore la completa gestione della crisi nel subcontinente indiano. «Mi sono

⁶⁷ P. Lamson, *Speaking of Galbraith. A Personal Portrait*, cit., 168 ss.

⁶⁸ J.K. Galbraith, *Una vita nel nostro tempo*, cit., 447.

⁶⁹ Sulla politica di Eisenhower per l'Asia del Sud si vedano, tra gli altri: R.J. McMahon, *The Cold War on the Periphery: The United States, India, Pakistan*, Columbia University Press, 1994, capitolo 5; D. Kux, *Disenchanted Allies. The United States and Pakistan 1947-2000*, Woodrow Wilson Center Press, 2000, capitolo 3.

⁷⁰ J.K. Galbraith, *Una vita nel nostro tempo*, cit., 450.

sentito come un generale che riceveva comunicazioni in ritardo – o più correttamente come uno che non ne riceveva affatto» scrisse Galbraith il 6 di novembre del 1962 in una lettera all'attrice, e amica, Angie Dickinson, per descrivere l'autonomia senza precedenti di cui godette in quei giorni⁷¹.

Furono diversi i fronti cui si dedicò Galbraith nella gestione di quelle tese giornate di guerra, una gestione in merito alla quale – vale la pena richiamarlo – l'ambasciatore ottenne in seguito un unanime plauso da Washington, incluso quello di Dean Rusk, con lui in precedenza certamente poco generoso⁷².

L'azione più significativa fu quella intrapresa per arrivare ad una elargizione di aiuti militari di emergenza che, approvati a Washington l'ultima settimana di ottobre, iniziarono ad arrivare in India già il 3 di novembre. Accanto a questo, Galbraith continuò a coltivare il rapporto con Nehru, portandolo a schierarsi con gli Stati Uniti in sede ONU nella denuncia dell'azione sovietica a Cuba – così da favorire l'approvazione degli aiuti da parte del Congresso; infine, anche in questo frangente, Galbraith si impegnò per attutire le implicazioni negative che l'assistenza militare all'India avrebbe potuto provocare nel rapporto col Pakistan⁷³.

Come si diceva, tuttavia, proprio il conflitto cino-indiano sarebbe stato il quadro nel quale il Pakistan avrebbe manifestato con grande chiarezza la sua completa sordità alle preoccupazioni americane di contenimento del comunismo asiatico.

Il 26 di dicembre del 1962, infatti, poco meno di un mese dopo la cessazione delle ostilità cino-indiane, il Pakistan e la Repubblica popolare cinese annunciarono di aver raggiunto un accordo per la delimitazione dei rispettivi confini, il primo passo di un rapporto sempre più stretto fatto anche di assistenza militare che porterà la RPC a divenire il primo fornitore di armamenti al Pakistan⁷⁴. La collisione tra le ragioni dell'alleanza con gli Stati Uniti e la politica di Islamabad nei confronti di Pechino non poteva essere più lampante. Un risultato opposto, questo, rispetto a quanto auspicato da Eisenhower e Dulles, ma per Galbraith, invece, come si diceva, assolutamente prevedibile.

Con i primi mesi del 1963 l'esperienza diplomatica di Galbraith in India si avviava a conclusione, in ragione del termine massimo di due anni di congedo da Harvard di cui avrebbe potuto usufruire. Fu vano il tentativo di Kennedy di convincere Galbraith a prolungare il suo allontanamento dall'accademia e nemmeno l'offerta di un incarico presso la prestigiosissima sede dell'ambasciata statunitense a Mosca lo convinse a rinunciare al suo ritorno ad Harvard⁷⁵.

⁷¹ Lettera da Galbraith a Angie Dickinson, 6 novembre 1962, in R.P.F. Holt (ed.), *The Selected Letters of John Kenneth Galbraith*, cit., 241; K. Galbraith, *Una vita nel nostro tempo*, cit., 465.

⁷² Telegramma dal Dipartimento di Stato all'ambasciata in India, 18 novembre 1962, in *FRUS 1961-1963, South Asia*, Vol. XIX, doc. 200.

⁷³ Sulla guerra cino-indiana si vedano, tra gli altri: B. Riedel, *JFK's Forgotten Crisis. Tibet, the CIA, and the Sino-Indian War*, The Brookings Institution, 2015; D.R. Devereux, *The Sino-Indian War of 1962 in Anglo-American Relations*, in *Journal of Contemporary History*, No. 1, 2009; A. Schlesinger Jr., *A Thousand Days. John F. Kennedy in the White House*, cit., 531.

⁷⁴ Sul punto, J.K. Galbraith, *Ambassador's Journal*, cit., 523.

⁷⁵ R. Parker, *J.K. Galbraith. A 20th Century Life*, cit., 404.

Fu quindi nuovamente nelle sue vesti di professore che il 22 novembre del 1963 apprese della morte dell'amico Presidente.

4. *Simbolo del dissenso*

Il 23 di novembre Lyndon B. Johnson volle incontrare Galbraith alla Casa Bianca. Discussero delle priorità che attendevano colui che era improvvisamente diventato, il giorno prima, il trentaseiesimo Presidente degli Stati Uniti. E se sulla politica interna i due si intesero immediatamente, fu impossibile trovare sintonia in materia di politica estera non appena l'Indocina finì sul tavolo della conversazione. Fu il Vietnam a dividerli allora e sarebbe rimasto il Vietnam a rappresentare la pietra della discordia nel loro rapporto fino a portarlo alla completa rottura⁷⁶.

Johnson e Galbraith si erano conosciuti durante gli anni '40 quando il primo era membro del Congresso e il secondo vice amministratore dell'OPA⁷⁷. Dopo la morte di Kennedy, Johnson lo confermò nella sua squadra e gli assegnò significativi incarichi nell'ambito della politica economica della nuova amministrazione: dapprima nel quadro del programma per la povertà che il neopresidente inaugurò nel febbraio del 1964 e, in seguito, presso l'ufficio per l'avanzamento economico (Office of Economic Opportunity) del cui Consiglio direttivo Galbraith fu membro.

Nel giro di due anni, tuttavia, gli incontri tra i due si diradarono e ben presto la rottura fu inevitabile: Galbraith era diventato una delle voci più influenti dell'opposizione alla guerra in Vietnam.

Dopo aver partecipato con gioia alla campagna elettorale di L.B.J. e aver dipinto Goldwater come un guerrafondaio, ora dovevo assistere alla spedizione, dopo tante resistenze, di truppe da combattimento, e ai primi bombardamenti del Vietnam del nord. La mia rabbia fu grande: queste erano misure imposte da persone che non avevano partecipato in niente all'elezione di Johnson e non avevano alcun legame personale né con il presidente né con il Partito Democratico. Gradualmente e con riluttanza mi convinsi che il solo atteggiamento onesto a questo punto era l'opposizione aperta, per quanto poco promettente potesse sembrare⁷⁸.

Sul Vietnam la posizione di Galbraith era stata da sempre, sin dagli anni di Kennedy, coerente. Già nel novembre del 1961 Galbraith aveva espresso a Kennedy le sue idee, quando, a Washington in occasione della già menzionata visita di Stato di Nehru, aveva avuto modo di sottrarre dalla scrivania di Walt Rostow il rapporto che questi e il generale Taylor avevano redatto per il Presidente a seguito della loro missione in Vietnam. Letto, furtivamente, quel rapporto che Galbraith sapeva essere «classificato segretissimo e accessibile solo a Dio e al Presidente degli Stati Uniti d'America»⁷⁹, l'allora ambasciatore in India non aveva esitato a scrivere a

⁷⁶ J.K. Galbraith, *Una vita nel nostro tempo*, cit., 482; R. Parker, *J.K. Galbraith. A 20th Century Life*, cit., 404.

⁷⁷ J.K. Galbraith, *Facce note. Quasi un'autobiografia*, cit., 167.

⁷⁸ J.K. Galbraith, *Una vita nel nostro tempo*, cit., 516-517.

⁷⁹ *Idem*, 508.

Kennedy per manifestare la sua totale contrarietà a quanto in esso proposto, a cominciare dall'invio di un sostanzioso contingente di soldati americani in Vietnam⁸⁰. A Galbraith Kennedy aveva quindi affidato una nuova missione esplorativa a Saigon, dalla quale l'ambasciatore tornò con la convinzione della completa inefficienza del governo di Diem ma anche dell'insensatezza di un invio di truppe. «I nostri soldati – si legge in un telegramma del 21 di novembre del 1961– non rimedieranno alle debolezze vitali: potrebbero invece perpetuarle»⁸¹.

Ancora l'anno successivo, poco dopo la visita di Jacqueline Kennedy in India, Galbraith era tornato sul punto in una lunga lettera per Kennedy, nella quale aveva nuovamente esposto la sua visione: preoccupante il crescente coinvolgimento americano in Indocina; vicino a un punto di non ritorno l'inefficiente e debole governo di Diem; prioritario per gli Stati Uniti dissociarsi dalle politiche del Primo Ministro vietnamita e, soprattutto, escludere ogni forma di coinvolgimento militare⁸².

Che, se non fosse stato ucciso, Kennedy avrebbe effettivamente posto fine al coinvolgimento americano in Vietnam è convinzione che Galbraith esprime fermamente⁸³. Non è questa la sede per entrare nel merito della questione, peraltro oggetto, a tutt'oggi di un intenso dibattito storiografico⁸⁴. È certo, invece, che quella dell'escalation fu la strada intrapresa da Johnson, una strada rispetto alla quale non stupisce che Galbraith si sia fatto aperto contestatore. Così come aveva invitato Kennedy al non impegno, con voce sempre più forte avrebbe esortato Johnson al disimpegno.

Se in una prima fase la Presidenza dell'Americans for Democratic Action fu la piattaforma della sua battaglia per la pace, condotta attraverso comizi, incontri pubblici e varie forme di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, a partire dalla seconda metà del 1967 Galbraith si fece promotore della ricerca di un candidato per le presidenziali previste per l'autunno dell'anno successivo che facesse dell'opposizione alla guerra il tratto distintivo della sua candidatura.

È in questo contesto che si deve collocare tanto la decisione di Galbraith di appoggiare Eugene McCarthy, quanto la rottura con Bobby Kennedy. Il candidato ideale sarebbe stato anche per Galbraith il fratello dello scomparso Presidente. E

⁸⁰ *A Plan for South Vietnam, Paper Prepared by the Ambassador to India (Galbraith)*, Washington, 3 novembre 1961, in *FRUS 1961-1963, Vietnam 1961*, Vol. I, doc. 209.

⁸¹ Telegramma da Galbraith al Presidente Kennedy, Nuova Delhi, 21 novembre 1961, in R.P.F. Holt (ed.), *The Selected Letters of John Kenneth Galbraith*, cit., 202. Si veda anche Telegramma da Galbraith al Presidente Kennedy, Bangkok, 20 novembre 1961, in R.P.F. Holt (ed.), *The Selected Letters of John Kenneth Galbraith*, cit., 200.

⁸² Memorandum da Galbraith a Kennedy, Nuova Delhi, 4 aprile 1962, in *FRUS 1961-1963, Vietnam 1962*, Vol.2, doc. 141. Sulla questione del Vietnam negli anni di Kennedy e il ruolo di Galbraith si veda anche R. Dallek, *JFK. John Fitzgerald Kennedy una vita incompiuta*, cit., 486 ss.

⁸³ J.K. Galbraith, *Facce note. Quasi un'autobiografia*, cit., 129-130.

⁸⁴ Si vedano, tra gli altri: M.J. Selverstone, *The Kennedy Withdrawal: Camelot and the American Commitment to Vietnam*, Harvard University Press, 2022; J.M. Newman, *JFK and Vietnam. Deception, Intrigue and the Struggle for Power*, CreateSpace, 2016; M.J. Selverstone, *It's a Date: Kennedy and the Timetable for a Vietnam Troop Withdrawal*, in *Diplomatic History*, 2010, No. 3, 485-495.

non a caso i due ne discussero alla fine del 1967. Fu Bobby Kennedy, allora, a declinare e a condividere con Galbraith la prospettiva della candidatura di McCarthy, un'opzione cui da quel momento in poi Galbraith si dedicò strenuamente, raccogliendo intorno a quel nome un diffuso consenso e sostanziosi finanziamenti elettorali⁸⁵.

Quando, dopo il marzo del 1968, Johnson annunciò che non si sarebbe ricandidato e Bobby Kennedy decise allora di scendere in campo, Galbraith optò per rimanere al fianco di McCarthy; una scelta che attribuì al dovere di coerenza e agli obblighi che avvertiva nei confronti di tutti coloro che, proprio in ragione della sua mediazione, avevano dato il loro appoggio al "suo" candidato, ma che gli valse molte critiche da parte della più stretta cerchia dei Kennediani, a cominciare da Jacqueline Kennedy, cui era rimasto profondamente legato. Alla vedova di J.F.K., che gli aveva duramente ricordato «da che parte dovesse pendere la sua lealtà», Galbraith nell'aprile del 1968 aveva scritto una lunga lettera nella quale aveva spiegato quanto complessa fosse stata per lui quella scelta⁸⁶.

L'omicidio di Bobby Kennedy, nel giugno di quell'anno, a soli due mesi dall'uccisione di Martin Luther King, sconvolse l'America, chiamata a fare i conti con una nuova ondata di violenza, che, in agosto, accompagnò anche i caotici giorni della Convention democratica di Chicago che avrebbe incoronato come candidato democratico il Vicepresidente in carica Hubert Humprey. Gli scontri tra dimostranti e forze dell'ordine sarebbero rimasti ciò per cui quella Convention sarebbe stata ricordata. Ai contestatori assiepati nel parco di fronte al suo hotel Galbraith, di notte, da una piattaforma del tutto improvvisata, rivolse un accorato discorso, ricordando loro che la battaglia per la pace di cui si sentivano protagonisti li impegnava a rifiutare la violenza. A quei ragazzi Galbraith ricordò ancora che i loro coetanei della Guardia Nazionale, pur se armati e in uniforme, non erano il nemico; erano, viceversa, come loro o forse più di loro, oppositori della guerra in Vietnam. «La prima cosa bella detta su di noi dall'inizio della settimana» avrebbe commentato un riservista incrociando Galbraith nel suo ritorno in albergo⁸⁷.

Nel 1967 Galbraith aveva esposto al grande pubblico, in un volume dal titolo *How to Get Out of Vietnam*, la sua prospettiva sulla guerra, indicando la strada attraverso la quale gli Stati Uniti avrebbero potuto uscirne. Dal dato di fatto che il nemico che si stava ormai da anni combattendo non fosse affatto il comunismo bensì il nazionalismo vietnamita, Galbraith derivava l'inevitabilità della sconfitta e il certo prevalere dei Vietcong nel Vietnam del Sud. Proprio per questa ragione l'unica strada che si apriva per gli americani era, a suo parere, quella di un programma di contenimento: si sarebbe trattato di ritirare le truppe dalle zone più esposte e di fatto ormai perdute, accettando in esse l'autorità del Fronte di Liberazione Nazionale, per continuare invece a difendere le aree urbane e le zone costiere che avrebbero dovuto divenire il rifugio di quei sudvietnamiti che, per tutti

⁸⁵ J.K. Galbraith, *Una vita nel nostro tempo*, cit., 526-527.

⁸⁶ Lettera a Jackie Kennedy, 18 aprile 1968, in R.P.F. Holt (ed.), *The Selected Letters of John Kenneth Galbraith*, cit., 366.

⁸⁷ R. Parker, *J.K. Galbraith. A 20th Century Life*, cit., 471.

quegli anni, si erano affidati alla protezione americana e che non potevano certo essere abbandonati ora al loro destino. Da lì si sarebbero attesi i negoziati⁸⁸.

La vittoria di Richard Nixon alle presidenziali del novembre del 1968 avrebbe portato, come è noto, a ben altra strategia. E anche in relazione alla vietnamizzazione del conflitto voluta dal Presidente Nixon Galbraith non avrebbe fatto mancare la sua voce critica. Certamente, non si poteva non salutare con favore la prospettiva del progressivo disimpegno da cui di fatto quella strategia muoveva, ma che questo potesse realizzarsi attraverso, appunto, un processo di vietnamizzazione della guerra nel quale ai sudvietnamiti sarebbero stati forniti aiuti logistici e armamenti sempre maggiori venne denunciato da Galbraith come «una frode»⁸⁹. Né il governo né le forze armate vietnamite erano infatti in grado, a suo parere, di sostenere ulteriormente la guerra né, tantomeno, erano dotate dell'organizzazione e delle competenze necessarie per far funzionare quelle armi che gli Stati Uniti avrebbero loro elargito. Da qui una considerazione di grande interesse e attualità: «un giorno – questa la riflessione di Galbraith – dovremmo renderci conto che la complessità degli armamenti deve essere sempre proporzionale alla competenza tecnologica dei paesi ai quali sono destinati»⁹⁰.

Erano i primi anni '70 e Galbraith era diventato un'icona dei movimenti per la pace, un simbolo della contestazione e un punto di riferimento, tanto negli Stati Uniti quanto in Europa, per tutti coloro che mettevano in discussione la società dei consumi. A fare politica sarebbero stati infatti, da questo momento in poi, anche i suoi scritti. Due, in particolare, quelli che registrarono il maggiore successo e che del pensiero economico di Galbraith sarebbero stati, di lì in poi, riferimenti imprescindibili: *La società opulenta*, pubblicato negli Stati Uniti con il titolo *The Affluent Society* nel 1958 e *Il nuovo stato industriale (The New Industrial State)*, nel 1967⁹¹.

Esula dagli scopi di questo lavoro dedicato a ricostruire la biografia politica di John Kenneth Galbraith, un'analisi puntuale del suo pensiero economico e di quelle teorie che avrebbero orientato, da allora in poi, generazioni di più o meno giovani economisti⁹². Merita forse semplicemente richiamare alcuni dei concetti che più ebbero risonanza nel dibattito sociale e politico. Ne *La società opulenta*, che era stato scritto anche durante i mesi della sua permanenza in India nel 1956, Galbraith proponeva per la prima volta riflessioni che da quella esperienza erano state

⁸⁸ J.K. Galbraith, *How to Get Out of Vietnam*, Signet Broadside, 1967

⁸⁹ J.K. Galbraith, *Una vita nel nostro tempo*, cit., 551.

⁹⁰ *Idem*, 552.

⁹¹ J.K. Galbraith, *The Affluent Society*, Houghton Mifflin, 1958; J.K. Galbraith, *The New Industrial State*, Houghton Mifflin, 1967. Con la stessa casa editrice nel 1973 uscì *Economics and the Public Purpose* che avrebbe completato la trilogia.

⁹² Per un'analisi critica del pensiero economico di Galbraith si vedano, tra gli altri: S.P. Dunn, *The Economics of John Kenneth Galbraith: Introduction, Persuasion, and Rehabilitation*, Cambridge University Press, 2012; S.P. Dunn, S. Pressman, *The Economic Contributions of John Kenneth Galbraith*, in *Review of Political Economy*, 2005, No. 2, 161-209; J.K. Galbraith, *The Abiding Economics of John Kenneth Galbraith*, in *Review of Political Economy*, No. 4, 2008, 491-499; R. Parker, *The Legacy of John Kenneth Galbraith*, in *Challenge*, No. 2, 2004, 81-89.

fortemente influenzate e che avrebbero poi continuato ad orientare il suo pensiero, a partire dalla convinzione che se in una società povera, dove il bisogno di cibo, di vestiti, di abitazioni è un'urgenza quotidiana, il rapporto tra l'aumento di questi beni e l'aumento della felicità è indubbio, altre sono, invece, le considerazioni da fare per valutare il livello di benessere – e di felicità – in una società abbiente.

Ammobiliare una camera vuota è una cosa, continuare ad accatastare mobili fino alle cantine è un'altra. Se l'uomo non fosse riuscito a risolvere il problema della produzione, egli sarebbe rimasto in quelle dolorose condizioni di miseria che sono il retaggio più inveterato dell'umanità. Ma se egli non si accorgesse di aver risolto tale problema, e quindi non si rivolgesse al prossimo compito che l'attende, si troverebbe di fronte a un altrettanto tragico destino⁹³.

Tre sono forse i concetti portanti della riflessione che, per necessità di semplificazione, merita qui richiamare in ragione della maggior eco che ebbero – ed hanno a tutt'oggi – nel dibattito sulla società dei consumi. In primo luogo, la necessità di un intervento dello Stato a regolamentare il rapporto tra produzione di beni privati e stanziamenti per i servizi pubblici, essenziale al fine della salvaguardia di quello che Galbraith chiama «equilibrio sociale»⁹⁴. In secondo luogo, la denuncia della manipolazione dei bisogni dei consumatori da parte dei produttori, un pericoloso meccanismo per cui, attraverso la pubblicità e le tecniche di vendita, gusti e comportamenti dei primi vengono subordinati ai bisogni e al fatturato dei secondi⁹⁵. Infine, l'idea che l'economia debba occuparsi, oltre che della quantità dei beni prodotti, della qualità della vita sul pianeta. Difficilmente potrebbe suonare più attuale la convinzione, espressa a chiare lettere da Galbraith sin dalla fine degli anni '50 del '900, che ben poco avrebbero dovuto preoccupare i posteri il Prodotto interno lordo e l'accumulo di beni di consumo, a fronte dell'«esaurimento delle risorse [...] in questo ultimo secolo consumate più di quanto non sia avvenuto in ogni epoca passata.»⁹⁶

Tra i sostenitori di George McGovern nelle presidenziali del 1972, chiamato nel 1973 dalla BBC a dirigere per tre anni una serie di trasmissioni televisive dedicate a materie economiche, Galbraith fu accanto a Morris Udall nelle primarie del 1976 e a Edward Kennedy in quelle del 1980.

Fu dalla tribuna, tuttavia, che seguì, per la prima volta dopo decenni, la Convention democratica del 1976. E fu quello, guardando retrospettivamente, il momento in cui, nelle sue memorie, volle mettere il punto alla sua biografia politica. «Coloro che scrivono le proprie memorie trovano spesso difficile individuare il momento in cui è meglio sospendere la partecipazione diretta alla vita pubblica ma

⁹³ J.K. Galbraith, *La società opulenta*, cit., 449.

⁹⁴ *Idem*, 325.

⁹⁵ *Idem*, capitoli 11, 12.

⁹⁶ *Idem*, 448. L'attenzione all'ambiente emerge anche ne *The New Industrial State* e in *Economics and the Public Purpose* dove al tema viene dedicato il capitolo 28. Si veda anche J.K. Galbraith, *Una vita nel nostro tempo*, cit., 365 ss.

in realtà quel momento è piuttosto ovvio. È quando si assiste allo spettacolo da un posto in tribuna»⁹⁷.

5. Conclusioni

Henry Kissinger, Jimmy Carter, Bill Clinton, François Mitterand, Mikhail Gorbachev, Benazir Bhutto. Questi sono solo alcuni dei nomi, illustri, di coloro con cui, dalla «tribuna», Galbraith continuò negli ultimi decenni della sua vita ad intrattenere una intensa corrispondenza. Decenni nei quali non abbandonò mai la vita accademica e la partecipazione politica, la riflessione critica e la sua prolifica scrittura. Decenni, nei quali, ancora, venne a lui destinata una serie di riconoscimenti universitari e pubblici, a cominciare dal prestigiosissimo conferimento, nell'agosto del 2000, della medaglia Presidenziale per la libertà, la massima onorificenza civile degli Stati Uniti⁹⁸.

«Aver svolto anche solo uno dei ruoli ricoperti da Galbraith nella sua biografia renderebbe un uomo un protagonista della vita politica americana. Averli svolti tutti è davvero un risultato notevole. Averlo fatto con lo spirito e lo stile che Galbraith possedeva rende ciò che ha fatto davvero piuttosto unico nella storia dell'America contemporanea»⁹⁹. Difficile non condividere le parole che lo scrittore americano Jim DiEugenio dedica a Galbraith in un suo ricordo sul web del 2018.

E difficile è anche non domandarsi che Presidente sarebbe stato John Kenneth Galbraith se, nell'autunno del 1967 avesse seguito l'invito di coloro che pensarono al suo nome tra quelli da proporre alle primarie del Partito Democratico. Galbraith invocò la Costituzione americana – che prevede che il Presidente sia nato negli Stati Uniti – per declinare l'offerta¹⁰⁰. Inevitabile, però, pensare che anche altre siano state le resistenze personali che lo portarono, allora come in tanti altri momenti, a preferire ai ruoli apicali gli incarichi dietro le quinte. Penso ai toni sprezzanti con cui nelle sue memorie racconta il suo no all'offerta di Kennedy di guidare il *Council of Economic Advisers*: «Washington esercita una forte attrazione sui professori universitari, appena arrivati dal relativo squallore degli uffici accademici: è l'attrazione delle poltrone di cuoio, delle ampie scrivanie, dei voluti sprechi di spazio, delle lettere di nomina presidenziali messe in cornice, di tutti gli ornamenti delle alte cariche. Ma tutte queste cose le avevo già avute»¹⁰¹. Penso, ancora, alla determinazione con cui nel 1965 si adoperò per evitare una sua nomina all'ONU dopo la morte di Adlai Stevenson: «Era una carica che non desideravo. Chi la ricopre è in stretto contatto telefonico con il dipartimento di Stato e riceve istruzioni

⁹⁷ J.K. Galbraith, *Una vita nel nostro tempo*, cit., 581.

⁹⁸ Galbraith aveva già ricevuto questa onorificenza nel 1946 dall'allora Presidente Truman.

⁹⁹ Jim Di Eugenio, *John Kenneth Galbraith. A Hero in Our Time*, 2018 (<https://www.kennedysandking.com/articles/john-kenneth-galbraith-a-hero-in-our-time>).

¹⁰⁰ Nelle sue memorie Galbraith racconta di aver rinunciato a priori ad indagare le possibilità di appellarsi al quattordicesimo emendamento, come da alcuni suggerito. J.K. Galbraith, *Una vita nel nostro tempo*, cit., 526. Anche R. Parker racconta l'episodio nella biografia (R. Parker, *J.K. Galbraith. A 20th Century Life*, cit., 433).

¹⁰¹ J.K. Galbraith, *Una vita nel nostro tempo*, cit., 425

dettagliate (e spesso in conflitto con le sue convinzioni personali) da funzionari di livello molto basso; non c'è libertà né di prendere posizioni né di difenderle a modo proprio»¹⁰².

Intellettuale controcorrente, Galbraith ha sfidato per tutta la vita quella che lui stesso ha definito “mentalità convenzionale”. Lo ha fatto nel proporre una visione economica per allora dirompente, ma lo ha fatto anche in ognuno dei tanti ambiti – dall'accademia, alla diplomazia, alla politica, al giornalismo – in cui si è messo alla prova. Personalità complessa, dalla inusuale combinazione di arroganza e generosità, coerenza e irriverenza, lealtà e insofferenza per il potere, Galbraith ha contribuito a costruire gli Stati Uniti del secolo scorso, dalla crisi economica del 1929 agli ultimi rintocchi dell'epoca bipolare.

Quello di John Kenneth Galbraith è, però, anche un preziosissimo lascito per il futuro, testimoniato innanzitutto dalla modernità delle sue parole. È del 2004 l'ultimo della sua lunghissima serie di volumi. In esso, scritto all'età di 95 anni, implicito bilancio delle riflessioni di una vita, l'economista non guarda al secolo passato, ma al futuro del nuovo millennio, mettendo ancora una volta all'erta i suoi connazionali dall'inganno dei luoghi comuni e dagli effetti perversi del sistema. Quando scriveva, Galbraith assisteva all'«avvelenato dopoguerra del conflitto in Iraq» e si congedava dai suoi lettori con un messaggio che oggi, a vent'anni da allora, non potrebbe suonare più drammaticamente attuale.

La civiltà umana, come viene chiamata, è un'alta torre bianca che celebra il progresso umano, con la cima nascosta da una grande nube nera. Il progresso umano sormontato da crudeltà e morte inimmaginabili.

Mi congedo dal lettore con un mesto accenno al problema cruciale: nei secoli la civiltà ha fatto grandi passi avanti nella scienza, nella difesa della salute, nelle arti e in gran parte, se non in tutto, ciò che è benessere in senso economico. Ma ci ha anche consentito di sviluppare nuove armi e pericoli di guerra. Così, le carneficine sono diventate l'ultimo prodotto della civiltà.

Le conseguenze della guerra sono inesorabili: morte e sofferenza che colpiscono a caso, messa in parentesi dei valori civili, il caos dei dopoguerra. Queste la condizione umana e le sue prospettive, ora più che mai evidenti. I problemi economici e sociali qui descritti, e anche la miseria e la fame, si possono affrontare col pensiero e l'azione, come già si è fatto. Ma per l'umanità, la guerra segna la più grave delle sconfitte¹⁰³.

¹⁰² *Idem*, 493. Sul punto si veda anche il racconto di Johnson. L.B. Johnson, *The Vantage Point. Perspectives of the Presidency 1963-1969*, Holt, Rinehart and Winston, 1971, 543-544.

¹⁰³ J.K. Galbraith, *L'economia della truffa. I limiti dell'economia globale*, Bur Rizzoli, 2020, 148-149 (titolo originale *The Economics of Innocent Fraud: Truth for Our Time*, 2004).

6 • 1 • 2024



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

SOVRANITÀ, CITTADINANZA E DIRITTI UMANI: IL CASO COLOMBIANO DELLA LIMPIEZA SOCIAL

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



A.A. NOVELLINO

ISSN: 2612-6672



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

**Sovranità, cittadinanza e diritti umani:
il caso colombiano della *limpieza social***
[Sovereignty, Citizenship and Human Rights:
The Colombian Case of *Limpieza Social*]

*Attilio Alessandro Novellino**

Abstract

[It.] Definite le caratteristiche fondamentali della *limpieza social*, l'uccisione sistematica in Colombia di soggetti marginali, lo studio analizza il ruolo svolto dallo Stato nella predisposizione di condizioni favorevoli allo sviluppo, alla legittimazione e al mantenimento della pratica e le particolari forme di violenza che in essa si esprimono. L'analisi del fenomeno è poi lo spunto per una riflessione sul rapporto fra sovranità, pratiche e dispositivi di delimitazione dello spazio politico, diritti umani e cittadinanza.

[En.] Having defined the fundamental characteristics of *limpieza social*, the systematic killing of marginal subjects in Colombia, this research explores the role played by the State in the preparation of favorable conditions for the development, legitimacy, and maintenance of the practice. It analyzes the fundamental attributes of the extreme violence that social cleansing expresses. The study tries to understand this phenomenon by examining the connection between sovereignty, delimitation of political space, borders, human rights, and citizenship.

Parole chiave: Limpieza social - Sovranità - Diritti umani - Cittadinanza - Violenza istituzionale
Keywords: Limpieza social - Sovereignty - Human rights - Citizenship - Institutional violence.

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. Corpi superflui. 3. Architettura degli spazi sovrani e diritti umani (una teoria della patologia dello Stato). 4. L'annientamento sociale in Colombia. 5. Il fantasma dello Stato. 5.1 La mediazione passiva 5.2 La mediazione attiva. 6. Violenza inconvertibile. 7. Conclusioni.

*Assegnista di ricerca in Filosofia del diritto presso l'Università di Bergamo. Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. Responsabile del controllo editoriale: Valentina Paleari.

1. Introduzione

Obiettivo di questo articolo è l'analisi della pratica nota come *limpieza social*, l'uccisione sistematica in Colombia di soggetti marginali, secondo una prospettiva relativa alla teoria del diritto, delle istituzioni e della società.

Lo studio del fenomeno e delle particolari forme di violenza che in essa si esprimono sollecitano una riflessione sui nodi tematici fondamentali della globalizzazione, come il rapporto fra i diritti umani, diritti fondamentali e cittadinanza, la biopolitica, la gestione dei flussi mediatici di informazione, la post-democrazia.

Definite le caratteristiche essenziali delle operazioni organizzate di pulizia dei quartieri, si proverà ad approfondire il ruolo svolto dallo Stato, come mediatore attivo e passivo, nella predisposizione di condizioni favorevoli allo sviluppo, alla legittimazione e al mantenimento della pratica. Verrà ipotizzato un particolare significato politico dello sterminio di identità sociali che rappresentano una figura limite della sovranità delle moderne democrazie e del sistema economico e produttivo di cui si sono dotate.

Per far ciò si darà conto preliminarmente dell'esistenza di "corpi di scarto", conseguenza della proiezione del capitalismo e delle logiche neoliberali su scala globale, che amplifica ed estremizza una delle caratteristiche fondamentali della modernità – l'esclusione di soggetti scarsamente produttivi, marginali e devianti, perché inadatti alla produzione – e riflette l'esistenza di una popolazione che viene esclusa nelle operazioni di delimitazione politica degli spazi.

Della complessa modalità di razionalizzazione spaziale, assemblaggio di elementi corporei, viventi materiali e immateriali di cui si avvalgono le forze economiche e politiche della contemporaneità, sempre più legate fra loro e difficili da distinguere, per dare al mondo una forma adatta alla persecuzione delle finalità perseguite, fanno parte i meccanismi di esclusione di alcuni attori sociali. La "parte mobile dell'umanità", a cui viene rifiutato il riconoscimento dei diritti basilari, di leggi positive di protezione e che si costringe a spostamenti forzati per fuggire dalle zone morte del pianeta e da una possibile eliminazione.

Seguendo il dibattito filosofico contemporaneo, verrà analizzata la tensione esistente fra sovranità, colta nelle sue mutazioni e osservata nell'opera di ristrutturazione degli spazi sui cui si esercita, diritti umani, sanciti in costituzioni e dichiarazioni internazionali, e cittadinanza – statuto giuridico riconosciuto solo entro una specifica comunità giuridico-territoriale – di cui si metteranno in luce aporie, punti ciechi e possibili vie di fuga.

Il compito principale dello Stato – fondamento politico e giuridico della sua istituzione – è quello di rendere operativi i diritti dell'uomo che caratterizzano la situazione normativa esistenziale, garantirli all'interno di uno spazio istituzionale attraverso la traduzione in diritti fondamentali. Lo svuotamento di ogni contenuto della cittadinanza, l'allontanamento da forme democratiche, avvia lo Stato verso una sua configurazione patologica. La sua attività, allora, può diventare violenza istituzionale e confondersi con quella di attori e gruppi extra-istituzionali che esercitano un controllo sociale sul territorio in modo selvaggio e al di fuori di un quadro giuridico preciso, dando spazio a forme di violenza "ultra-soggettiva" e "ultra-oggettiva", manifestazioni contemporanee di violenza di gruppo.

2. *Corpi superflui*

Da un punto di vista sistemico, la creazione di una categoria di soggetti marginali, reietti¹, privati anche dei minimi mezzi di sussistenza, è una delle conseguenze fisiologiche del funzionamento del capitalismo su scala globale, che oltre agli scarti materiali produce anche scorie umane considerate alla stregua di rifiuti da smaltire. Zygmunt Bauman usa il termine «vite di scarto» o «corpi superflui»² per indicare esseri umani scartati, in «esuberato», «eccedenti», rispetto a quelli che un sistema capitalista transnazionale ha bisogno di impiegare pienamente e che sono il risultato inevitabile della modernizzazione e della globalizzazione.

Nell'analisi del sociologo tedesco i termini «scarto» ed «esuberato» indicano due realtà non completamente coincidenti, sulle quali è necessario fare chiarezza poiché sono coinvolte entrambe, sebbene in misura diversa, nel fenomeno della pulizia sociale. L'esuberato è direttamente correlato al progresso economico, alla svalutazione di modi di vivere che improvvisamente cessano di essere sufficienti alla sussistenza ed espongono la categoria sociale che li praticava al rischio di marginalità e all'insicurezza. Una popolazione di consumatori difettosi che non ha le capacità economiche di porsi sul mercato con l'efficacia che il sistema reputa necessaria per la sua auto-alimentazione, non partecipa ad aumentare la domanda di beni di consumo e risulta estremamente vulnerabile.

Non a caso Foucault, nella sua ricostruzione genealogica del potere, individua l'esclusione di soggetti devianti (criminali, pazzi, devianti sessuali) e marginali, poiché non adatti alla produzione, come caratteristica fondamentale della modernità. «Ebbene, si risponderà, per la semplice ragione che, essendo il corpo umano diventato, a partire dal xvii-xviii secolo, essenzialmente forza produttiva, tutte le forme di dispendio irriducibili alla costituzione delle forze produttive, dunque rivelatesi perfettamente inutili, sono state bandite, escluse, re-presses»³. L'esistenza di una popolazione di scarto è l'effetto collaterale di ogni operazione volta alla costruzione di un ordine, particolare evidente, secondo Bauman, nella progettazione delle forme della convivenza umana che ha caratterizzato la modernità. «La modernità è una condizione di progettazione compulsiva e generatrice di dipendenza. [...] Dove c'è progetto, ci sono scarti. Quando si tratta della progettazione delle forme della comunità umana, gli scarti sono esseri umani. Certi esseri umani che non si adattano alla forma progettata né possono esservi adattati»⁴.

Che l'ordine politico si costituisca attraverso lo scarto di alcune parti della popolazione esistente, considerandole come «fuori posto» o «indesiderate», è l'opinione anche di Jacques Rancière⁵. L'attività finalizzata al compimento di pratiche di spostamento dei corpi nello spazio, alla quale consegue l'attribuzione di un'identità arbitraria ad un

¹ Ai «reietti della città» è dedicato un importante studio della marginalità urbana avanzata condotto da Wacquant nei ghetti neri della città di Chicago e nelle periferie delle città francesi. L. Wacquant, *I reietti della città: Ghetto, periferia, stato*, ETS, 2016.

² Z. Bauman, *Vite di scarto*, La Terza, 2007.

³ M. Foucault, *Bisogna difendere la società*, Feltrinelli, 2009, 82.

⁴ Z. Bauman, *Vite di scarto*, cit., 66.

⁵ J. Rancière, *Il disaccordo. Politica e filosofia*, Meltemi, 2007, 11; Id., *Aux bords de la politique*, La Fabrique, 1998.

soggetto, la «disidentificazione», viene definita da Rancière «polizia». L'operazione di polizia consiste nella ripartizione del sistema sociale attraverso criteri geometrici in un ordine in cui ogni individuo è collocato in una parte e nell'attribuzione di un senso particolare secondo il quale il soggetto sarà inteso, percepito dalle restanti parti. Alcune parti vengono collocate in posizioni del tutto marginali o escluse dall'ambito politico con un riconoscimento sprezzante, connotato negativamente, della loro identità.

L'azione politica si rende necessaria al fine di rispondere al torto che è stato fatto agli esclusi dalla scena politica e ridare voce ai «senza-parte». È una risposta a tale sistemazione arbitraria che mira a contestare il riconoscimento sprezzante, a mettere in discussione l'identità attribuita e porre fine allo sdegno che si accompagna all'imposizione di contenuti identitari forzati. Ma questa esclusione è secondo Bauman determinata dalla legge costitutiva dell'ordine politico, che, tracciando una linea netta tra ciò che è legale e ciò che non lo è, esclude mediante un'inclusione nell'eccezione alcuni soggetti a cui decide di non applicarsi, auto-sospingendosi. «Autosospensione significa che la legge limita il suo rapporto con gli esclusi al fatto di tenerli fuori dalla sfera governata da regole che ha delimitato. La legge agisce su quel rapporto proclamando che gli esclusi non la riguardano. Non c'è legge per gli esclusi. La condizione dell'essere esclusi consiste nell'assenza di una legge che ad essa si applichi»⁶. Così le vittime dei progetti di costruzione dell'ordine sarebbero dei «bersagli leciti», esclusi dalla protezione della legge per il volere stesso del potere sovrano. Proprio attraverso l'esclusione di alcuni attori sociali, ai quali viene rifiutato il riconoscimento dei diritti basilari e di leggi positive di protezione, «lo 'spazio sovrano' viene rivendicato, ottenuto, circoscritto e protetto»⁷.

La tesi, che necessita diverse precisazioni, estremizza una questione di primaria importanza: l'esistenza di una tensione fondamentale e forse inconciliabile tra sovranità nazionale, l'espressione più intensa del potere politico, e diritti umani, con il tentativo operato da questi ultimi di provare a renderla rispondente a principi universali di giustizia tramite l'invocazione di «un'ontologia dell'umano che eccede l'ordine dello Stato»⁸. È indubbio che i diritti umani abbiano una connotazione marcatamente politica, poiché oltre a porre dei limiti, sono legati alla struttura politica da un vincolo che può dirsi costitutivo.

Da una condizione esistenziale primordiale, usando le categorie di Massimo La Torre⁹, nella quale l'uomo si trova gettato nel mondo senza poter rinvenire nella natura elementi certi per orientare la propria condotta, si transita ad una situazione normativa intersoggettiva (discorsiva o morale) nel momento in cui, mediante l'atto di dar parola all'altro secondo le regole di ragione¹⁰, si ottiene un'informazione sui limiti a cui sottoporre la propria condotta. Questo limite, che è interno per quanto riguarda la

⁶ Z. Bauman, *Vite di scarto*, cit., 67.

⁷ *Idem*, 68.

⁸ J. Lechte and S. Newman, *Agamben and the politics of human rights. Statelessness, images, violence*, Edinburgh University Press, 2013, vii.

⁹ M. La Torre, *Universalità e relatività dei diritti fondamentali. Diritti dell'uomo, diritti delle donne, diritti "culturali"*, in *Ragion pratica*, Il Mulino, No. 2, 2004, 414.

¹⁰ Tra cui si ricordano: «Chiunque sia in grado di parlare può prendere parte ai discorsi; Chiunque può problematizzare qualunque affermazione; Chiunque può introdurre nel discorso qualunque affermazione; Chiunque può esprimere le proprie opinioni, i propri desideri, e i propri bisogni». R. Alexy, *Teoria dell'argomentazione giuridica. La teoria del discorso razionale come teoria della motivazione giuridica*, Giuffrè, 1998, 235.

produzione, decisione di porlo, ma esterno per la giustificazione¹¹, determina l'emersione di obblighi e diritti la cui istituzionalizzazione in un progetto comune di convivenza, tramite un contratto sociale incentrato sul presupposto dell'uguale libertà dei soggetti coinvolti, è demandata alla situazione politica. Preludio di uno stadio finale, giuridico, nel cui ambito i diritti riconosciuti nei processi istituenti verranno resi operativi.

Le moderne democrazie sono perciò sistemi dei diritti umani: «oggi il concetto stesso di democrazia è inscindibile con quello di diritti dell'uomo»¹².

A partire dalla dichiarazione dei diritti dell'uomo del XVIII secolo, tramite il riconoscimento ad un astratto destinatario, poi confermato nella dichiarazione ONU del 1948 e in molte costituzioni, l'uomo sarebbe dovuto divenire un essere che trova la sua dignità in sé stesso e non in un ordine superiore. Ma la questione dei diritti umani ha perso ben presto il suo referente umano per confondersi con l'emancipazione nazionale e la sovranità del popolo. «Il popolo e non l'individuo era l'immagine dell'uomo»¹³. A conclusione del capitolo *Il tramonto dello stato nazionale e la fine dei diritti umani* nel suo *Le origini del totalitarismo*, Hannah Arendt, in relazione alla categoria degli apolidi come soggetti privati di una cittadinanza ed esclusi perciò da qualunque rapporto politico, scrive che: «privati dei diritti umani garantiti dalla cittadinanza, si trovarono ad essere senza alcun diritto, la schiuma della terra»¹⁴. Nella visione di Arendt, mutuata dalla tradizione dell'antica Grecia, esiste una netta demarcazione tra uno spazio politico all'interno del quale la vita umana diviene *bios*, “forma di vita”, *bios politikos* – «la vita delle grandi azioni e delle parole nobili» – e uno spazio privato *zoè* – l'essere in vita comune a tutti gli esseri viventi inteso in senso fisiologico – «esseri umani che, non protetti da alcuna legge specifica, né da alcuna convenzione politica, non sono altro che esseri umani»¹⁵. Solo nella sfera pubblica l'uomo sperimenta la libertà tramite l'uguaglianza, essendo invece lo spazio privato luogo delle differenze naturali.

L'appartenenza alla comunità politica definisce la piena umanità dell'uomo e lo separa dalla sua componente di animale della specie umana. La cittadinanza è lo strumento giuridico che consente l'espressione di opinioni e la realizzazione di azioni in un mondo comune, che attribuisce all'identità un senso compiuto.

3. Architettura degli spazi sovrani e diritti umani (una teoria della patologia dello Stato)

Se la tutela dei diritti umani esige necessariamente una traduzione sul piano positivo in diritti fondamentali, riconosciuti al cittadino all'interno di uno spazio istituzionale¹⁶,

¹¹ C. Castoriadis, *Ce qui fait la Grèce, I, D'Homère à Héraclite. Sèminaires 1982-1983*, Seuil, 2004, 36-37.

¹² N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Einaudi, 1990, 58.

¹³ H. Arendt, *Le origini del totalitarismo*, Edizioni di Comunità, 1996, 404.

¹⁴ *Idem*, 372.

¹⁵ H. Arendt, *Noi rifugiati*, Einaudi, 2022, 27.

¹⁶ La stretta connessione esistente tra diritti umani e dritti fondamentali viene così riassunta da Massimo La Torre. «Diritti fondamentali chiamo, infatti, i diritti umani resi operativi mediante la loro istituzionalizzazione all'interno di una comunità politica concreta. [...] Al riguardo ancora valida rimane la distinzione operata da Sieyès tra 'diritti naturali o civili' (che oggi diremmo diritti umani) e 'diritti politici' (che potremmo far oggi coincidere con la nozione di diritti fondamentali). I 'diritti umani' (quelli 'naturali' o 'civili' dell'abate francese) sono i diritti per la cui protezione si costituisce la comunità politica. I 'diritti fondamentali' sono quelli invece grazie ai quali, mediante i quali, la detta comunità si forma». M. La Torre, *Universalità e relatività dei diritti fondamentali*, cit., 411.

uno Stato capace di svuotare di ogni contenuto la cittadinanza sembra revocare uno dei suoi compiti principali: rendere operativi i diritti dell'uomo, quali si presentano nella situazione normativa esistenziale individuale, originaria e discorsiva, e garantire la posizione di uguale libertà e pari dignità sociale delle persone. Presentandosi, invece, come dispositivo di autopoiesi di un sistema politico votato a valutazioni utilitaristiche più che morali. È l'allontanamento dalla sua funzione di operatore giuridico della convivenza umana, resa possibile attraverso l'istituzionalizzazione dei diritti umani in diritti fondamentali, a trasformare l'apparato pubblico in strumento tanato-politico¹⁷. Rappresentano infatti dei bersagli leciti coloro ai quali il potere sovrano non accorda una protezione – tramite la revoca, il mancato riconoscimento della cittadinanza o il suo prosciugamento *de facto* – ma sui quali pretende di governare¹⁸. Non sono dei cittadini, *πολίται*, ma dei sudditi di un re, *βουλόμενοι*, o di un tiranno, *ἀρχόμενοι*¹⁹.

Le ipotesi di lesione dei diritti umani ad opera di apparati pubblici, di perdita o di revoca della cittadinanza, lo strumento che aveva consentito il legame della persona con l'organizzazione politica naturale, rappresentano una sorta di tradimento delle promesse fatte a una vita prepolitica che, spogliata dell'abito nobilitante dei diritti umani, appare ormai nuda, insignificante, priva di ogni valore; sembra un rifiuto eliminabile.

Volendo evidenziare le disfunzioni di una democrazia che utilizza i diritti umani solo come strumento per affermare la sovranità della nazione e del popolo più che la sacralità dell'essere umano, riferendosi alla particolare figura degli apolidi, Arendt scrive: «Il loro distacco dal mondo, la loro estraneità sono come un invito all'omicidio, in quanto che la morte di uomini esclusi da ogni rapporto di natura giuridica, sociale e politica, rimane priva di qualsiasi conseguenza per i sopravvissuti. Se li si uccide, è come se a nessuno

¹⁷ Balibar mette a sistema le differenti forme di violenza estrema riconducibili allo Stato che danno vita al «teatro della crudeltà statale» in una «teoria della patologia dello Stato». Sul punto si tornerà nell'ultimo paragrafo. É. Balibar, *Violenza, politica, civilté*, in *Violenza e civilté. Riflessioni a partire da Étienne Balibar*, Jura Genitum, Vol. XII, 2015, 29-31.

¹⁸ Del «teatro della crudeltà statale» fa sicuramente parte la decisione del governo degli Stati Uniti di effettuare test nucleari a partire dal 1951 sul proprio territorio. L'operazione non fu in alcun modo scoraggiata dalla previsione di decessi e gravissime conseguenze per la salute dei cittadini americani residenti nelle zone interessate dalle detonazioni e dei danni arrecati alle generazioni future. Se infatti l'istituzione di un'amministrazione fiduciaria sulle isole del Pacifico concessa agli USA dall'ONU, aveva offerto una veste giuridica alle brutalità atomiche perpetrate nei *Pacific Proving Grounds*, non era riuscita a nascondere le devastanti ripercussioni sulla popolazione civile. Era chiaro che morte, tumori, gravissime malattie, malformazioni per i nascituri avrebbero riguardato anche i *downwinders* americani, popolo esposto ai venti tossici prodotti dagli esperimenti condotti nel poligono atomico del Nevada. E così fu. I decessi furono probabilmente superiori ai cinquantamila, l'esatto numero è ignoto poiché coperto da segreto di Stato. Le vittime delle operazioni condotte nel Nevada *test site*, formalmente cittadini, sono individui soggetti ad un potere politico che calpesta le attribuzioni fondamentali della cittadinanza, qualificandoli come sudditi. Le battaglie legali che negli anni successivi portarono i superstiti o le famiglie delle vittime ad ottenere un risarcimento economico, misero per altro, non riuscirono certamente a cancellare la violenza istituzionale intrinseca a pratiche che, seppur riconducibili ad interessi nazionali di pubblica sicurezza, non furono adottate in un contesto definito da un punto di vista giuridico come bellico. Prospettive giuridiche per la sicurezza dei test nucleari si trovano in M.S. McDouglas, *Studies in world public order*, New Press, 1987, 766.

¹⁹ Secondo la distinzione operata da Aristotele nella *Politica*, la figura del *boulòmenos*, consenziente, è colui che accetta di sottoporsi ad un sovrano in un regno, *archòmenos*, comandato, il sottoposto ad un tiranno. Entrambi differiscono nettamente dal cittadino che partecipa pienamente ad una comunità politica che contribuisce a creare, non limitandosi a subirne i comandi. Sul punto di guardi M. La Torre, *Libertà di parola*, Carocci, 2021, 18.

fosse causato un torto o una sofferenza»²⁰. Richiama quindi la messa al bando, un istituto arcaico che contempla l'uccisione di un essere umano escluso dalla comunità politica non classificabile come omicidio, sacrificio, come esecuzione di una condanna, né sacrilegio.

L'*homo sacer*²¹, «modello tipico-ideale di un essere escluso»²² evocato da Bauman nella formulazione della sua tesi sui corpi superflui, è una particolare figura del diritto romano arcaico che designava colui che, giudicato dal popolo per un delitto, non poteva essere sacrificato, ma poteva essere ucciso impunemente. L'autore dell'uccisione, cioè, non avrebbe potuto consacrare ad una divinità la vittima, né subire una condanna per omicidio. Si realizzava in tal modo una sospensione dello *ius humanum* tramite la disapplicazione della legge di Numa sull'omicidio e dello *ius divinum*. In questo istituto del diritto romano Agamben vede una sfera limite dell'agire sottratta alle leggi umane e a quelle divine, che opera mediante un'eccezione e sulla cui struttura si è costituito il potere sovrano dello Stato. L'*homo sacer*, la cui esistenza viene catturata in una dimensione politica e per questo esposta all'«uccidibilità» attraverso un bando, si colloca in una zona di indifferenza tra dimensione sacra e dimensione profana. Questa dimensione viene definita da Agamben *nuda vita* la cui produzione rappresenta la prestazione originaria della sovranità.

Pur ammettendo che le categorie marginali, vittime delle operazioni di pulizia sociale, potrebbero somigliare a dei moderni *homines sacri*, nei cui confronti la società colombiana ha emesso un bando che li priva dei loro diritti umani e li espone ad un potere di morte, più che a una caratteristica intrinseca della sovranità ciò sembra ascrivibile ad una attenuazione della tutela offerta dagli strumenti che garantiscono la democraticità di uno spazio istituzionale e al conseguente svuotamento della cittadinanza e della protezione offerta dalla stessa.

Una comunità politica qualificata dalla cittadinanza riconosciuta ai suoi membri è un luogo istituzionale in cui l'uguaglianza si specifica nella libertà dei cittadini di partecipare alla legislazione, alla giurisdizione e, per queste vie, l'autorità è chiamata costantemente a giustificarsi. «La cittadinanza, dunque, è uno dei momenti di un circolo virtuoso per cui la sovranità si produce mediante la garanzia ch'essa dà che i soggetti su cui si esercita abbiano allo stesso tempo accesso a quella capacità sovrana»²³. Lo spazio abitato dalla popolazione marginale colombiana, le periferie dei quartieri lasciate all'amministrazione di gruppi locali, potrebbero rappresentare una manifestazione delle zone di indifferenza in cui anomia e diritto, caos e organizzazione si toccano e sfumano l'uno nell'altro, di cui il potere, una volta allontanatosi dalla forma virtuosa dell'autogoverno, decide di avvalersi per costituirsi come sovrano. «Zone di indeterminatezza giuridica che, a loro volta, autorizzano a punire preventivamente persone trasformate in sospetti, ma senza che

²⁰ H. Arendt, *Le origini del totalitarismo*, cit., 418.

²¹ Bauman richiama espressamente la descrizione dell'*homo sacer* di Giorgio Agamben. Agamben cita il trattato di Festo sul significato delle parole come fonte da cui ha ricavato la definizione di questa figura giuridica. Anche Weber menziona la figura giuridica del *sacer esto* propria del diritto romano arcaico, sostenendo che la società reagiva ad alcune trasgressioni che potevano metterla in pericolo «con la messa al bando (perdita della pace) [...] o un procedimento sacrale di espiazione». Cfr. G. Agamben, *Homo sacer. Edizione integrale 1995-2015*, Quodlibet, Macerata, 2018, 73; M. Weber, *Economia e società*, Comunità, 2016, 10.

²² Z. Bauman, *Vite di scarto*, cit., 67.

²³ *Idem*, 21.

siano state formalmente giudicate o condannate»²⁴. Uno spazio in cui «tutti gli uomini sono potenzialmente *homines sacri* e *homo sacer* è colui rispetto al quale tutti gli uomini agiscono come sovrani»²⁵.

Balibar parla di «parte mobile dell'umanità»²⁶ per indicare quella frazione di popolazione costretta a spostarsi per sfuggire alla violenza e alla possibile eliminazione dovuta, oltre che a catastrofi sanitarie e climatiche, anche a guerre civili e persecuzioni delle minoranze. Tra le «zone morte» del pianeta connesse a «zone di collasso dello Stato» menziona anche la Colombia.

Significativo in proposito l'episodio delle violenze sui civili di San José de Apartadó, gruppo di contadini che si dichiarò Comunità di Pace e zona neutrale al conflitto nel 1997 e che nel 2005 fu attaccata da militari dell'esercito e paramilitari²⁷ che insieme – uniti in un legame torbido tra politica, forze irregolari e capitale su cui si tornerà diffusamente – «difendevano gli interessi delle numerose imprese transazionali presenti nella zona»²⁸.

Anche nella *limpieza social* che sembra un rozzo e selvaggio meccanismo sociale di gestione dell'ordine pubblico e che per certi versi lo è, come si vedrà nei paragrafi successivi, emerge probabilmente il volto turpe di una struttura politica ben organizzata, che al diritto sostituisce il fatto, alla proceduralizzazione del conflitto la violenza, alla protezione della vulnerabilità il darwinismo sociale e la logica mercantile dello smaltimento dell'eccedenza.

Se anche non si condividesse la tesi agambeniana sulla sovranità dello Stato, che per certi versi radicalizza l'impostazione biopolitica di Foucault²⁹ ed estremizza le conseguenze tanatopolitiche³⁰ di matrice hobbesiana³¹, sostituendo l'origine contrattualistica del potere sovrano con la presa diretta sulla vita, sarebbe difficile non vedere nella *limpieza social* una pratica di eliminazione di soggetti costituiti o residui

²⁴ A. Mbembe, *Brutalismo*, Marietti 1820, 2023, 166. Cfr. anche D. Fassin, *Punir. Une passion contemporaine*, Seuil, 2017.

²⁵ G. Agamben, *Homo sacer*, cit., 83.

²⁶ É. Balibar, *Sur la situation des migrants dans le capitalisme absolu*, in *Les Possibles*, No. 19, 2019, 1-2.

²⁷ La JEP, *la Giurisdizione Speciale per la Pace* di cui si parlerà nei paragrafi successivi, ha riconosciuto che la tortura e l'uccisione di otto persone tra cui tre minorenni, nella quale fu coinvolto l'esercito guidato dal Colonnello Orlando Espinosa Beltrán, ex comandante della VXII Brigata, condannato a 34 anni di carcere dalla Corte Suprema di Giustizia come coautore del massacro insieme ai paramilitari del blocco Héroes de Tolová, sono crimini di guerra e contro l'umanità e per questo imprescrittibili. JEP, Ordinanza No. 1013 del 22/12/21, <https://drive.google.com/file/d/1RwAuSlh-xf0AC77JGBpUwlnYXCwpAtn5/view>.

²⁸ S. Fraudatario, «La Colombia in bilico tra accordi di pace e continue violazioni dei diritti umani», in DEP No. 30, 2016, 103.

²⁹ Così Foucault: «Dal punto di vista della vita e della morte, il soggetto è semplicemente neutro ed è solo grazie al sovrano che ha diritto a essere vivo o ha diritto, eventualmente, a essere morto. Comunque sia, la vita e la morte dei soggetti diventano dei diritti solo per effetto della volontà sovrana. [...]. L'effetto del potere sovrano sulla vita non si esercita che a partire dal momento in cui il sovrano può uccidere». M. Foucault, *Bisogna difendere la società*, cit., 591. A proposito del biopotere Foucault scrive: «Ci troviamo dunque all'interno di un potere che ha preso a carico sia il corpo che la vita, o se volete che ha preso a carico la vita in generale costituendo due poli: uno sul versante del corpo, l'altro sul versante della popolazione». *Idem*, 625.

³⁰ Il luogo nel quale vita e morte non sono distinguibili e la sovranità diviene il potere di decidere chi può vivere e chi deve morire per Achille Mbembe è rappresentato dalla colonia. A. Mbembe, *Necropolitics*, in *Public Culture*, 15, 2003, pp. 11-40 e *On the postcolony*, Berkeley, California, 2001.

³¹ T. Hobbes, *Leviatano*, La Nuova editrice, 1987.

della costituzione di un ordine o di un potere sovrano. Wendy Brown, ad esempio, individua nelle varie forze attraverso le quali il capitale transnazionale si esprime, l'espressione contemporanea più pregnante della sovranità che una volta apparteneva allo stato nazionale e concorda nel ritenere l'*homo sacer* una produzione del soggetto sovrano³². «Il capitale produce vita, ma toglie le misure di protezione e i legami di appartenenza, trasforma ciascuno in un *homo sacer*, ovunque nel mondo»³³.

Per uscire dallo scacco ontologico al quale sarebbe esposta l'umanità se si accettassero le posizioni di Arendt, per via delle deficienze della democrazia e il tentativo di preservare la purezza della relativa sfera, e di Agamben³⁴, tramite la sospensione radicale della nuda vita nell'eccezione praticata come prestazione del biopotere, è necessario secondo Rancière ridefinire la questione dei diritti umani e in particolare individuare il soggetto a cui gli stessi possono essere imputati, poiché questo è il vero soggetto della politica³⁵. Il destinatario dei diritti dell'uomo non può essere un soggetto stabilmente definito che è allo stesso tempo fonte e detentore di tali attribuzioni. Una tale figura astratta, come nota la stessa Arendt, non esiste e perderebbe ogni attribuzione nel momento in cui non gli fosse riconosciuta una cittadinanza o gli fosse sottratta. Anche il soggetto escluso dall'attribuzione di un diritto, si configura come politico, poiché i soggetti politici sono propriamente eccedenti potendo essere ricompresi in una somma delle parti della società che include «il conto dei non contati come un supplemento»³⁶.

La politica – il disaccordo nella quale essa si esprime – è il dissidio fra queste due impostazioni di conteggio. Non separa la sfera pubblica da quella privata, ma pone in essere scene di conflitto che mettono alla prova l'attribuzione dei diritti. Si potrebbe dire che Rancière identifica nel processo di apertura di una scena conflittuale di rivendicazione di diritti della parte non contata il soggetto dei diritti umani. In questo modo sembra possibile superare la dicotomia tra attribuzione e negazione del diritto, tra riconoscimento e mancata garanzia *de facto* dell'uguaglianza e della libertà.

Il soggetto dei diritti umani non è un'entità privata di un diritto, una minoranza vessata o un gruppo discriminato a cui viene attribuita una precisa collocazione nello scenario

³² Sebbene la sovranità del capitale globale secondo si presenti agli occhi di Brown senza un sovrano individuabile con le sembianze di «un dio antropomorfo». W. Brown, *Stati murati, sovranità in declino*, Laterza, Roma-Bari, 2013, 61.

³³ *Idem*, 60.

³⁴ Per Agamben i diritti umani certificano giuridicamente l'iscrizione della nuda vita all'interno dell'ordine sovrano attraverso la cittadinanza: «I diritti dell'uomo rappresentano, infatti, innanzitutto la figura originaria dell'iscrizione della nuda vita naturale nell'ordine giuridico-politico dello Stato-nazione [...] Stato-nazione significa: Stato che fa della natività, della nascita (cioè della nuda vita umana) il fondamento della propria sovranità [...] Le Dichiarazioni dei diritti vanno allora viste come il luogo in cui si attua il passaggio dalla sovranità regale di origine divina alla sovranità nazionale». E ancora: «Che, attraverso di esse, il suddito si trasformi in cittadino, significa che la nascita - cioè la nuda vita naturale - diventa qui per la prima volta (con una trasformazione le cui conseguenze biopolitiche possiamo solo ora cominciare a misurare) il portatore immediato della sovranità. [...] Il principio di natività e il principio di sovranità, separati nell'Ancien Regime, si uniscono ora irrevocabilmente per costituire il fondamento del nuovo Stato-nazione. La finzione qui implicita è che la nascita diventi immediatamente nazione, in modo che non possa esservi alcuno scarto fra i due momenti. I diritti sono, cioè, attribuiti all'uomo, solo nella misura in cui egli è il presupposto immediatamente dileguante (e che, anzi, non deve mai venire alla luce come tale) del cittadino». G. Agamben, *Mezzi senza fine*, Bollati Boringhieri, 1996, 38-39.

³⁵ J. Rancière, *Who is the Subject of the Rights of Man*, in *Giornale Critico Di Storia Delle Idee, Rivista Internazionale Di Filosofia*, No. 2, 2018.

³⁶ *Idem*, 33.

politico. La concessione di un diritto apre uno spazio per le rivendicazioni nel quale possono inserirsi anche gli esclusi attraverso un'azione volta ad evidenziare le discrepanze tra fatto e diritto. L'universalità dei diritti umani, in questa declinazione, non risiede nella medesima natura umana che accomunerebbe tutti gli individui, gruppi e minoranze oppresse, ma nella possibilità, a tutti concessa, di utilizzarla e di far valere le disfunzioni delle attribuzioni. Anche la più evidente forma discriminatoria dischiude una possibilità propriamente politica nel momento in cui rende possibile un tentativo di soggettivazione della parte non contata, attraverso l'apertura di una scena di disaccordo. Questa visione, postulando l'abbattimento della «distinzione ontologica tra comunità politica e il suo lato altro, tra vita politica e vita nuda», apre lo spazio per la configurazione di «forme di vita politica al di là dei confini dell'ordinamento statale sovrano e della comunità nazionale»³⁷.

Più che nei diritti umani nel consenso è individuabile una pratica di depoliticizzazione che prova a sbarazzarsi della parte eccedente, utilizzando ricostruzioni affidate ad esperti e tendenti alla negoziazione regolata di interessi. Il consenso sutura ogni spazio di disaccordo e impedisce l'utilizzo costruttivo e la messa in evidenza delle discrepanze tra apparenza/legge e realtà/fatto³⁸.

Nell'attuale scenario globale, ad una dimensione economica, spazio-temporale tendenzialmente unica per tutto il genere umano, non corrisponde però una sfera pubblica universale. Da qui il corto circuito tra diritti umani e cittadinanza, statuto giuridico riconosciuto solo entro una specifica comunità giuridico-territoriale, e l'attrito sempre possibile fra diritti fondamentali e democrazia, situazione politica che tenta di porre rimedio alle deficienze pratiche della situazione morale, nel momento in cui si allontana all'autogoverno per approdare alla forma imperialista della post-democrazia. Il proliferare di muri, barriere e recinzioni, l'ossessione per la protezione dei confini nazionali, per le frontiere e l'accanimento nel contrasto dell'immigrazione rappresentano forme di riarticolazione e proiezione della sovranità nell'era globale³⁹. La sovranità sembra presentarsi ora come questione di management devoluta dalla razionalità neoliberista, ai *decision makers* delle aziende, ad organismi di governance internazionale (Fondo Monetario Internazionale, Organizzazione Mondiale per il Commercio) e basata su criteri di mercato che soppiantano i valori universali su cui si fonda lo Stato di diritto⁴⁰.

Secondo Brown nell'ultimo cinquantennio gli attributi tradizionali della sovranità dello Stato sono stati minati dall'attacco di flussi globali del capitale e dal crescente potere di istituzioni giuridiche, economiche e politiche transnazionali. Le caratteristiche proprie della sovranità si esprimono in altri ambiti: l'economia politica e la violenza legittimata dalla religione. Piuttosto che comportare una riduzione su scala globale della vita a nuda vita (Agamben), nella visione di Brown la sovranità si esprime principalmente nella

³⁷ J. Lechte and S. Newman, *Agamben and the politics of human rights*, cit., ix.

³⁸ «I luoghi propri della deliberazione e della decisione sul bene comune, le assemblee in cui si discute e si legifera, le sfere dello Stato in cui si decide, le giurisdizioni supreme atte a verificare la conformità delle deliberazioni e delle decisioni alle leggi fondamentali della comunità», si assiste a un processo paradossale, per cui, «in questi stessi luoghi, va diffondendosi l'opinione disincantata che c'è poco da deliberare, che le decisioni si impongono da sé, e che il ruolo specifico della politica si traduce quindi soltanto in un adattamento puntuale alle esigenze del mercato mondiale e nell'equa ripartizione dei profitti e dei costi di tale adattamento». J. Rancière, *Il disaccordo*, cit., 18.

³⁹ W. Brown, *Walled States, Waning Sovereignty*, Zone Books, 2010.

⁴⁰ W. Brown, *Stati murati, sovranità in declino*, Laterza, 2013, 10-11.

dominazione oppressiva del capitale e nella violenza. Ambiti questi ostili, o quanto meno indifferenti, rispetto alle pretese statali e alle norme giuridiche nazionali e internazionali. La costruzione di muri e l'ossessione verso i confini sarebbero reazioni isteriche alla sparizione della sovranità dallo Stato nazione e un tentativo di opposizione alle forze postnazionali, transnazionali o subnazionali che tendono ad operare in uno spazio svincolato dai confini dell'ordinamento statale. La sovranità residua dello Stato si manifesta attraverso forme teologiche e violente, mentre la crescita esponenziale dei sistemi informatici e computazionali delinea nuove architetture degli spazi sovrani.

Svincolata da qualsiasi legge diversa da quella della «violenza organizzata che sottende il capitalismo contemporaneo e l'ordine del mondo in generale», la frontiera, perde la sua connotazione di delimitazione esclusivamente spaziale, «linea di demarcazione che separa entità sovrane»⁴¹, e diviene dispositivo ibrido di depredazione-regolazione del vivente e baluardo della distribuzione diseguale del rischio. La connotazione ontologica⁴² che acquisisce la rende capace di operare non solo in direzione esterna, in funzione escludente dello straniero/nemico, ma anche interna, facendosi fisiologica, organica, biopolitica e inscrivendo sulla carne, «corpo-frontiera»⁴³, il segno di partizioni, suddivisioni dell'umanità in eccedenza. Argine di un flusso di rifiuti di cui la parte in fuga o vagante⁴⁴ è solo una frazione⁴⁵, luogo invalicabile per determinate classi della popolazione»⁴⁶, essa rappresenta la parte visibile di «dispositivi e installazioni più grandi»⁴⁷, capaci di sottoporre ogni sfera del vivere, compresa quella del diritto, a una logica mercantile e computazionale. Per definire la complessa modalità di razionalizzazione, costrizione spaziale, predazione di elementi corporei, viventi, materiali e immateriali di cui si avvale la contemporaneità per dare al mondo una forma rispondente alle finalità che si prefigge, Mbembe utilizza il termine, mutuato dal pensiero architettonico, di «brutalismo»⁴⁸. Come ogni opera demiurgica questa frenetica attività dei poteri globali del neoliberalismo produce scarti, estrae valore dal materiale che deve essere canalizzato. Alle aree di densità corrispondono prosciugamento, erosione e svuotamento. Alla velocità l'immobilizzazione.

Il controllo degli spostamenti e il governo delle popolazioni si basano sulla regolazione della velocità, che si riduce progressivamente fino a raggiungere il grado zero dell'immobilità forzata delle persone di troppo. Per intralciare o bloccare i suoi bersagli la frontiera ora è capace di un'estroffessione che la rende mobile. Si proietta fuori dal suo spazio fisico, inseguendo, rallentando, dando la caccia ai corpi della massa in esubero che

⁴¹ A. Mbembe, *Brutalismo* cit., 76.

⁴² *Idem*, 77.

⁴³ *Idem*, 161.

⁴⁴ Cfr. É. Balibar, *Sur la situation des migrants dans le capitalisme absolute*, cit.

⁴⁵ La suddivisione dell'umanità in molteplici frazioni di classi razzialmente tipizzate è, secondo Mbembe, una delle principali trasformazioni antropologiche del nostro tempo. Secondo una logica razziale, oltre alla divisione fra la parte mobile e immobile dell'umanità, sembra avvenire anche la separazione fra persone solvibili e quelle considerate insolventi. *Ivi*, 147.

⁴⁶ *Idem*, 78.

⁴⁷ *Idem*, 163.

⁴⁸ *Idem*, 9.

diventano essi stessi frontiera⁴⁹. «Il corpo-frontiera è essenzialmente il corpo di razza, quello di una classe razziale sottomessa a un calcolo intensivo di nuovo genere»⁵⁰.

Per questo scopo impiega apparecchiature, di contenimento, offesa e tortura⁵¹, software e un arsenale tecnologico fatto di dispositivi di geolocalizzazione e tracciamento dei corpi, riconoscimento facciale, moduli biometrici integrati, sensori, droni, satelliti, *robot*. Nelle frontiere mobili, portatili, onnipresenti⁵², descritte da Mbembe, «diventate vere e proprie nasse, dispositivi per catturare, immobilizzare, ed eliminare le popolazioni ritenute indesiderabili, eccedenti o addirittura di troppo»⁵³ insieme ai campi di detenzione⁵⁴ per stranieri, rifugiati o corpi-frontiera, riecheggiano, con una sinistra accelerazione distopica, le parole di Arendt: «sembra che nessuno voglia sapere che la storia contemporanea ha creato una nuova specie di esseri umani - quelli che vengono messi nei campi di concentramento dai nemici e nei campi di internamento dai loro amici»⁵⁵.

In questo scenario i diritti umani, piuttosto che costituire posizioni ascrivibili di status idonei al raggiungimento di un equilibrio esistenziale, una sicurezza sociale ed economica funzionale agli interessi dei mercati⁵⁶ e tarata sul modello ideale del consumatore, potrebbero svolgere una funzione protettiva e promozionale qualora venissero considerati come attributi esplicativi di una trascendenza dell'umano in quanto umano. Strumenti per l'affermazione di una libertà e di un'uguaglianza riconosciute al vivente per il fatto stesso di vivere⁵⁷ e non raggiunte come meta di un progetto di emancipazione. Capaci di segnare il percorso verso forme di esistenza politica rinnovate, a vocazione universalistica, trasversali rispetto alla sovranità dello Stato.

4. *L'annientamento sociale in Colombia*

L'uccisione sistematica di un gruppo di individui considerati disfunzionali per il vivere sereno di una comunità, a causa di particolari caratteristiche, viene definita annientamento sociale. Col termine *limpieza social* si fa riferimento alle operazioni di annientamento sociale di persone ritenute improduttive, scarsamente produttive, immorali, pericolose per

⁴⁹ I corpi-frontiera sarebbero una creazione della «politica della popolazione contemporanea» nelle forme brutali di una «guerra sociale planetaria» condotta contro «coloro desiderando vendere l'unica merce che possiedono, ovvero la forza lavoro, non trovano più acquirenti». *Ivi*, 168.

⁵⁰ *Idem*, 161.

⁵¹ Tra gli altri Mbembe menziona dispositivi per il lancio di gas lacrimogeni, cavigliere elettriche, forche antisommossa. *Ivi*, 167.

⁵² *Idem*, 81. Sul punto cfr. L. Amoore, A. Hall, *Taking people apart: Digitised dissection and the body at the border*, in *Environment and Planning D: Society and Space*, No. 27, 2009.

⁵³ A. Mbembe, *Brutalismo* cit., 148.

⁵⁴ I luoghi di internamento, il cui numero si è moltiplicato a dismisura negli ultimi anni, rappresentano secondo Mbembe il tentativo dell'Europa di costituirsi come «fortezza inespugnabile» e di riservare ai propri cittadini il diritto di circolazione sull'intero pianeta. *Idem*, 84.

⁵⁵ H. Arendt, *Noi rifugiati*, cit., 6.

⁵⁶ W. Brown, "The Most We Can Hope For. . .": *Human Rights and the Politics of Fatalism*, *The South Atlantic Quarterly*, 103: 2/3 (Spring/Summer), 2004, 451-463.

⁵⁷ In proposito Lechte e Newman «Si tratta piuttosto di realizzare la libertà che già abbiamo, di esprimere e vivere ciò che già siamo; Agire e vivere, in altre parole, come se fossimo già liberati nel qui e ora». J. Lechte and S. Newman, *Agamben and the politics of human rights*, cit., 181 (trad. it. mia).

la sicurezza pubblica, poste in essere per le strade delle principali città della Colombia⁵⁸. Parliamo dell'assassinio di ladri, prostitute, *homeless*, omosessuali, tossicodipendenti, *desechables* perpetrata, generalmente col favore della notte, da esecutori ingaggiati da gruppi con interessi convergenti.

A partire dagli anni ottanta, abitanti dei quartieri, gruppi paramilitari, bande criminali organizzate (spesso composte da paramilitari smobilitati) hanno coordinato le azioni di annientamento di identità socialmente conflittuali⁵⁹ compiute nelle città colombiane, alternandosi alla guida delle operazioni o, in alcuni casi, agendo di concerto. L'inserimento dell'esecuzione in un quadro organizzativo si aggiunge alla reiterazione, alla sistematicità della condotta e al suo verificarsi in strada⁶⁰, le altre caratteristiche che definiscono la pratica. Gli autori degli omicidi indossano generalmente un cappuccio o un altro indumento capace di nascondere il viso, agiscono nella notte e non lasciano informazioni ulteriori rispetto a quella relativa al coinvolgimento di un gruppo di pulizia sociale: «basta lasciare il morto come testimonianza 'muta' ma eloquente»⁶¹.

Le modalità dell'omicidio variano a seconda dei casi e dei contesti, ma seguono generalmente due modalità operative. Eliminazione selettiva delle vittime, individuate direttamente nelle strade, oppure prelievo delle stesse da luoghi privati, come case, taverne, bar e uccisione in uno spazio pubblico. Se in una prima fase, nel primo periodo di attuazione della pulizia, i cadaveri distesi lungo le strade recavano inciso sul petto il nome dell'assassino, che guadagnava una certa fama⁶², ben presto l'anonimato degli autori delle stragi è diventato un elemento fondamentale della pratica⁶³. Il conflitto di cui le identità sociali sono portatrici può derivare dalla violazione di norme giuridiche, è il caso dei criminali, o di canoni morali, trasgressori sessuali, varie figure rientranti nella categoria degli improduttivi o delle persone dedite al vizio, come *homeless*, alcolisti e tossicodipendenti.

La pratica si rivolge contro coloro che si collocano al di fuori della «struttura di accettazione»⁶⁴ della società colombiana a causa della propria identità, di azioni o di

⁵⁸ La *limpieza social* è un fenomeno urbano, anche se non avviene esclusivamente in città. Le vittime della pulizia sociale dal 1988 al primo semestre del 2013 sono state 5000. Il 75% dei decessi ha avuto luogo in agglomerati con più di 100.000 abitanti (365 comuni). Tre quarti degli eventi sono avvenuti per le strade di qualche città, il restante 25% è comunque riconducibile a centri urbani. La sistematizzazione dei dati della rivista *Giustizia e Pace* e della Banca dati CINEP, Centro di Ricerca ed Educazione Popolare, è del CNMH-IEPRI, Centro Nazionale per la Memoria Storica, 2013. Relativamente alla città di Bogotá cfr. C.M. Perea Restrepo, *Un ruellado significa respeto y poder. Pandilla y violencia en Bogotá*, in *Bulletin de l'Institut français. d'Études andines*, No. 3, 2000, 403-432; I.C. Pabón Suárez, "*Limpieza social*" en Bogotá: la construcción del indeseable, Universidad Nacional de Colombia, 2015; Id., *Espacio urbano, narrativas de desprecio y "limpieza social" en Bogotá*, in *Territorios*, No. 36, 2017. Per quanto riguarda Cali cfr. G. Montoya, *Limpiezas Sociales en Cali: Violencia y Sociedad 1985 - 1997*, Tesi di laurea, Universidad del Valle, Cali, 2004.

⁵⁹ C.M. Perea Restrepo, *Limpieza social*, cit., 403-432. Si guardi anche C. Sarria, *La violencia de limpieza social, una aproximación al fenómeno y su relación con los conflictos sociales en Colombia*, in *Revista Prospectiva*, No. 6-7, 2002.

⁶⁰ Si guardi C.M. Perea Restrepo, *Limpieza social: una violencia mal nombrada*, Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016.

⁶¹ *Idem*, 54 (trad. mia).

⁶² A. Camacho, A. Guzmán, *Colombia: Ciudad y violencia*, Ediciones Foro National, 1990.

⁶³ Sui 3.699 episodi di uccisioni registrate nel database CINEP, l'identità del carnefice è sconosciuta nel 76% dei casi.

⁶⁴ L. Stannow, *Social cleansing in Colombia*, Simo Fraser University, 1996, 12.

un'occupazione considerate inaccettabili. Relegate ai margini della società, queste categorie di persone sono soggette ad un pesante stigma⁶⁵, basato sul potenziale lesivo delle loro condotte per la sicurezza o per il decoro pubblico.

La letteratura colombiana e internazionale è concorde nel considerare le vittime come individui oggetto di rifiuto, le cui identità sono marginalizzate perché considerate pericolose⁶⁶, superflue⁶⁷, indesiderabili⁶⁸, decadenti e immorali⁶⁹. Attori sociali che abitano uno spazio pubblico⁷⁰, ritenuti responsabili di attentare ad un ordine sociale la cui integrità deve essere difesa e ripristinata in caso di rottura. Le uccisioni che non si realizzano per le strade ma negli spazi privati, tramite irruzioni in abitazioni ad esempio, non danno luogo ad episodi di annientamento poiché sembrano non interferire con la dimensione pubblica cui afferisce la *limpieza social*. Sebbene l'uccisione sia materialmente compiuta da soggetti diversi rispetto agli organizzatori della pulizia e sia mediata dal denaro, non è possibile parlare propriamente di sicari, poiché rispetto al rapporto contrattualistico che lega il committente al killer, nell'ambito del quale il compenso ha una funzione estintiva di un debito, nel caso della pulizia sociale prevale la finalità di ripristino di un ordine violato, «la paga dello sterminio cerca di ristabilire un ordine locale perduto»⁷¹.

L'assassino, provvisto dello «status di un nuovo salvatore che adempie alla missione di 'ripulire'»⁷², assume una connotazione messianica e opera per conto della comunità più che per un committente privato. La sua azione porta a compimento il volere che viene imputato ad una comunità incapace di elaborare le proprie paure e di riconoscere i pregiudizi di cui è prigioniera.

La reiterazione delle operazioni di annientamento, poste in essere in corrispondenza all'acuirsi di un conflitto locale, permette di riconoscere loro un carattere sistematico, svincolato però dall'inquadramento in un vero e proprio apparato dotato di riconoscimento pubblico. I contatti col settore pubblico, testimoniati dalla partecipazione di poliziotti alle attività di pulizia⁷³, non vengono infatti mai sanciti formalmente e l'atteggiamento dello Stato, trincerato per lungo tempo dietro un pericoloso silenzio,

⁶⁵ Per una definizione del concetto di stigma si guardi E. Goffman, *Stigma. L'identità negata*, Ombre Corte, 2003.

⁶⁶ C. Rojas, *La violencia llamada limpieza social*, CINEP, 1994.

⁶⁷ S. Mateus, *Limpieza social: la guerra contra la indigencia*, Temas de Hoy, 1995.

⁶⁸ Cfr. A. Gongora, J. C. Suarez, *Por una Bogotá sin mugre: violencia, vida y muerte en la cloaca urbana*, in *Universitas Humanisticas*, No. 66, 2008, 403-432; C. Barnao, *Forze di polizia e police brutality*, in A. Dino e C. Rinaldi (a cura di), *Sociologia della devianza e del crimine*, Mondadori Università, 2021 e Id., *Cultures and Survival Strategies among Homeless People in Colombia*, paper presented at the *5th Annual International Conference on Sociology*, Athens, 9-12 maggio 2011.

⁶⁹ A. Salcedo, C. Suárez, E. Vallejo, *Faces of illegality in Bogotá*, in *Tempo Social*, No. 2, 2010, 123-142; M. Gómez Plata, *Callejerización: Glosario de violencia*, 2014, <http://site.ebrary.com/lib/alltitles/docDetail.action?docID=10118195>; C. A. Hartjen, S. Priyadarsini, *Abandoned and Street Children*, in *The Global Victimization of Children*, Springer US, 2012, http://link.springer.com.proxy.unal.edu.co/10.1007/978-1-4614-2179-5_3; L. A. M. Herrera, *Planeación del desarrollo y violación a los derechos humanos: Risaralda y la 'reinversión del territorio'*, in *Universitas Humanística*, No. 73, 2012, 107-144.

⁷⁰ Per la definizione di «pubblico» nelle tre accezioni di comune a tutti, visibile e accessibile si rinvia a N. Rabotnikof, *En busca de un lugar común: El espacio público en la teoría política contemporánea*, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto de Investigaciones Filosóficas, 2005.

⁷¹ C.M. Perea Restrepo, *Limpieza social*, cit., 57.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ Stannow definisce lo sterminio sociale come violenza politica proprio a causa dell'importante ruolo svolto nelle operazioni dalla polizia. L. Stannow, *Social cleansing in Colombia*, cit.

sconfina, in alcune fasi della storia del paese e con le modalità che verranno descritte nel prossimo paragrafo, nel supporto operativo.

5. Il fantasma dello Stato

5.1 La mediazione passiva

Per quanto violento, brutale e privo di una reale legittimità, il sistema di regolazione del conflitto sociale di cui la *limpieza social* è espressione gode di un forte consenso, alimentato dalla convergenza di fattori di natura politica, economica e sociale⁷⁴. Questo profondo radicamento nella coscienza sociale della ammissibilità o della necessità di pratiche di gestione della sicurezza pubblica attraverso modalità alternative a quelle istituzionali è stato favorito dall'atteggiamento dello Stato, protagonista di una mediazione passiva articolata in tre movimenti.

La scarsa presenza dello Stato nella storia dell'urbanizzazione colombiana⁷⁵ e dello sviluppo dei quartieri, l'incapacità di governare scontri, violenze e disordini legati all'accaparramento di terre ad uso edilizio e alla determinazione dei confini dei lotti e di arginare l'espansione incontrollata delle periferie ha indirizzato l'atteggiamento della popolazione locale nei confronti delle istituzioni verso una diffidenza conflittuale. L'assenza dei pubblici poteri ha contribuito a definire lo sterminio come una delle modalità di gestione della sicurezza locale, probabilmente quella considerata più efficiente. Il disinteresse e l'approssimazione istituzionale⁷⁶ riguardo alle situazioni di marginalità suburbana hanno gettato le basi per la radicalizzazione dello stigma apposto su soggetti deboli e per la predisposizione di dispositivi di amministrazione della sicurezza gestiti direttamente dai quartieri o da attori sociali extra-statali.

Lo sviluppo di fenomeni legati alla gestione della sicurezza dell'ordine pubblico nei quartieri deve certamente essere messo in relazione con il conflitto armato interno, essendo molto stretti i rapporti tra le problematiche. Ma l'autonomia della violenza urbana con le sue specifiche dinamiche e della *limpieza social* è stata, per anni, consapevolmente trascurata da parte dei settori pubblici. Perché se, da un lato, la pulizia produce morti che si aggiungono alle vittime dello scontro armato e che difficilmente possono essere distinti da queste – quando i civili uccisi vengono spacciati consapevolmente per combattenti si parla di *falsos positivos* – dall'altro, coinvolte nella gestione delle operazioni si trovano in molti casi forze diverse, statali, parastatali e irregolari. Attori armati e fra loro rivali, capaci in alcuni momenti della storia del paese di trovare una convergenza di interessi e di collaborare nell'esecuzione di uccisioni di civili, fra cui nemici politici, e nella gestione di operazione di sterminio nei quartieri.

⁷⁴ Per una trattazione approfondita del rapporto fra potere, economia e società si rinvia a M. Weber, *Economia e società*, Comunità, 2016.

⁷⁵ Cfr. J. Lemaitre Ripoll, *El Estado siempre llega tarde*, Siglo Veintiuno Editores Argentina S.A. y Universidad de los Andes, Bogotá, 2019; M. Palacios, *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994*, Editorial Norma, 2003; D. Pécaut, *Orden y violencia: evolución socio-política de Colombia entre 1930 y 1953*, Editorial Norma, 2001; J. Duque Daza, *Colombia 1958-1990: dos transiciones con democratización frustrada en un contexto de violencia*, in *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, No. 12, 2017.

⁷⁶ Cfr. C. Fajardo, *Colombia y su interminable paternalismo feudal*, in *Artelogie*, No. 9, 2016.

La guerra civile ha interessato il paese dagli anni sessanta, con la contrapposizione di formazioni di sinistra dedite alla guerriglia – oltre alle Forze Armate Rivoluzionarie della Colombia (FARC) anche l'Esercito di Liberazione Nazionale (ELN) – forze militari regolari e gruppi paramilitari di destra legati al narcotraffico, che hanno alternato, negli anni, un vero e proprio conflitto con lo Stato a forme di cooperazione più o meno esplicita.

Alla nascita del fenomeno del paramilitarismo⁷⁷, sviluppatosi poi negli anni ottanta, e a suggerire la necessità di un'organizzazione di forze armate di supplenza a quelle statali contribuì – non senza pressioni statunitensi in chiave anticomunista – nel 1965 il decreto del governo di Guillermo León Valencia, poi convertito in legge⁷⁸, che consentiva di armare civili per la difesa nazionale, il mantenimento dell'ordine pubblico (*Juntas de autodefensas*) e risolvere le situazioni più aspre di conflitto. La partecipazione dei civili alla tutela dell'ordine pubblico è stata legittimata poi nella regolamentazione della controguerriglia, elaborata dal Comando dell'Esercito nel 1969 che autorizzava le unità di autodifesa a «prevenire la formazione di gruppi armati», a svolgere operazioni di controllo e ricevere armi e munizioni⁷⁹.

Sempre nel 1965 fu lanciata a Bogotá un'iniziativa denominata *Protezione Civile* che mirava a proteggere la società da rapimenti, estorsioni e rapine come «nuove e inquietanti forme di violenza». L'iniziativa proponeva l'azione congiunta di Stato e società retta dal principio di «tutela individuale e collettiva della vita, dell'onore e dei beni della famiglia e della comunità a cui i cittadini devono provvedere con tutti i mezzi a loro disposizione, oltre che quelli che lo Stato può offrire»⁸⁰.

La descrizione di questa situazione aiuta a comprendere come si sia potuta realizzare la sospensione più evidente della funzione simbolica dello Stato quale rappresentate della giustizia, mediante il mancato impedimento della partecipazione alle operazioni di agenti di polizia, paramilitari⁸¹ e altri soggetti coinvolti nella gestione dell'ordine pubblico per conto delle istituzioni⁸² insieme ad altri attori sociali.

Un groviglio di forze in tensione che ha lasciato segni indelebili su ogni sfera dello Stato e su tutte le strutture su cui si regge la società colombiana.

Negli anni Ottanta si registra una quasi totale assenza della trattazione del fenomeno della *limpieza* in ambito pubblico. La denuncia dell'allora ministro César Gaviria al Congresso dell'esistenza di centoventotto gruppi divisi tra paramilitari e squadroni della

⁷⁷ Cfr. A. Reyes Posada, *Paramilitares en Colombia: contextos, aliados y consecuencias*, in G. Sánchez Gómez, R. Peñaranda (a cura di), *Pasado y presente de la violencia en Colombia*, Fondo Editorial Cerec, Bogotá, 1991.

⁷⁸ Decreto Legislativo 3398/1965, Ministerio de Defensa Nacional, http://www.cgfm.mil.co/CGFMPortal/Cgfm_files/Media/File/pdf/Normatividad%20Leyes/DECRETO%20LEGISLATIVO%203398%20DE%201965.pdf.

⁷⁹ Cfr. *Legalización de la autodefensa della Comisión de la Verdad*, <https://www.comisiondelaverdad.co/legalizacion-de-la-autodefensa>

⁸⁰ El Tiempo, *Sátiro mató a niña de cinco años*, 19/05/1965.

⁸¹ Per un approfondimento sul rapporto tra Stato e paramilitarismo si guardi D. Garcia-Peña Jaramillo, *La relación del Estado colombiano con el fenómeno paramilitar: por el esclarecimiento histórico*, in *Análisis Político*, 2005.

⁸² Restrepo indica tra le difficoltà maggiori relative alla persecuzione degli autori delle uccisioni la collocazione degli stessi in luoghi di potere. C.M. Perea Restrepo, *Limpieza social*, cit., 18.

morte⁸³, implicati nelle operazioni di pulizia, non ha distolto le politiche pubbliche statali contro la violenza dall'attenzione esclusiva alla guerra civile, trascurando «altri scenari e attori»⁸⁴ e le manifestazioni di conflittualità non direttamente legate alla logica della guerra. Si ignorava ufficialmente il dilagare della violenza urbana che continuava a lasciare morti per le strade con il coinvolgimento diretto di membri dell'Esercito, della Polizia, della DIJIN (Sezione di investigazione criminale), della divisione F2 (polizia giudiziaria), accusati di aver partecipato direttamente, in diverse circostanze, ad esecuzioni di sterminio sociale da testimoni⁸⁵ che avevano osservato gli agenti compiere sistematicamente le operazioni «senza divise ufficiali, con camion o motociclette prive di targa o con targhe alterate»⁸⁶.

L'incoraggiamento di forme di gestione dell'ordine pubblico alternative a quelle statali continua negli anni novanta, quando il governo Gaviria autorizza la creazione di imprese di sicurezza private⁸⁷ dotate di una struttura del tutto simile a quella dei gruppi paramilitari, con il coinvolgimento di civili armati.

A questi provvedimenti deve aggiungersi la militarizzazione delle città più turbolente. La massiccia presenza di forze di polizia in città come Bogotá (e in particolare nel distretto di Ciudad Bolívar), nella quale si assiste anche al rafforzamento dei poteri relativi alla pubblica sicurezza attribuiti al Sindaco, si accompagna a soprusi e operazioni a sorpresa a danno di gruppi di giovani appartenenti a fasce marginali, compiute con il pretesto di cercare guerriglieri o criminali e percepite dalla popolazione locale come atti repressivi e discriminatori⁸⁸. Diversi decreti eccezionali, motivati con la necessità di far fronte a una situazione urgente di agitazione interna, consentono agli agenti dell'esercito di agire impunemente⁸⁹. La scarsa presenza statale al momento della fondazione e l'intervento repressivo degli anni successivi aggravano i rapporti conflittuali tra Stato e società urbana locale e contribuiscono al rafforzamento del consenso alle operazioni di sterminio, perché, se l'assenza dello Stato ha consentito la nascita della pratica, i soprusi che accompagnano costantemente la sua presenza nelle città hanno screditato ulteriormente la sua posizione agli occhi dei cittadini. Ancor più che nel decennio precedente, in questo periodo la cooperazione tra la polizia e i membri della comunità per organizzare lo sterminio diviene comune⁹⁰. Appartenenti a F2 e Polizia di Stato si

⁸³ *El Espectador*, 1/10/1987, pp. 1A-13A. Alla fine degli anni ottanta raggiunse una certa notorietà la squadra *Muerte a Gamines*, che uccideva le proprie vittime nella città di Bogotá dovunque le incontrasse (CINEP, 1989, aprile-giugno).

⁸⁴ C.M. Perea Restrepo, *Limpieza social*, cit., 24

⁸⁵ Centro Nacional de Memoria Histórica e Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, (CNMH-IEPRI, 2013), *Entrevista a habitante joven de la localidad Ciudad Bolívar*, realizzata dal gruppo Ciudad, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, per la relazione *Una violencia silenciada*, Bogotá, Ciudad Bolívar.

⁸⁶ Centro Nacional de Memoria Histórica e Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, (CNMH-IEPRI, 2013), *Entrevista a líder comunal de la localidad Ciudad Bolívar*, realizzata dal gruppo Ciudad, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, per la relazione *Una violencia silenciada*, Bogotá, Ciudad Bolívar.

⁸⁷ Decreto n. 356, 1994, <https://www.suinjuriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1080719>.

⁸⁸ *El Tiempo*, *Un rechazo a los operativos militares*, 20/1/1991: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-5100>.

⁸⁹ *El Tiempo*, *Decretada ayer la conmoción interior*, 2/5/1994: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-115855>.

⁹⁰ Accanto ad altre varie forme di collaborazione materiale con la Polizia, anche le indagini sulle abitudini delle vittime da aggredire venivano fatte congiuntamente secondo la testimonianza di una ragazza. Centro Nacional de Memoria Histórica e Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la

uniscono in un gruppo, conosciuto come *Mano Negra*, con l'obiettivo di «pulire» il quartiere in maniera controllata, eliminando prevalentemente gli agenti di micro-tratta e capi delle cosche del malaffare.

Gli agenti effettuavano le operazioni indossando anche i contrassegni istituzionali delle uniformi⁹¹ e annunciavano «la loro prossima e imminente azione mediante elenchi appesi alle pareti di sale comunali, piazze del mercato o pali della luce, con nomi e cognomi ed eventualmente anche con il numero identificativo»⁹². Nei quartieri di San Francisco, Salse e Villa Gloria il coprifuoco entrava in vigore alle dieci di sera quando la banda compiva le sue ronde utilizzando furgoni denominati «*la gata*» e «*la parca*» o «*el tuerto*» («quelli con un occhio solo») «perché viaggiavano con la freccia accesa»⁹³. Meno raffinata l'attività del gruppo *Los Rayas*⁹⁴, composto da agenti del Dipartimento amministrativo di sicurezza (DAS) e della Polizia che a Ciudad Bolívar arrivavano, secondo testimonianze raccolte dal *Centro Nazionale per la Memoria Storica*, ad uccidere nelle loro operazioni anche sulla base di una semplice «stranezza dell'aspetto fisico» ed entravano nei quartieri sparando indiscriminatamente, realizzando quasi un'attività di «spiazzamento»⁹⁵.

Ad acuire il livello di povertà generalizzata, disoccupazione, precarietà lavorativa, sfruttamento ed esasperare le violazioni di diritti umani, radicalizzando problematiche già evidenti nel passato, contribuì il tentativo compiuto dal governo negli anni novanta di sottoporre la Colombia ad una serie di riforme di stampo neoliberale che avrebbero dovuto permettere l'ingresso del paese nei meccanismi dell'economia globale⁹⁶. La privatizzazione dei servizi pubblici e il passaggio ad un sistema industriale, con l'ingresso di capitali stranieri, favorì le imprese transnazionali che ottennero le terre a discapito dei piccoli imprenditori agricoli e dei contadini, costretti ad abbandonare i luoghi di residenza con metodi violenti e indirizzati verso la coltivazione di coca, il narcotraffico o indotti ad affollare le periferie delle città in condizioni di assoluta indigenza. Il trasferimento forzato di comunità contadine, indigene e di discendenza africana⁹⁷ ha fatto la sua comparsa nel periodo che va dal 1948 al 1958, noto come *La Violencia*, quando quasi due milioni di colombiani, costretti a cedere le loro terre, furono vittime di violenza da parte dei gruppi armati che gestivano un processo di ridefinizione della proprietà della terra⁹⁸. Le esigenze

Universidad Nacional de Colombia, (CNMH-IEPRI, 2013), *Entrevista a mujer joven de la localidad Ciudad Bolívar*, realizzata dal gruppo Ciudad, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, per la relazione *Una violencia silenciada*, Bogotá, Ciudad Bolívar.

⁹¹ CNMH-IEPRI, 2013, *Entrevista a habitante del barrio Juan Pablo II de la localidad Ciudad Bolívar*.

⁹² CNMH-IEPRI, 2012, *Entrevista a habitante barrio San Francisco*, realizzata dal gruppo Ciudad, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, per la relazione *Una violencia silenciada*, Bogotá, Ciudad Bolívar.

⁹³ CNMH-IEPRI, 2013, *Entrevista a ex miembro de pandilla de la localidad Ciudad Bolívar*.

⁹⁴ C.M. Perea Restrepo, *Limpieza social* cit. p. 239.

⁹⁵ CNMH-IEPRI, 2013, *Entrevista a ex miembro de pandilla*.

⁹⁶ Cfr. J. Estrada Álvarez, *Construcción del modelo neoliberal en Colombia: 1970-2004*, Ediciones Aurora, Bogotá 2004.

⁹⁷ Cfr. T. Alfonso Sierra, I. Cavalier Adarve, C. Rodríguez Garavito César, *El desplazamiento afro*, Ediciones Uniandes, Bogotá, 2009.

⁹⁸ Cfr. A. Simmons, R. Cardona, *La selectividad de la migración en una perspectiva histórica, el caso de Bogotá, Colombia 1929-1968*, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1970; A.M. Ibañez Londoño Ana Maria, *El*

produttive e infrastrutturali – oltre all’occupazione di aree strategiche da un punto di vista delle risorse anche la realizzazione di opere pubbliche è causa di deportazione della popolazione residente – imposte dal modello globale, replicano e amplificano un modello tradizionale di persecuzione della popolazione indigena, creando un esercito di persone prive di mezzi, obbligati a riversarsi nelle città. La vita a cui gli sfollati sono costretti nei ghetti delle periferie dei grossi centri urbani, impegnati perlopiù in attività precarie, li espone al crimine, alla marginalità e ad alto rischio di violenza⁹⁹, rendendoli vittime potenziali della *limpieza social*.

La resistenza dello Stato nel formulare una precisa politica pubblica di contrasto della strage sociale, non presa in considerazione da nessun provvedimento legislativo specifico ed esclusa anche dal novero delle circostanze aggravanti di un delitto, costituisce il terzo momento della mediazione passiva che secondo Restrepo ha reso possibile il radicamento della *limpieza social* nel sistema colombiano.

Il silenzio del legislatore non ha impedito alle Corti di giustizia del paese di prendere in considerazione in diverse pronunce la problematica della tutela delle minoranze soggette a discriminazione e di riferirsi anche in maniera diretta a operazioni di pulizia sociale. In alcune circostanze le pronunce hanno istituito veri e propri obblighi a carico dei sindaci delle città di adottare provvedimenti positivi, atti alla rimozione delle discriminazioni nei confronti dei gruppi marginalizzati e soggetti a operazioni di pulizia. È il caso delle sentenze¹⁰⁰ sulla popolazione dei riciclatori di rifiuti informali¹⁰¹, operanti prevalentemente nelle città di Bogotá e Cali, che riconosce questi ultimi come soggetti vulnerabili e predispone una particolare tutela in ossequio al principio di uguaglianza sostanziale. La Suprema Corte di Giustizia¹⁰² qualifica l’uccisione multipla di Santa Viviana del 2001, avvenuta a Ciudad Bolívar, come conseguenza di un preciso accordo fra un gruppo di organizzatori e un esecutore per il compimento di una pulizia sociale. La

desplazamiento forzoso en Colombia: un camino sin retorno hacia la pobreza, Universidad de los Andes/CEDE, Bogotá, 2008.

⁹⁹ G. Naranjo Giraldo, *Ciudadanía y desplazamiento forzado en Colombia: una relación conflictiva interpretada desde la teoría del reconocimiento*, Estudios Políticos No. 25. Medellín, julio-diciembre 2004, 137-160.

¹⁰⁰ Corte Costituzionale, 2009, 23 aprile, *Sentencia T-291/09*, M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-291-09.htm>; Corte Costituzionale, 2009, 23 giugno, *Sentencia T-411/09*, M.P. María Victoria Calle Correa, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-411-09.htm>

¹⁰¹ Secondo i report dell’Università Nazionale della Colombia il numero di riciclatori a Bogotá e nel Paese è aumentato nel corso degli anni. Nel 2018, il Ministero dell’Ambiente e dello Sviluppo Sostenibile ha stimato che in Colombia ci sono 30.500 riciclatori professionisti, mentre a Bogotá si stima una media di 21.200, di cui solo 5.800 associati, la popolazione è composta per l’ottanta per cento da riciclatori di mestiere (l’altro venti per cento è diviso tra occasionali e ambulanti) appartenenti agli strati socioeconomici bassi e medio-bassi che provano ad esercitare l’attività di riciclo di rifiuti in modo professionale. Una fascia della popolazione vulnerabile, esposta a pratiche di bullismo, a intimidazioni, spesso costretta anche al micro-traffico di stupefacenti. Per approfondimenti sull’inclusione dei riciclatori informali in contesti professionali avviati nel paese si rinvia ad uno studio del 2022 dell’Università Nazionale della Colombia, <https://www.superservicios.gov.co/sites/default/files/202201/caracterizaciondeorganizacionesdereciclador esdeoficio.pdf> e uno dell’UAESP: https://www.uaesp.gov.co/sites/default/files/micrositios/aprovechamiento/el_reciclador_de_oficio/El_Reciclador_de_oficio_en_Bogota.pdf.

¹⁰² Corte Suprema di Giustizia, 2003, 21 gennaio, *Radición Número 20161, Aprobado Acta Número 05*.

sentenza di condanna dei gruppi Catatumbo e Fronteras¹⁰³, responsabili di stragi compiute con analoghe modalità ma con finalità diverse, è invece l'occasione per sancire formalmente la distinzione tra omicidi rientranti nell'ambito del conflitto armato, compresi nella categoria dei crimini di guerra, e operazioni finalizzate alla pulizia sociale, considerate invece crimini contro l'umanità. La portata di questo riconoscimento è stata però poi limitata da una successiva pronuncia della stessa Corte¹⁰⁴ che, in relazione alla pulizia operata dai paramilitari, afferma l'impossibilità di ricondurre la grave condotta nell'ambito dei crimini contro l'umanità, poiché «l'attacco perpetrato contro la popolazione civile ha acquisito tali dimensioni di generalità e sistematicità da alterare significativamente l'ordine minimo di civiltà, implicando l'ignoranza dei principi fondanti dell'ordinamento sociale prevalente»¹⁰⁵.

La precisazione non ha convinto Amnesty International che in uno dei suoi rapporti¹⁰⁶ ha sollecitato il governo colombiano a contrastare con maggiore vigore la pulizia sociale. Le caratteristiche della *limpieza social* sembrano integrare, infatti, pienamente le previsioni dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale (2002), che fra i crimini contro l'umanità include espressamente «la persecuzione di un gruppo o di una collettività con una propria identità basata su motivi politici, razziali, nazionali, etnici, culturali, religiosi, di genere». Il Consiglio di Stato ha definito «pulizia sociale extragiudiziale»¹⁰⁷ l'operazione di sterminio compiuta in modo sistematico e secondo uno schema operativo univoco nel comune di Yarumal ad Antioquia, a partire dal mese di giugno del 1993, dal gruppo dei *Dodici Apostoli*, composto da commercianti, allevatori e membri della polizia sotto la direzione del parroco locale. Incurante di queste pronunce, lo Stato ha continuato ad essere riluttante nel disciplinare il fenomeno delle pulizie e farne esplicita menzione nel codice penale. Anche nei casi di esplicito riconoscimento degli omicidi come espressione di pulizia, l'essere stati compiuti con la particolare finalità indicata nelle sentenze non è stata valutata neanche come circostanza aggravante; autori e organizzatori hanno subito condanne per reati differenti. In questo modo il ruolo dello Stato, mediatore passivo, nel radicamento di un profondo consenso sociale sulla pratica si è consolidato: «se lo Stato non solo tace, ma partecipa anche alle esecuzioni, non c'è motivo per cui nei settori popolari si debba disapprovare una pratica che è iscritta nella storia del quartiere dal momento della sua fondazione»¹⁰⁸.

Le osservazioni sull'atteggiamento dello Stato in relazione alla pratica della pulizia sociale non devono essere considerate come un puntuale giudizio politico sull'operato dei governi che si sono succeduti in Colombia dagli anni ottanta sino ad oggi, esulando tale analisi dalle possibilità e dagli intenti di questa ricerca.

Si intende dare conto, invece, delle modalità operative di un complesso apparato istituzionale nel quale convergono elementi eterogenei, che ha mostrato, a dispetto della

¹⁰³ Corte Suprema di Giustizia, 2012, 6 giugno, *Radicación Número 35637, Aprobado Acta No. 218*, <http://www.fiscalia.gov.co/jyp/wp-content/uploads/2012/10/Sentencia-Jorge-Iv%C3%A1n-Laverde-Zapata-2012.pdf>.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ *Idem*, 31.

¹⁰⁶ Rapporto *Amnesty International*, 2013, 93, <https://www.amnesty.it/rapporti-annuali/rapporto-annuale-2012-2013/>. Per il rapporto 2022-2023 cfr. *infra*, 25.

¹⁰⁷ Consiglio di Stato, 2012, 14 giugno, *Radicación 21884- 23-25-000-1995-01209-01 (21884), Sentencia 1995-01209*, http://legal.legis.com.co/document/index?obra=jurcol&document=jurc_ol_c7f5db72fd3f01c8e0430a01015101c8.

¹⁰⁸ C.M. Perea Restrepo, *Limpieza social*, cit., 65 (trad. mia).

varietà dei colori politici succedutisi al governo, una continuità nelle caratteristiche generali dell'astensione dal contrasto diretto della pratica.

Almeno fino all'istituzione dalla JEP, la *Jurisdicción Especial para la Paz*, il tribunale speciale per la pace creato con gli accordi di pace firmati nel 2016 con le FARC, per far luce sui crimini perpetrati nel conflitto interno colombiano e la *Comisión de la Verdad*, ente autonomo e indipendente dall'ordinamento nazionale istituito nel 2017, operante in via extragiudiziale con finalità di ricostruzione della complessità del conflitto, riconoscimento volontario di responsabilità collettive e individuali dei partecipanti, attribuzione di dignità politica delle vittime. Momento che segna una rottura col passato e manifesta la volontà dello Stato di effettuare una seria indagine sulle violazioni dei diritti umani e i crimini di guerra compiuti dai combattenti delle formazioni di guerriglia e accertare le responsabilità anche dei membri delle istituzioni politiche e amministrative, dei militari coinvolti a vario titolo nelle operazioni.

L'insieme delle strutture che compongono il dispositivo istituzionale che va sotto il nome di *Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición* ha rivolto la sua attenzione anche sulle operazioni di pulizia sociale, riuscendo a mostrare il collegamento in diverse aree del paese fra esse e i paramilitari¹⁰⁹. Per molti combattenti delle forze irregolari la rinuncia allo scontro con lo Stato, grazie alla legge *Justicia y Paz* promulgata nel 2005 dal governo Uribe¹¹⁰, si tradusse in uno sconto di pena o nella completa impunità. In cambio di una collaborazione con l'autorità giudiziaria, i paramilitari giudicati colpevoli avrebbero subito una pena quantificata nel massimo in anni otto; ben trentaduemila paramilitari riuscirono ad approfittare dei benefici di questa giustizia transizionale.

Più che indirizzare il paese verso la pace, offrire giustizia alle vittime e favorire il reinserimento dei combattenti nella vita civile, questo sistema segnò il passaggio dei paramilitari al compimento di altri tipi di esecuzioni dietro compenso e di concerto con

¹⁰⁹ Come conferma l'attività della JEP in diverse pronunce, tra cui segnaliamo: ESTADOSJ.SAI.1114.2023 - SAI-AOI-R-JCP-0785-2023, 21/09/2023, <https://www.jep.gov.co/Notificaciones/ESTADOSJ.SAI.1114.2023%20-%20SAI-AOI-R-JCP-0785-2023.pdf>; ESTADO No. 107 - SAI-AOI-D-DVL-040-2023, 10/02/2023; <https://www.jep.gov.co/Notificaciones/ESTADO%20No.%20107%20R.%20SAI-AOI-D-DVL-040-2023.pdf>; TRASLADO No. TRASLADOSJ.SDSJ.0000135.2023, 18/11/2023, <https://www.jep.gov.co/Notificaciones/TRASLADO%20No%20TRASLADOSJ.SDSJ.0000135.2023%20RECURSO%20DE%20APELACIÓN%20NO%20RECURRENTE.pdf>.

In relazione alla città di Cesar, si legge nel comunicato 124, 8 aprile 2022: "Los otrora grupos paramilitares detentaron formas de control social y la práctica de asesinatos selectivos a personas etiquetadas como repudiables para el orden social (trabajadoras sexuales, habitantes de la calle, drogadictos, etcétera), <https://www.jep.gov.co/JEP/documents1/Comunicado%20UIA%20No.%20124%20-%20Santander%20es%20el%20departamento%20que%20registra%20el%20mayor%20n%20%20de%20amenazas%20de%20muerte%20contra%20%20lideresas%20ambientales%20en%20Colombia%20Unidad%20de%20Investigaci%C3%B3n%20y%20Acusaci%C3%B3n%20de%20la%20JEP.pdf>. Per quanto riguarda l'identificazione e la consegna alle famiglie di dodici vittime di pulizia sociale nella città di Dabeiba, si segnala il Rapporto 139, 30/10/2023, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/jep-completo-12-victimas-identificadas-y-entregadas-dignamente-en-dabeiba.aspx>.

¹¹⁰ Legge 975, 25/07/ 2005, <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2013/04/Ley-975-del-25-de-julio-de-2005-concordada-con-decretos-y-sentencias-de-constitucionalidad.pdf>. Sul punto cfr. F. Casafina, *Politiche della memoria, vittime e diritti umani. Alcune riflessioni sulla legge Justicia y Paz e la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación in Colombia (2005-2011)*, In NAD, Nuovi Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società, No. 2, 2020.

l'apparato di governo. Le vittime delle operazioni di pulizia possono essere allo stesso tempo oppositori politici, leader sociali, minoranze stigmatizzate, indigeni, contadini colpevoli di occupare luoghi strategici per la viabilità, per le manovre di combattimento o ricchi di materie prime. La saldatura tra politica e paramilitari portò alla seconda elezione di Uribe e diede vita ad un periodo che va dal 2002 al 2008, noto come periodo della "parapolitica"¹¹¹, in cui la JEP ha stimato in 6.400 gli omicidi di civili¹¹² giustiziati «sistematicamente», fatti passare dolosamente per guerriglieri dei gruppi armati e quindi nemici di Stato, *falsos positivos*, e ha documentato i legami criminali tra i vertici delle *Autodefensas Unidas de Colombia* (AUC), esercito, larga parte della classe politica e imprenditoriale colombiana. La penetrazione dei paramilitari nelle città e la gestione da parte degli stessi delle operazioni di pulizia sociale nello stesso periodo, metà degli anni 2000, è testimoniata anche un'altra tipologia di attività di copertura. L'uccisione di attivisti politici e leader di comunità assassinati con le procedure tipiche dello sterminio sociale, fatti apparire come piccoli criminali o persone "dedite al vizio", categorie cioè tipicamente colpite dalla *limpieza social*¹¹³.

5.2 La Mediazione attiva

La svolta successiva all'adozione del nuovo sistema di *Giustizia e Verità*, unita al nuovo corso segnato dall'elezione del primo presidente di sinistra nella storia della Colombia, Gustavo Petro, già membro del gruppo armato di guerriglia insurrezionale M-19, che ci si augura possa tenere fede alle promesse di «realizzare una pace completa e il *buen vivir* della popolazione» e inaugurare una «nuova dottrina di sicurezza e di diritti umani»¹¹⁴, non rende superflua l'analisi dell'atteggiamento – né può cancellarlo – che per oltre trent'anni l'apparato istituzionale colombiano ha tenuto nei confronti della pratica di gestione selvaggia della sicurezza nei quartieri, ancora tristemente attuale¹¹⁵.

La mediazione passiva dello Stato favorisce la nascita e la diffusione del consenso sociale sulle uccisioni violente dei soggetti marginali, mediante un comportamento in cui l'astensione dal contrasto del fenomeno sconfinava nel supporto materiale.

La matrice simbolica dello stigma trova però nei mezzi di informazione il luogo idoneo alla sua riproduzione e incontra linguaggi capaci di diffonderla capillarmente nella società. I media si rendono protagonisti di una mediazione attiva essenziale per la sua

¹¹¹ Sul tema cfr. L. Pardo Sánchez, *La parapolítica en Colombia 2002-2007: El escándalo, epílogo de una vieja convivencia*, Editorial Académica Española, 2012.

¹¹² Rapporto 19, 18/02/2021, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-hace-p%C3%BAblica-la-estrategia-de-priorizaci%C3%B3n-dentro-del-Caso-03,-conocido-como-el-de-falsos-positivos.aspx>.

¹¹³ Cfr. C.M. Perea Restrepo, *Limpieza social*, cit., 48.

¹¹⁴ *Con Gustavo Petro presidente la pace in Colombia ha di nuovo una chance*, Il Manifesto 15.07.2022, <https://ilmanifesto.it/con-gustavo-petro-presidente-la-pace-in-colombia-ha-di-nuovo-una-chance>. *Amnesty International* rileva ancora diverse criticità in Colombia per quanto riguarda la lesione dei diritti umani anche in relazione alla persecuzione di minoranze nel periodo 2022-2023 nel suo rapporto sulle Americhe: <https://www.amnesty.it/rapporti-annuali/rapporto-2022-2023/americhe/colombia>.

¹¹⁵ Tra la fine del 2023 e l'inizio del 2024 a Bogotá circolano insistentemente dei volantini che impongono il coprifuoco serale e annunciano operazioni di pulizia per la tutela dell'ordine pubblico, in particolare contro la minoranza venezuelana, firmati dal gruppo *Los mensajeros de la muerte*, di cui non si conosce con certezza la composizione, come riporta la rivista *Alnavío*, <https://alnavio.es/grupo-denominado-mensajeros-de-la-muerte-lanza-panfletos-contra-migrantes-venezolanos-en-colombia-foto/>.

perpetuazione attraverso il racconto degli episodi di pulizia spesso fedele al resoconto della polizia. Le uccisioni vengono presentate come fatti di sangue intercorsi fra criminali, con una evidente asimmetria tra le vittime, stigmatizzate e rappresentate come depositarie di un male che deve essere estirpato¹¹⁶ e i carnefici, ammantati da un alone di giustificazione determinato dalla finalità di igiene sociale che ha mosso le loro azioni¹¹⁷. Risulta evidente l'enfatizzazione della portata e la distorsione interpretativa di alcune problematiche che affliggono la società colombiana al fine di alimentare il panico e alterare la percezione della sicurezza pubblica, che appare un bene sottoposto ad attacchi continui e reiterati. Il registro delle comunicazioni è prevalentemente quello emotivo¹¹⁸, particolarmente adatto a «impiantare o iniettare idee, desideri, paure e timori» e «provocare un corto circuito dell'analisi razionale e, infine, del senso critico dell'individuo»¹¹⁹.

Se è vero che «ogni società costruisce il suo panico in connessione con le sue grandi incertezze»¹²⁰, i media colombiani hanno utilizzato quattro grossi filoni di incertezza per la costruzione di ondate di panico e per l'individuazione di categorie di soggetti sui quali proiettare ogni responsabilità. L'incertezza relativa alla sicurezza pubblica, che il governo non solo non è mai riuscito ad arginare ma alla quale ha contribuito in modo diretto a più riprese, viene scaricata sui criminali. Gli autori di piccoli crimini, i ladri, i rapinatori vengono indicati come i principali responsabili della messa in discussione della sicurezza pubblica¹²¹. Il timore di un'aggressione fisica prevale sulle preoccupazioni di natura economica o su quelle relative alle disuguaglianze. La paura, relativa anche a possibili ritorsioni, induce la popolazione dei quartieri a parlare il meno possibile di tutto quello che ruota attorno alla *limpieza*.

Il problema della droga, variamente articolato nei diversi paesi della società occidentale¹²², ma che per la Colombia, ancora tra i leader mondiali nella produzione e nella lavorazione di cocaina¹²³, rappresenta uno dei principali nodi della politica

¹¹⁶ Cfr. N.G. Pardo Abril, C.A. Rodríguez Flechas, *Representación mediática de la inadecuación de la víctima. Estrategia legitimadora de nuevas violencias*, in *Textos En Proceso*, No. 6, 2020.

¹¹⁷ Agli inizi degli anni ottanta il quotidiano *El Tiempo* pubblicò un articolo dal titolo «Due delinquenti morti in tangenziale» e descrisse le vittime della pulizia con queste parole: «i due uomini di colore (...) presentavano le stesse caratteristiche di altri individui che, dopo essere stati eliminati, sono stati gettati sulla strada (...) avevano precedenti penali ed erano stati coinvolti in rapine, furti e altri reati connessi». Nessun cenno agli autori degli omicidi, nessuna relazione evidenziata fra le uccisioni e il fenomeno della *limpieza social*. *El Tiempo*, *Dos hampones los muertos en la vía a circunvalación*, 14/08/1981.

¹¹⁸ L'utilizzo di un registro emotivo con finalità politica ricorre in Colombia anche in relazione a differenti fenomeni: N.G. Pardo Abril, *La emocionalidad en las narrativas mediáticas del despojo en Colombia: estudio multimodal*, in *DeSignis*, No. 24, 2016.

¹¹⁹ N. Chomsky, *Media e potere*, Bepress Edizioni, 2014, 34.

¹²⁰ C.M. Perea Restrepo, *Limpieza social*, cit., 78 (trad. mia).

¹²¹ Anche nel commentare le proteste di un assessore, a seguito dell'uccisione di diciassette ragazzini in sole due settimane, il giornale *El Tiempo* ritenne di dover sottolineare la natura delinquenziale delle vittime e l'assenza di prove circa l'esistenza dell'organizzazione *Mano Negra*, alla quale i cittadini attribuivano con certezza la responsabilità dei delitti. *El Tiempo*, *Sin pistas de los asesinos de 17 gamines bogotanos*, 17/06/1989.

¹²² Intelligenti osservazioni sul ruolo delle sostanze stupefacenti e in particolare degli anestetici nella società capitalista contemporanea si trovano in L. De Sutter, *Narcocapitalismo*, Ombre Corte, 2018 e F. Berardi (Bifo), *La fabbrica dell'infelicità*, Derive Approdi, 2001, 75-81.

¹²³ Come confermano il *Rapporto sulla strategia internazionale per il controllo degli stupefacenti* (INCSR) del Dipartimento di Stato USA, 2021, <https://www.state.gov/2021-incsr-volume-i-drug-and-chemical->

nazionale e che ha determinato sanguinosi scontri intestini¹²⁴, viene liquidato come vizio privato da addossare ai tossicodipendenti. La paura dell'improduttività che colpisce largamente la società occidentale, plasmata secondo gli imperativi del neoliberismo e della concorrenza sfrenata¹²⁵, diventa panico in un paese in cui il tasso di disoccupazione è molto elevato¹²⁶. Figure come *homeless* o malati di mente rappresentano un perfetto catalizzatore per le ansie legate alla produttività, essendo soggetti che per scelta o per necessità non sono coinvolti in nessuna delle attività che riguardano i settori produttivi della società. Le repressioni relative alla sfera sessuale¹²⁷ determinano un accanimento e una censura nei confronti delle forme di espressione della sessualità considerate devianti¹²⁸, quelle degli omosessuali, dei transessuali¹²⁹, o immorali, come nel caso di quelle legate alla prostituzione o al commercio del corpo. Nelle mediazioni passive dello Stato, che si astiene dal riconoscere e prendere le distanze apertamente dalle pratiche di pulizia sociale e dal varare una politica decisa di contrasto, e in quelle attive dei media, intenti a riprodurre la matrice simbolica delle stigmatizzazioni di alcuni attori sociali¹³⁰ e ad alimentare il panico connesso a condizioni di insicurezza¹³¹, si individuano le leve che

control-as-submitted-to-congress/, e la *Relazione annuale della Direzione Centrale per i Servizi Antidroga del Ministero dell'Interno italiano*, 2023: <https://antidroga.interno.gov.it/wp-content/uploads/2023/10/Relazione-Annuale-2023-dati-2022.pdf>.

¹²⁴ Cfr. D. Pécaut, *La tragedia colombiana: guerra, violenza, tráfico de droga*, in *Sociedad y Economía*, No. 1, 133–148, 2020.

¹²⁵ Sul contributo degli imperativi alla competizione, alla produttività e all'individualismo del capitalismo sfrenato e dell'ideologia neoliberista al disagio psico-fisico dell'individuo contemporaneo, esposto a disturbi di natura depressiva, nevrotica e sulle implicazioni di questa impostazione sul modello sociale contemporaneo si guardino: B.C. Han, *La società della stanchezza*, Nottetempo, 2020; F. Berardi (Bifo), *La fabbrica dell'infelicità*, cit.

¹²⁶ In Colombia ha raggiunto il 13,8 % secondo il rapporto OCSE del marzo 2021.

¹²⁷ Sulle conseguenze psicopatologiche della inibizione delle pulsioni sessuali si guardi S. Freud, *L'Io e l'es*, in Id., *Opere*, vol. 9, Bollati Boringhieri, 1977.

¹²⁸ Una dettagliata genealogia del campo dei saperi relativo ai comportamenti sessuali delle società occidentali che va sotto il nome di sessualità si trova in M. Foucault, *La volontà di sapere. Storia della sessualità 1*, Feltrinelli, 2013. Sul razzismo e la violenza di genere nel sistema educativo colombiano si guardi: E. Castillo Guzmán, A. Ocoró Loango, *Dominación cruzada: racismos y violencias de género en la educación superior colombiana*, in *Nómadas*, No. 51, 2019, 259–267, disponibile: <https://doi.org/10.30578/nomadas.n51a15>.

¹²⁹ Cfr. M.A.R. Rondón, *La ideología de género como exceso: Pánico moral y decisión ética en la política colombiana*, in *Sexualidad, Salud y Sociedad* No. 27, 2017; M.P. Rincón Martínez, *Arengas. El discurso homofóbico y transfóbico en medio del Paro Nacional de Colombia 2021*, in *Revista Mexicana de Comunicación*, No. 148, 2021.

¹³⁰ Un'analisi delle strategie di legittimazione/delegittimazione della violenza di Stato in Colombia, considerata come uno stato fluido suscettibile di manipolazione tramite riferimenti culturali e tecniche discorsive adeguate al contesto, condotta analizzando l'uso di Twitter, è contenuta in S. Tutkal, *Legitimation and delegitimation of state violence on social media: the case of University of Cauca*, in *Culture & Psychology*, No. 1, 2023.

¹³¹ Panico e insicurezza riguardano dilagano anche nei paesi con bassi tassi di omicidi nei quali viene adottata una simile campagna mediatica. Cfr: L. González-Placencia, *La inseguridad subjetiva en la Ciudad de México. Estudio exploratorio acerca de la actitud de los capitalinos frente a la seguridad pública en el Distrito Federal*, Ciudad de México, México, Fundación Rafael Preciado Hernández, Estudios de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos, 1999.

hanno consentito la perenne riproduzione della *limpieza social*¹³² e il perdurare del consenso sociale nei confronti della pratica.

L'insistenza con la quale i media hanno provato ad ancorare le stragi ad un preciso orizzonte di senso, semplificando e banalizzando problematiche di notevole complessità, esasperando il tema della sicurezza¹³³, potrebbe aver favorito il transito del fenomeno da un piano reale ad uno trans-reale. Il piano di riferimento al quale televisioni e giornali colombiani hanno ascrivuto la pulizia sociale scolorisce acquisendo i contorni di un'indifferenza nata dal collasso delle matrici: crimine, sesso, droga, improduttività economica. Ciascuno di questi fenomeni nella trattazione mediatica¹³⁴ ha perso le proprie caratteristiche di fatto sociale derivante da processi storici e socio-economici, degradando a risultato di un'interferenza con altri fenomeni e diventando una traccia di contaminazione, un residuo di significato. Gli avvenimenti sono stati rappresentati separati dal loro contesto di riferimento, dalla loro storia, da ogni elemento capace di definirli come fenomeni univoci e particolari. Sappiamo da Baudrillard che nella società post-moderna «ogni categoria è condotta al suo massimo grado di generalizzazione, e a un tratto perde qualunque specificità e si riassorbe in tutte le altre»¹³⁵. Inoltre «quando le cose, i segni, le azioni vengono liberati dalla loro idea, dal loro concetto, dalla loro essenza, dal loro valore, dal loro riferimento, dalla loro origine, e dal loro fine, allora entrano in un'auto-riproduzione all'infinito»¹³⁶. È possibile, allora, che l'ipertrofia della rappresentazione mediatica dell'emergenza securitaria abbia fatto perdere all'idea di sicurezza la sua connotazione reale innescando un meccanismo capace di operare anche in assenza dell'idea che ne aveva determinato la nascita e di funzionare «in un'indifferenza totale» rispetto al suo contenuto. Il processo innescato determina un'autonomia della risposta (uccisione di fasce marginali) dal contesto giustificativo (reale emergenza securitaria) e interpretativo (matrici socio culturali dei fenomeni della devianza).

Oltre all'emersione di conflitti di ordine globale e allo spostamento degli stessi su un piano transnazionale, lo scenario contemporaneo, con la sua fiducia incondizionata

¹³² Pratica circondata, secondo Restrepo, da «un alone di segretezza e mistero». C.M. Perea Restrepo, *Limpieza social* cit., 18 (trad. mia).

¹³³ Alcuni titoli indicativi comparsi su *El Tiempo: Atención a la inseguridad*, 1/9/1991; *La seguridad se quedó sin quórum*, 12/08/1992; *Seguridad: alerta en Ciudad Bolívar*, 12/05/1994; *MAJACA, 50 crímenes en siete meses*, 07/10/1994.

¹³⁴ María Catalina Rocha (2009), nel suo monitoraggio sistematico della stampa tra il 1988 e il 1996, conferma che esiste un *pattern* ricorrente nel modo in cui la stampa rappresenta gli omicidi compiuti nell'ambito della *limpieza social*. A differenza di quanto accade nel resoconto di altri casi di cronaca nera, viene trascurata l'analisi delle caratteristiche e delle cause dei fenomeni della devianza e del conflitto ed enfatizzata la pericolosità della vittima, presentata come «criminale», membro di una banda, persona con precedenti penali, in modo da alleviare la posizione dell'autore della violenza o ridurre la percezione della sua colpevolezza e contribuire a costruire un consenso sociale stabile e duraturo sulle operazioni di annientamento. (Cfr. C.M. Perea Restrepo, *Limpieza social* cit., p. 77). Rocha, M.C., *Estado de derecho, seguridad y marginalidad: representaciones en prensa sobre el fenómeno de la limpieza social en Colombia 1988-1996*, Tesis de grado, Pontificia Universidad Javeriana, Maestría de Historia, Bogotá, 2009.

¹³⁵ J. Baudrillard, *La trasparenza del male. Saggio sui fenomeni estremi*, Sugarco Edizioni, 1996, 16.

¹³⁶ *Idem*, 12.

nella ragione strumentale¹³⁷ e nel progresso tecnico scientifico, consente l'inclusione dell'esposizione al rischio fra gli elementi strutturali del sistema.

In proposito Ulrich Beck ha coniato il termine «Risikogesellschaft»¹³⁸, società del rischio. Indicando con tale espressione un sistema sociale nel quale le forze produttive e tecno-economiche hanno trasformato il rischio da elemento residuale ed eventuale a risultato stabile di una costruzione sociale. Ogni costruzione sociale è oggetto di discorso e la sua configurazione muta in relazione all'intensità e alla natura delle mediazioni pubbliche che si riferiscono alla stessa. La possibilità di anticipare o prefigurare un rischio, che secondo il sociologo tedesco consentirebbe ai poteri pubblici di evitare che le paure si trasformino in panico e che i pericoli diventino emergenza, è sempre esposta allo sconfinamento in cultura della sicurezza. La situazione endemica di pericolo rispetto alla quale gli attori hanno sviluppato una certa familiarità e le paure che li accompagnano stabilmente possono essere utilizzati con precisi scopi politici¹³⁹. Non solo una vulnerabilità economica, ma esposizione altresì a qualunque campagna di strumentalizzazione dell'ansia da parte del potere.

Una strategia di gestione dell'ordine pubblico basata sulla delega a organizzazioni di quartiere, come quella che il complesso politico-istituzionale ha attuato in gran parte della sua storia recente attraverso la legittimazione, diretta e indiretta, della *limpieza social*, ha utilizzato un consenso ottenuto attraverso lo sfruttamento delle emozioni a cui ha contribuito la rappresentazione mediatica della marginalità e del crimine. La spontaneità della pulizia sociale è quindi più apparente che reale. In essa appare il carattere più intenso del potere, ossia la sua capacità di operare con modalità intrusive nella sfera della volontà degli individui, plasmandola e orientandola in suo favore per raggiungere una stabilità nel controllo profonda e radicata¹⁴⁰.

6. *Violenza inconvertibile*

Se l'elaborazione teorica relativa all'autorità e all'identità è caratterizzata da un riferimento necessario alla violenza¹⁴¹, è quanto mai opportuno analizzare la *limpieza social* alla luce di questo concetto. Quella che caratterizza la *limpieza social* è probabilmente una particolare forma di violenza nella quale si realizza una convergenza

¹³⁷ Per una critica della razionalità su cui si fonda la cultura industriale e liberale della modernità e una disamina delle conseguenze filosofiche, sociali e politiche della liquidazione della razionalità speculativa si guardi M. Horkheimer, *Eclisse della ragione. Critica della ragione strumentale*, Einaudi, 2000.

¹³⁸ U. Beck, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci, 2013.

¹³⁹ Sul punto si guardi anche P. O'Malley, *Risk, Uncertainty and Government*, Glasshouse Press, 2004.

¹⁴⁰ «Non è il 'devo comunque', bensì il 'voglio' a dimostrare che in campo vi è un potere superiore. La risposta a questo tipo di potere non è infatti un 'no' interiore, ma un enfatico 'sì'». B.C. Han, *Che cos'è il potere?*, Nottetempo, 2019, 10.

¹⁴¹ V. Ruggiero, *Violenza politica*, Derive Approdi, 2021, 6.

Tra i contributi di pensatori colombiani sul tema della violenza possiamo menzionare: A. Alape, *La paz y la violencia: testigos de excepción*, Editorial Planeta, Bogotá 1985; E. Blair, A. Pimenta, S. Gómez, *Imágenes del otro en la(s) violencia(s): por una antropología de la violencia*, Banco de la República, INER (Informe final de investigación), Medellín, 2003; A. Castillejo Cuellar, *Poética de lo otro. Antropología de la violencia, la soledad y el exilio interno in Colombia*, Icanh/Ciencias, Bogotá, 2001; F.E. González González, *Poder y violencia en Colombia*, Odecfi-Cinep Ciencias, Bogotá, 2014; M. Palacios, *Violencia pública en Colombia, 1958-2010*, FCE, Bogotá, 2012; M. V. Uribe, *Antropología de la inhumanidad. Un ensayo interpretativo del terror en Colombia*, Editorial Norma, Bogotá, 2004.

tra violenza istituzionale, una delle manifestazioni della violenza politica, ed elementi delle due tipologie di violenza teorizzate da Étienne Balibar¹⁴², violenza ultra-soggettiva e violenza ultra-oggettiva, che nel loro intrecciarsi e confondersi diventano forme propriamente contemporanee di violenza di gruppo.

Le operazioni compiute nei quartieri non possono essere lette, quindi, esclusivamente come manifestazioni di violenza incontrollata e spontanea fra gruppi di criminali, ma rientrano in sistemi di riproduzione dei meccanismi di coercizione promossi da comunità politiche, basate sul consenso circa la «minaccia» e l'«annientamento della vita», poiché «è la morte vera e propria che eventualmente, per gli interessi della comunità, viene pretesa dal singolo»¹⁴³.

La violenza istituzionale è quel tipo di sopraffazione ascrivibile ad attori statali ed economici, spesso legati in modo indistinguibile, attuate al fine di rendere possibile la perpetuazione dello sfruttamento e delle ineguaglianze sui cui si fonda, in una prospettiva d'analisi marxista, il dominio politico di una classe sociale¹⁴⁴.

Max Weber¹⁴⁵, sulla scorta della definizione di potere¹⁴⁶ come capacità di alcuni soggetti di affermare la propria volontà in un contesto comunitario sovrastando quella degli altri partecipanti, individua la violenza istituzionale come propriamente politica quando tende ad influire sull'appropriazione e la distribuzione del potere e delle risorse e ricomprende, tra gli attori di queste forme di violenza, gli Stati e i mercati. La struttura di quella che Weber definisce «dominazione»¹⁴⁷ è costituita, quindi, da un'autorità, da un insieme di interessi convergenti da parte di coloro che posseggono beni e risorse e si regge su norme fondate su pratiche sociali consuetudinarie o sul presupposto del dovere di ubbidienza¹⁴⁸. La struttura di dominio influenza e plasma la fisionomia della vita sociale¹⁴⁹.

Condotte violente che vengono rappresentate come legittime, accettabili, e su di esse viene costruito un ampio consenso attraverso strumenti ideologici, oppure semplicemente poste in essere in un regime di illegalità egemonica.

Come nota Eligio Resta, in relazione all'impossibilità dello Stato moderno di recidere completamente i legami con la violenza che ha tentato di ingabbiare entro regole fisse, «il punto di partenza di Weber è che le società 'fredde' della violenza amministrata custodiscono fino in fondo le metamorfosi della vendetta e della guerra»¹⁵⁰. Così, in violazione di diritti umani, libertà fondamentali, principi sanciti nelle carte costituzionali, di norme che gli Stati stessi hanno espressamente approvato o principi riconosciuti a livello internazionale vengono perpetrati abusi di potere, torture e uccisioni da parte di

¹⁴² É. Balibar, *Violence et civilité. Wellek Library Lectures et autres essais de philosophie politique*, Galilée, Parigi, 2010.

¹⁴³ M. Weber, *Economia e società*, cit., 192.

¹⁴⁴ Cfr K. Marx, *Il capitale*, Editori Riuniti, Roma, 1974.

¹⁴⁵ M. Weber, *Economia e società*, cit.

¹⁴⁶ Specularmente, la politica è per Weber il luogo in cui si compete per il potere, lo Stato è un'associazione istituzionale che tende al monopolio della violenza legittima.

¹⁴⁷ M. Weber, *Economia e società*, cit.

¹⁴⁸ Sull'introduzione del dovere d'ubbidienza si guardino: P. Bourdieu, *Sullo Stato. Corso al Collège de France. Vol. 1: 1989-1990*, Feltrinelli, 2013; S. Lukes, *Il potere. Una visione radicale*, Vita e Pensiero, 2007; J. Dewey, *Come pensiamo*, La Nuova Italia, 1973.

¹⁴⁹ V. Ruggiero, *Violenza politica*, cit., 56.

¹⁵⁰ E. Resta, *La certezza e la speranza. Saggio su diritto e violenza*, Laterza, Roma-Bari, 2006, 73.

militari, forze di polizia¹⁵¹, spesso compiuti ai danni di minoranze, stranieri, gruppi che manifestano dissenso politico. La violenza istituzionale si manifesta in questi casi attraverso forme evidenti e spettacolari di coercizione ed efferatezza. Ma l'elemento di violenza necessariamente sotteso ad ogni espressione di egemonia e alla costituzione del consenso da parte delle istituzioni può essere sostituito da forme di controllo sociale che rendono quest'ultima superflua¹⁵². Rivolgendosi contro gruppi di persone ritenute dannose o «infettive»¹⁵³ per una comunità, questa forma di violenza, che presenta una connotazione marcatamente soggettiva, è capace di alimentare risposte conflittuali collettive da parte di insiemi sociali¹⁵⁴.

Il rapporto della *limpieza social* con la violenza istituzionale appare dunque duplice. Da un lato, le vittime delle pulizie coincidono esattamente con i gruppi di individui che le norme relative alla distribuzione di potere e ricchezza designano implicitamente come essere umani di scarto, corpi inutili, senza parte, ai quali viene negata (nella sostanza) la possibilità di operare come attori politici e di rappresentarsi come persone offese. Dall'altro, il compimento dell'atto violento nei confronti dei soggetti marginali, posti al di fuori del perimetro politico che assicura protezione e diritti ed esposti continuamente al pericolo di morte, viene demandato a gruppi extra-istituzionali (con la frequente partecipazione informale di soggetti interni alle istituzioni), tramite un controllo sociale esercitato in modo selvaggio e al di fuori di un quadro giuridico, definito da norme, procedure e garanzie.

Guardando da un'angolazione differente, si possono individuare nella pratica elementi delle due tipologie di violenza teorizzate da Étienne Balibar¹⁵⁵: violenza ultra-soggettiva e violenza ultra-oggettiva, che nel loro intrecciarsi e confondersi diventano forme propriamente contemporanee di violenza di gruppo.

Quella ultra-oggettiva è una «violenza sanguinaria e interamente extra-giuridica» che «accompagna l'intera storia del capitalismo»¹⁵⁶, funzionale allo smaltimento della sovrappopolazione prodotta e allo sterminio di un'umanità di scarto.

Oltre all'eliminazione fisica dei corpi superflui, l'imperativo strutturale intende obliterare i gruppi annientati, cancellando retroattivamente le loro tracce come se non fossero mai esistiti¹⁵⁷. Una violenza del genere, esercitata attraverso precisi meccanismi di soggezione da attori costituiti in rete contro un esercito di persone relegate ad una condizione di «disutilità», è definita anche quasi-sovrana perché, se non direttamente espressione della sovranità dello Stato, gravita comunque nell'orbita istituzionale insieme ad altri corpi, siano essi sociali o economici.

¹⁵¹ Si legga un elenco in ordine alfabetico degli stati autori di abusi polizieschi (si va dall'Austria all'Ungheria) riportato da Vincenzo Ruggiero nel paragrafo «Violenza di polizia», Id., V. Ruggiero, *Violenza politica*, cit., 60.

¹⁵² J. Urry, *Offshoring*, Polity, Cambridge 2014.

¹⁵³ V. Ruggiero, *Violenza politica*, cit., 10.

¹⁵⁴ C. Tilly, *The Politics of Collective Violence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

¹⁵⁵ É. Balibar, *Violence et civilité. Wellek Library Lectures et autres essais de philosophie politique*, Galilée, 2010.

¹⁵⁶ É. Balibar, *Violenza, politica, civilité* cit., 20.

¹⁵⁷ Documentare nel modo più dettagliato possibile le uccisioni sistematiche e analizzarne i risvolti teorici è un modo per farne vivere il ricordo. «L'esercizio della memoria proposto in queste pagine ha, quindi, la missione di mostrarne il verificarsi, sottraendo all'oblio le vittime, gli eventi e i loro carnefici. Qual è la verità del massacro sociale di Ciudad Bolívar e, attraverso di esso, qual è la verità del suo verificarsi in Colombia?» C.M. Perea Restrepo, *Limpieza social* cit., p. 18 (trad. mia).

In relazione alle forme di violenza che si sviluppano in seno ad una comunità, Balibar parla invece di violenza ultra-soggettiva, indicando con tal termine una forma di ostilità, la cui matrice non è esclusivamente socio-economica, verso qualunque identità altra che si presume possa mettere in discussione la consistenza del gruppo come entità trans-storica.

Intrinseca alla pratica comunitaria e all'essere in comune sarebbe la tendenza a trasformare in impulso mortifero le pratiche sistemiche di esclusione, di cui quasi mai la comunità stessa è la fonte, ma che in essa trovano riproduzione. L'eliminazione dell'individuo minoritario, del deviante, del diverso, la sua dissoluzione dall'interno sembra poter rafforzare l'ultra-Uno¹⁵⁸ radicalmente indivisibile su cui si fonda la comunità. La tendenza al cannibalismo dell'alterità è determinata da ragioni più profonde di una mera discriminazione.

7. Conclusioni

Nell'analisi dei fenomeni estremi e altresì nell'esame dell'estrema violenza sembra venire in questione l'idea di una potenza distruttrice fantasmatica¹⁵⁹, sovrana, a cui può trovarsi esposto ogni procedimento di costituzione e definizione giuridica, economica e sociale dell'umano¹⁶⁰, che costruisce e seleziona simmetricamente vittime e carnefici¹⁶¹ (pretendendo magari che restino senza volto).

La *limpieza social* esprime una violenza comunitaria, ultra-soggettiva nella misura in cui si rivolge contro particolari minoranze oggetto di stigma con una finalità protettiva e tendente all'esercizio di una forma di controllo del territorio locale, ma che "ultra-oggettivamente", e forse implicitamente, riflette una tendenza sistemica all'annientamento di corpi di scarto, considerati superflui o eccedenti.

Pur rappresentando un punto d'incontro di diverse forze, aperto alla confluenza di una moltitudine di attori (polizia, paramilitari, formazioni dedite alla guerriglia, squadroni della morte, bande di giovani di strada) mossi da differenti finalità, la *limpieza social* presenta un elemento di violenza marcatamente politico. La mediazione attiva e passiva di cui lo Stato colombiano si è reso protagonista in relazione alla nascita e al mantenimento della pulizia sociale, rifiutando per molti anni l'assunzione di una responsabilità diretta nella gestione delle situazioni di conflitto, assolve al compito di consolidare una pratica violenta e apertamente lesiva dei diritti umani che ha caratterizzato la storia del paese e sulla quale si spera che il recente cambio di atteggiamento dei poteri pubblici si dimostri duraturo.

Letta in questa chiave, la partecipazione dello Stato, o meglio della «figura» spettrale «di un soggetto dello Stato che non è né un suo rappresentante, né un suo servitore»¹⁶², può qualificarsi come propriamente politica. La messa a morte di esseri umani di scarto

¹⁵⁸ A. Badiou, *L'Être et l'événement*, Paris, Editions du Seuil, 1988.

¹⁵⁹ «Si tratta dunque nuovamente di un fantasma, ma ora siamo costretti ad ammettere che vi siano fantasmi collettivi, amministrativi [...]». É. Balibar, *Violenza, politica, civilté*, cit., 29.

¹⁶⁰ A proposito di ogni operazione di costituzione del soggetto, Bertrand Ogilvie parla di «una terrificante capacità di a-soggettività o di distruzione». B. Ogilvie, *Violence et représentation: la production de l'homme jetable* in *Lignes*, No. 26, 1995.

¹⁶¹ V. Ruggiero, *Violenza politica*, cit., 68.

¹⁶² É. Balibar, *Violenza, politica, civilté*, in *Violenza e civilté. Riflessioni a partire da Étienne Balibar*, Jura Genitum, Vol. XII, 2015, 29.

e il rifiuto nel perseguire gli esecutori delle operazioni di pulizia potrebbero costituire il punto ideale in cui convergono sovranità dello Stato e sua assenza, tramite delega ad altri attori sociali, come possibilità dell'uccisione di vite di esseri umani messi al bando da una comunità che non raggiunge una forma pienamente democratica.

Il coinvolgimento dello Stato, diretto o indiretto, e di soggetti para-statali e istituzionali che si è realizzato in Colombia per almeno tre decenni¹⁶³, prima della svolta relativa al nuovo sistema di *Giustizia e Verità*, attribuisce alla violenza in gioco nel fenomeno in esame un'«intensità supplementare e soprattutto una specifica irreversibilità», tale da farla assurgere a forma di «violenza inconvertibile»¹⁶⁴.

Non suscettibile di conversione in termini non violenti, istituzionali, giuridici, escludendo ogni forma di dialogo, mediazione o altra possibilità costruttiva punta all'annichilimento e alla negazione politica e quindi esistenziale delle identità dei suoi bersagli, a cui non concede alcuna possibilità di resistere¹⁶⁵.

¹⁶³ «Pese al conocimiento institucional que aflora en una y otra circunstancia, ni el Estado nacional ni el Estado local articulan una voluntad política contra el consentimiento social que sostiene su reproducción a lo largo de más de tres décadas»¹⁶³. C.M. Perea Restrepo, *Limpieza social*, cit., 64.

¹⁶⁴ Balibar ritiene che lo Stato stesso, in alcune manifestazioni patologiche, possa essere considerato come «un fattore di estrema violenza», tanto nelle sue espressioni di «potenza», quanto in quelle sintomatiche di «impotenza». Come «unità di potere» e soggetto detentore del «monopolio dell'uso della forza» esso può utilizzare il diritto per giustificare quello che apertamente contraddice. Ma dal momento che la sovranità, più che nella perfezione della sua assolutezza, si trova nell'imperfezione della sua contingenza, l'incapacità di controllare i cittadini e la società in modo strutturale e congiunturale può tradursi anch'essa in violenza. L'impotenza dello Stato può esprimersi nelle forme di una vendetta particolarmente efferata nei confronti di quanti vengono accusati di ignorarlo o di aver inteso sfidarlo. Oltre ogni legge, a costoro si fa pagare un conto portato all'eccesso.

É. Balibar, *Violenza e civilté*, cit., 26-29.

¹⁶⁵ Per possibilità di resistenza il filosofo francese non intende solamente la capacità di resistere ad un potere coercitivo e dispotico nel tentativo di neutralizzare gli effetti lesivi della sua azione, ma si riferisce alla configurabilità di una dimensione relazionale intrisa di *chances* individuali e collettive sulla quale proiettare un progetto di vita. In proposito scrive: «In a world and a history irreparably marked by the existence of relationships of domination and violence, the possibility of politics is essentially bound up with practices of resistance, not only negatively, as the contestation of the established order, the demand for justice, and so on, but also positively, as a place where active subjectivities and collective solidarities are formed. What is proper to extreme violence, however, is its tendency to obliterate that possibility, as it reduces individuals and groups to helplessness under its different forms, to which different forms of violence and suicidal counterviolence comprise equal counterparts». É. Balibar, *Violence and Civility: On the Limits of Political Anthropology*, in *University and differences: A Journal of Feminist Cultural Studies*, No. 2-3, 2009, 19.

6 • 1 • 2024



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

LES INSTRUMENTS PARTICIPATIFS DANS LES PAYS DE L'EST : UNE SOLUTION À LA CRISE DE LA DEMOCRATIE REPRESENTATIVE ?

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



N. DANELCIUC-COLODROVSKI

ISSN: 2612-6672



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Le développement des dispositifs participatifs dans les pays de l'Est : une solution à la crise de la démocratie représentative ?

[The Development of Participatory Tools in Central and Eastern Europe: A Solution for the Crisis of Representative Democracy?]

*Nataşa Danelciuc-Colodrovschi**

Abstract

[It.] Il contributo si propone di analizzare i dispositivi partecipativi introdotti nei paesi dell'Europa centrale e orientale, per cercare di comprendere in quale misura questi stessi strumenti possano contribuire al rafforzamento della partecipazione dei cittadini nei processi decisionali e costituire un rimedio alla crisi di sfiducia dei governati nei confronti dei governanti.

[Fr.] L'objet de la présente étude vise à analyser quels sont les instruments participatifs existants dans les pays de l'Est, de quelle manière et dans quels buts sont-ils utilisés par les autorités politiques afin d'essayer d'établir s'ils peuvent avoir un impact sur le renforcement de la participation citoyenne au processus décisionnel et de remédier ainsi à la crise de la défiance des gouvernés à l'égard de leurs gouvernants.

[En.] This study aims to analyse participatory tools developed in Central and Eastern Europe, in order to understand their potential impact on strengthening citizen participation in the decision-making process, and in countering the widespread lack of trust in public authorities.

Parole-chiave: democrazia rappresentativa – democrazia partecipativa – crisi della democrazia – strumenti partecipativi – Europa centrale e orientale.

Mots-clefs : Démocratie représentative – démocratie participative – crise de la démocratie – outils participatifs – pays de l'Est.

Keywords: Representative Democracy – Participatory Democracy – Crisis of Democracy – Participatory Tools – Central and Eastern Europe.

RESUME : 1. Introduction. 2. L'usage des dispositifs participatifs comme fondement de promotion et de légitimation de l'idéologie communiste. 3. La préférence donnée à l'institution du référendum dans les textes constitutionnels postcommunistes. 4. Le développement des dispositifs participatifs et les interrogations quant à leurs potentialités de démocratisation. 5. Conclusion.

* Maître de conférences associée, Directrice-adjointe de l'Institut Louis Favoreu, Directrice-adjointe de l'Institut SoMum, Aix Marseille Université, CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France.
Responsable du contrôle éditorial : Arianna Angeli.

1. Introduction

Selon les données communiquées par *Participatory Budgeting World Atlas*, à travers l'Europe, plus de 4.500 processus de budgets participatifs ont été organisés au cours de l'année 2022. Le continent européen se situe en tête, avec 39,5 % du nombre total d'expériences recensées à travers le monde¹, qui ont rapidement gagné en popularité et qui attestent du « tournant participatif mondial » relevé par la doctrine². Aux côtés des conseils de quartier, des jurys citoyens et autres conventions citoyennes, les budgets participatifs font partie des dispositifs plus ou moins standardisés dont l'objet est de « permettre aux citoyens d'interférer le processus politique en dehors des élections »³. Les dispositifs participatifs, qui sont « des dispositifs ouverts dans lesquels viennent débattre ceux qui le souhaitent »⁴, permettent ainsi une insertion des citoyens dans la procédure de production des normes et, plus généralement, dans le processus décisionnel, sans pour autant emprunter la forme du référendum ou de l'élection et sans que ces mécanismes traditionnels soient écartés.

En effet, les dispositifs participatifs renvoient à une réalité sensiblement différente de celle existante dans la démocratie représentative. Dans le cadre de cette dernière, les citoyens sont uniquement « destinataires » des normes juridiques créées ou des décisions politiques prises par les représentants élus, alors que leur association directe à la procédure de production des normes, rendue possible à travers les dispositifs participatifs, leur permet de jouer un autre rôle, qui est celui de « participants ». Il s'agit donc d'une nouvelle forme de démocratie appelée sous le vocable de « démocratie participative », dont la définition suscite encore des controverses au sein de la doctrine. Comme le souligne le Professeur Xavier Magnon, « la démocratie sera dite "participative" en ce qu'elle vient coupler aux structures de la démocratie représentative, qu'il faut maintenir, des structures fondées sur la démocratie directe »⁵. Cette définition met en exergue la difficulté de la catégorisation juridique, en ce qui concerne notamment la différenciation pouvant être faite entre le référendum, considéré traditionnellement comme instrument de la

¹ L'Amérique latine se place en deuxième position, avec 26,5 %, l'Asie en troisième, avec 23,46 %, l'Afrique en quatrième, avec 8,19 %, l'Amérique du Nord en cinquième, avec 1,52 %, l'Amérique centrale et Caraïbes en sixième position, avec 1,2 % et l'Océanie en dernière place, avec 0,13 % d'expériences. pbatlas.net/world.html.

² A. Mazeaud, M. Nonjon, R. Parizet, *Les circulations transnationales de l'ingénierie participative*, dans *Participations*, Vol. 14, No. 1, 2016, 5-35.

³ C. Premat, *The Implementation of Participatory Democracy in French Communes*, dans *French Politics*, No. 1, 2009, 2.

⁴ Par opposition, dans le cas de la démocratie délibérative, « les dispositifs sont fermés », dans le cadre desquels « débattent des panels diversifiés de citoyens tirés au sort ». Cfr. D. Courant, *Sociologie des assemblées citoyennes étatiques. Enquêtes qualitatives sur l'Assemblée citoyenne irlandaise et la Convention citoyenne française*, dans M. Fatin-Rouge Stefanini, X. Magnon (dir.), *Les assemblées citoyennes*, DICE Éditions, 2022, 196.

⁵ X. Magnon, *Que sont les « assemblées citoyennes » ? Saisir, juridiciser et concrétiser les concepts de démocratie, démocratie délibérative et démocratie participative*, dans M. Fatin-Rouge Stefanini, X. Magnon (dir.), *Les assemblées citoyennes*, cit.

démocratie directe, et les dispositifs participatifs, qui permettent à leur tour aux citoyens d'intervenir directement dans le processus de production normative ou, plus généralement, dans le processus décisionnel.

La diversité des types de référendums existants dans les pratiques étatiques⁶ – en fonction des auteurs des initiatives référendaires, de leur caractère obligatoire ou non, national ou local – ou des effets qu'ils produisent – décisionnels ou consultatifs – justifie la pertinence des interrogations relevées par la doctrine⁷ et la nécessité de définir un cadre théorique. Or, celui-ci permet d'établir des points d'ancrage et, en conséquence, de mieux saisir le phénomène participatif. La proposition formulée par certains représentants de la doctrine⁸ de définir ce cadre à partir de la distinction des différents rôles joués par l'individu dans la production des normes ou des décisions nous paraît particulièrement pertinente : lorsqu'il intervient à travers les dispositifs participatifs, le citoyen joue le rôle de « participant », alors que, dans le cadre du référendum, le citoyen est amené à intervenir plus directement dans l'exercice du pouvoir, avec un vote exprimé pour ou contre une proposition faite par les autorités politiques, agissant ainsi en tant que « décisionnaire ».

Chacun de ces deux rôles a ses propres spécificités. Tout d'abord, au niveau du mode d'expression de l'opinion. En tant que « participant », le citoyen s'exprime au sein d'un espace de débat collectif qui est ouvert à l'expression individuelle en vue d'arrêter une position commune. *A contrario*, en tant que « décisionnaire », le citoyen exprime sa position individuelle sur une ou des questions établies préalablement, par les représentants élus ou même collectivement dans le cadre d'une procédure participative. Peut ainsi s'opérer une forme de complémentarité entre les deux formes de démocraties – participative et directe –, le citoyen intervenant d'abord en tant que « participant » pour élaborer collectivement un projet de décision et, ensuite, en tant que « décisionnaire » lorsque ce même projet sera soumis pour validation ou approbation consultative dans le cadre d'une procédure référendaire.

Cette distinction théorique peut certes faire l'objet de critiques. Sa pertinence est toutefois prouvée, selon nous, par l'expérience française du Grand débat national de 2019. Lancée par le Président Emmanuel Macron en réponse aux contestations engagées par le mouvement des gilets jaunes, cette procédure a eu pour vocation de réunir les propositions des Français dans quatre domaines (les impôts, les dépenses et les actions publiques ; l'organisation de l'État et des collectivités publiques ; la

⁶ Voir en ce sens M. Luciani, M. Fatin-Rouge Stefanini, *Introduction : typologie des référendums*, dans *Annuaire international de justice constitutionnel*, Vol. 32, 2017, 589-603.

⁷ Ces interrogations se posent non seulement au niveau de la distinction « démocratie participative » et « démocratie directe », mais également pour les notions « démocratie participative » et « démocratie délibérative », les deux expressions étant même parfois « utilisées comme des synonymes ». Cfr. Y. Sintomer, *Démocratie participative, démocratie délibérative : l'histoire contrastée de deux catégories émergentes*, dans M.-H. Bacqué et al., *La démocratie participative*, La Découverte, 2011, 113.

⁸ M. Revon, *Le rôle de l'individu dans la production de la loi. Essai de modélisation des démocraties participative et délibérative en droit constitutionnel*, dans M. Fatin-Rouge Stefanini, X. Magnon (dir.), *Les assemblées citoyennes*, cit.

transition écologique ; la démocratie et la citoyenneté) pour, ensuite, que le Gouvernement en tienne compte dans les projets de loi déposés au Parlement. Dans sa lettre de mission, le Président de la République a notamment indiqué : « Vos propositions permettront de bâtir un nouveau contrat pour la Nation, de structurer l'action du Gouvernement et du Parlement, mais aussi les positions de la France au niveau européen et international »⁹. Nous avons donc ici une parfaite illustration de la distinction qui doit être faite entre les trois rôles que peuvent jouer les citoyens : celui d'« électeurs » à travers lequel ils vont désigner les représentants élus (élément caractéristique de la démocratie représentative) ; celui de « participants », dans le cadre duquel ils vont pouvoir définir collectivement des objectifs politiques, des propositions de réformes ou de nouveaux textes (élément caractéristique de la démocratie participative) ; celui de « décisionnaire » en cas d'initiative d'une procédure référendaire pour exprimer la position individuelle à l'égard d'un projet politique ou d'un texte établi (élément caractéristique de la démocratie directe).

Force est donc de constater que la démocratie participative ne remet nullement en cause le cadre constitutionnel de la démocratie représentative, mais entend le renouveler et l'enrichir à travers le développement de dispositifs participatifs. Compte tenu de leur diversité, il s'avère impossible de comptabiliser le nombre et les types de dispositifs participatifs en circulation aujourd'hui, situation qui, tel que le relève N. Carpentier, entraîne un niveau de complexité analytique difficile à structurer dans les études scientifiques portant sur ce sujet¹⁰. Des tentatives d'inventaire ont bien été engagées. La plus connue d'entre elles reste le site collaboratif *Participedia*, qui présente à l'heure actuelle pas moins de 352 dispositifs qui se sont développés à partir du début des années 2000¹¹.

Comme le soulignent certains représentants de la doctrine, deux causes principales sont à la base de l'émergence de ces pratiques. L'explication est d'abord d'ordre structurel. Les transformations politiques (crises des démocraties représentatives), socio-économiques et culturelles (affirmation du néolibéralisme, nouveaux rapports aux sciences et aux savoirs, effets de la mondialisation contemporaine), mais aussi institutionnelles (affirmation des pouvoirs locaux et d'une action publique multi-niveaux) nourriraient une demande sociale de participation exprimée sous des formes variées et motiveraient des expérimentations participatives pour répondre à l'« impératif délibératif »¹². Celui-ci s'explique aussi par la défiance croissante des citoyens envers les responsables politiques, qu'ils perçoivent comme corrompus, peu représentatifs de la population

⁹ Disponible en ligne : granddebat.fr.

¹⁰ N. Carpentier, *Beyond the Ladder of Participation: an Analytical Toolkit for the Critical Analysis of Participatory Media Processes*, dans *Javnost – The Public*, Vol. 23, No. 1, 2016, 70-88.

¹¹ G. Gourgues, G. Petit, *Dispositifs participatifs*, dans G. Petit et al. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation. DicoPart*, GIS Démocratie et Participation, 2022.

¹² L. Blondiaux, Y. Sintomer, *L'impératif délibératif*, dans *Rue Descartes*, Vol. 63, No. 1, 2009, 28-38.

et incapables de répondre efficacement à leurs besoins et attentes, l'abstention électorale récurrente et la montée du populisme en constituent les marqueurs¹³.

Le développement de la participation citoyenne, qui est entendue dans une acception large, incluant tous les processus d'information et d'écoute des citoyens par les acteurs publics¹⁴, constitue donc une forme de réponse pratique à un certain nombre de transformations et d'enjeux politiques contemporains et ce, tant du point de vue des États que du celui des institutions internationales¹⁵. La diffusion généralisée de la participation s'expliquerait par deux raisons principales. D'une part, du fait de l'existence de « problèmes communs » auxquels les dispositifs participatifs apporteraient une réponse pratique, même si une tendance de « suivisme », sans pour autant tenir compte des éléments contextuels propres à chaque État, n'est pas à exclure. D'autre part, depuis une quinzaine d'années, les organisations internationales font de la mise en œuvre des dispositifs participatifs une condition d'accès aux ressources institutionnelles et financières.

Cette forme injonctive de la participation dans les politiques et les dispositifs des institutions internationales, avec l'élaboration d'équipements venant matérialiser le discours participatif (élaboration de kits, production de guides méthodologiques, de rapports d'expertise) a fait l'objet de nombreuses critiques. Plusieurs travaux ont notamment dénoncé la « tyrannie »¹⁶ ou l'« orthodoxie »¹⁷ d'une participation imposée dont les effets sur le gouvernement des sociétés sont extraordinairement variables et qui peut même alimenter une déception grandissante¹⁸. En France, par exemple, la Convention citoyenne sur le climat incarne ce paradoxe : ce dispositif délibératif très sophistiqué a marqué la vie politique autant par la démonstration qu'il a proposée – les citoyens sont capables de proposer des solutions d'action publique – que par l'immense déception exprimée par les conventionnels eux-mêmes face au manque de prise en compte de leurs propositions¹⁹, ce qui légitime la radicalité de certains activistes écologistes.

En effet, les dispositifs participatifs peuvent être des espaces de renouvellement des modalités du gouvernement, mais ils peuvent aussi constituer un habillage idéologique reproducteur de la domination. Ces situations renvoient à la question de l'attribution de finalités, qui peuvent être différentes de celles que les dispositifs

¹³ A.-C. Antony, *Participation citoyenne et partis politiques : concurrence impossible, influences réciproques*, dans *Revue française de droit constitutionnel*, Vol. 137, No. 1, 2024, 119-139.

¹⁴ L. Blondiaux, *Le nouvel esprit de la Démocratie : actualité de la Démocratie participative*, Le Seuil, 2008, 25.

¹⁵ C. Neveu, *Introduction*, dans C. Neveu (dir.), *Cultures et pratiques participatives. Perspectives comparées*, L'Harmattan, 2007, 17.

¹⁶ B. Cooke, U. Kothari, *Participation: The New Tyranny?*, Zed Books, 2001, 224.

¹⁷ A. Cornwall, K. Brock, *Beyond Buzzwords. "Poverty Reduction", "Participation" and "Empowerment" in Development Policy*, United Nations Research Institute for Social Development, 2005, 25.

¹⁸ H. Balazard, J. Talpin, *Community organizing : généalogie, modèles et circulation d'une pratique émancipatrice*, dans *Mouvements*, Vol. 85, No. 1, 2016, 11-25.

¹⁹ Un groupe de membres de la Convention a publié, sans indiquer les noms de famille, un ouvrage collectif portant le titre *La grande désillusion. Vécus de la Convention citoyenne sur le climat*, Atlande, 2023, 222.

participatifs seraient supposés remplir. L'inclusion dans les dispositifs participatifs découle du « façonnage organisationnel »²⁰ induit par l'autorité organisatrice, de ses modalités et finalités. Cette question est particulièrement bien connue dans les pays de l'Est, où l'usage des pratiques participatives a constitué le fondement de la promotion et de la légitimation de l'idéologie communiste (par. 2). Raison pour laquelle, en signe de rejet de l'ancien régime, les constituants ont majoritairement refusé d'inclure dans les textes constitutionnels post-communistes les dispositifs participatifs (par. 3). Ces derniers connaissent, à travers la promotion qui en est faite par les organisations internationales et, plus particulièrement, par le Conseil de l'Europe, un retour dans la pratique politique depuis une quinzaine d'années afin de remédier à la crise de la démocratie représentative, voire son fort recul. Pour autant, la réintroduction des dispositifs participatifs, peu encadrée par le droit positif, n'apparaît nullement comme un levier de promotion de la démocratie à l'Est. Elle soulève de nombreuses interrogations quant à son réel apport et, plus particulièrement, quant aux risques que ceux-ci représentent en termes d'instrumentalisation politique au regard des expériences qui peuvent d'ores et déjà être relevées (par. 4).

2. L'usage des dispositifs participatifs comme fondement de promotion et de légitimation de l'idéologie communiste

V. Lénine a accordé une attention considérable à la mise en œuvre de l'activité de contrôle, définie d'abord comme « moyen d'obtention et de conservation du pouvoir » et ensuite, comme « mécanisme d'influence du sujet dirigé sur le sujet dirigeant », l'instauration du contrôle de masse garantissant, selon lui, la nature socialiste du pouvoir de l'État²¹. En 1918, il écrivait ainsi : « Il n'y a rien de plus stupide que de transformer les Soviets en quelque chose de figé et autosuffisant. Plus nous devons désormais défendre avec détermination un pouvoir impitoyablement ferme [...], plus les formes et les méthodes de contrôle d'en bas doivent être diverses afin de paralyser toute ombre de perversion du pouvoir soviétique et d'arracher encore et toujours l'herbe infatigable de la bureaucratie »²². Ainsi, de l'avis de V. Lénine, en l'absence d'un contrôle systématique et global venant d'en bas, aucun organe représentatif de gouvernement n'est-il à l'abri de la perversion bureaucratique. Cette formulation de la question découlait de la compréhension marxiste-léniniste du rôle de l'État socialiste et de l'essence de la

²⁰ F. Sawicki, J. Siméant, *Décloisonner la sociologie de l'engagement militant. Note critique sur quelques tendances récentes des travaux français*, dans *Sociologie du Travail*, Vol. 51, No. 1, 2009, 97-125.

²¹ A. Budaev propose une analyse de l'évolution de la définition du concept de « contrôle » à partir de plusieurs ouvrages de V. Lénine : *L'État et la révolution*, *Les tâches immédiates du pouvoir des Soviets*, *Comment pouvons-nous réorganiser l'inspection ouvrière et paysanne*, *Mieux vaut moins et mieux*. Cfr. A. Budaev, *Народный контроль в СССР : теория и практика реализации [Le contrôle du peuple en URSS : théorie et pratique de mise en œuvre]*, dans *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGŪA)*, 2022, 82-84.

²² V. Lénine, *Œuvres*. Vol. 26, Éditions Sociales, 1958, 206.

bureaucratie. La transition vers le socialisme était associée à la transformation de l'État en un État entièrement subordonné à la société. Le contrôle par le bas était donc présenté non seulement comme l'un des aspects constitutifs du système socialiste, mais aussi comme un garant nécessaire du socialisme en général.

Dans de nombreuses études, la doctrine soviétique a analysé les organes de contrôle populaire en tant que forme de développement de la démocratie socialiste, les bases de l'organisation de leur travail et la manière dont les citoyens de l'URSS y étaient impliqués²³. Cette association était considérée comme étant l'une des formes de participation à l'administration publique, aux discussions d'intérêt public d'importance nationale et locale, qui a été formalisée dans la Constitution de l'URSS de 1977, cette dernière étant présentée comme « le reflet du développement de la société socialiste » et du « progrès du socialisme »²⁴. En effet, dans le nouveau texte constitutionnel, la participation accrue du peuple à la vie de l'État s'est vu octroyer une place prioritaire. Dès le Préambule, la « société socialiste développée » était définie comme une « société de démocratie authentique, dont le système garantit [...] une participation toujours plus active des travailleurs à la vie de l'État [...] ». Ensuite, l'article 5 a placé la discussion populaire portant sur les questions les plus importantes de la vie de l'État parmi les « assises du système social ». L'article 48 garantissait le droit de participer à la gestion des affaires de l'État et des affaires sociales et l'article 49, le droit d'adresser des propositions aux organes de l'État et aux organisations sociales en ce qui concerne l'amélioration de leur activité et d'en critiquer les insuffisances. Enfin, l'article 114 prévoyait la possibilité, sur décision du Soviet suprême de l'URSS ou du Présidium du Soviet suprême, prise à leur propre initiative ou sur proposition des républiques composant l'URSS, de soumettre à la discussion populaire les projets de loi et autres questions importantes pour la vie de l'État.

Le nouveau texte constitutionnel soviétique, ainsi que la loi de l'URSS « Sur le contrôle populaire en URSS » de 1979²⁵ adoptée par la suite, ont institué formellement, tel que l'avait annoncé Léonide Brejnev²⁶ lors du XXV^e Congrès du Parti communiste de l'Union soviétique (PCUS) de 1976²⁷, les outils nécessaires à la réalisation de la « démocratie intégrale » sans laquelle, soutenait Lénine, il était

²³ À ce titre, peuvent être cités : l'ouvrage de V. I. Turovtsev, Государственный и общественный контроль в СССР [Le contrôle étatique et social en URSS], Nauka, 1970, 332 ; l'ouvrage de B. M. Makarov, Народный контроль: органы и правовые формы деятельности [Le contrôle populaire : organismes et formes juridiques d'activité], Nauka, 1975, 151 ; l'ouvrage de V. S. Osnovin, Социальный контроль в СССР [Le contrôle social en URSS], VGU, 1981, 200 ; l'ouvrage de Yu. A. Tikhomirov, G. Kh. Shakhnazarov, Самоуправление: от теории к практике [L'autoadministration : de la théorie à la pratique], Norma, 1988, 206.

²⁴ M. Kroutogolov, *Libertés et institutions en URSS*, Éditions du Progrès, 1983, 10.

²⁵ Loi de l'URSS n. 1159-X « Sur le contrôle populaire en URSS » du 30 novembre 1979.

²⁶ Il fut Secrétaire général du PCUS, et donc principal dirigeant de l'URSS, de 1964 à 1982.

²⁷ Dans son discours d'ouverture du XXV^e Congrès du PCUS, L. Brejnev déclarait notamment : « Nous concevons l'approfondissement de notre démocratie socialiste, avant tout, comme un élargissement continu de la participation des travailleurs à la gestion de toutes les affaires publiques [...] ». Cfr. *Le XXV^e Congrès du PCUS. Documents et Résolutions*, Éditions de l'APN, 1976, 107.

impossible de « concevoir un socialisme victorieux »²⁸. Selon les déclarations de l'époque²⁹, le processus même d'élaboration de la Constitution de 1977 a été organisé dans le respect des principes qu'elle a introduits. Rédigé par un groupe de spécialistes, le projet du nouveau texte constitutionnel a été soumis à une discussion populaire pendant près de quatre mois. Conformément aux données officielles, plus de 450.000 réunions auraient été organisées à ce titre. Après l'étude d'environ 400.000 propositions d'amendements, la Commission constitutionnelle aurait recommandé d'apporter des modifications à 110 des 173 articles contenus dans le projet et d'ajouter un nouvel article avant son adoption définitive.

Ces pratiques, impliquant la participation du peuple à « l'administration journalière de l'État » défendue par V. Lénine³⁰, ont été utilisées par les autorités soviétiques avant même leur constitutionnalisation, plus particulièrement pour les projets de loi considérés comme importants, tels que : les projets de loi « Sur la santé publique (1969), « Sur le travail » (1970), « Sur la protection de l'air atmosphérique » (1980), « Sur la protection et l'utilisation du monde animal » (1980), « Sur les principes de la législation en matière de logement » (1981). Dans le cadre d'un débat public élargi, ont été également établis les « Principes de la législation sur le mariage et la famille » (1968) et les « Principes de la législation sur l'instruction publique » (1973), donnant naissance au discours idéologique sur le rôle de la famille, « placée sous la protection de l'État » au titre de l'article 53 de la Constitution soviétique de 1977, et sur la nécessaire protection juridique des mères et des enfants de l'URSS, en leur assurant un soutien matériel et moral spécifique. La famille, définie comme « l'union librement consentie d'hommes et de femmes économiquement indépendants » et « jouissant à tous égards de droits égaux », ainsi que le paternalisme étatique, assuré à travers les politiques sociales mises en œuvre, étaient donc présentés comme des valeurs fondamentales et spécifiques devant être défendues face à un Occident stigmatisé. Une stratégie politique légitimée par sa validation à travers les consultations organisées à l'échelle du pays.

Les pratiques participatives ont été généralisées non seulement dans les Républiques socialistes soviétiques composant l'URSS, mais également dans les pays satellites, tel que le montre l'exemple de la Roumanie. Lors de la séance plénière du Comité central du Parti communiste roumain, organisée du 3 au 5 novembre 1971, Nicolae Ceaușescu déclarait : « En essence, le problème du développement de la démocratie socialiste est le problème de la participation active du peuple à la direction des affaires du pays »³¹. Il présentait ainsi la conception

²⁸ V. Lénine, *Œuvres Complètes*. Vol. 22, Éditions Sociales, 1960, 156.

²⁹ Pour de plus amples informations à ce sujet, voir M. Kroutogolov, *Libertés et institutions en URSS*, cit., 26-27.

³⁰ V. Lénine, *Œuvres*. Vol. 25, Éditions Sociales, 1957, 527.

³¹ N. Ceaușescu, *Expunere cu privire la Programul P.C.R. pentru îmbunătățirea activității ideologice, ridicarea nivelului general al cunoașterii și educația socialistă a maselor, pentru așezarea relațiilor din societatea noastră pe baza principiilor eticii și echității socialiste și comuniste* [Exposé concernant le Programme du PCR en vue de l'amélioration de l'activité idéologique, l'élévation du niveau général de culture et l'éducation socialiste des masses, pour

comunista de la « démocratie socialiste », qui était fondée sur le principe de la participation des citoyens à l'adoption des décisions, à la réalisation des politiques publiques et à leur contrôle, « seul moyen pouvant garantir le développement libre et multilatéral de la personnalité humaine et de la communauté où elle était intégrée ».

Le principe de la participation citoyenne bénéficiait d'une assise constitutionnelle en Roumanie également. L'article 2 de la Constitution de 1965 prévoyait notamment que : « Tout le pouvoir appartient au peuple, libre et maître de son sort ». À l'article 34, était garanti le droit de pétition. Les articles 25 et 27 relatifs à la participation politique reconnaissent la participation à travers les organisations sociales, coordonnées par le parti au sein du « Front de la Démocratie et de l'Unité Socialiste ». L'article 80 de la Constitution établissait la participation des présidents des principales organisations sociales dans la composition du Conseil des ministres et l'article 86 traitait, plus généralement, de la participation des citoyens « aux affaires publiques et civiques au niveau local ». Le texte constitutionnel reconnaissait donc explicitement le rôle majeur des organisations sociales et des conseils populaires, considérés comme les piliers des mécanismes participatifs, assurant ainsi le lien entre le parti, les organisations sociales et l'État.

Ces dispositions constitutionnelles ont servi de fondement pour l'élaboration d'une multitude de formes de participation en Roumanie. Elles pourraient être réparties en trois grandes catégories. La première était formée des procédures permettant aux citoyens de participer directement à l'élaboration des actes normatifs ou aux débats organisés autour des projets d'actes normatifs les plus importants. L'une des formes de participation était celle de l'inclusion de spécialistes au processus de préparation de ces projets. Leur soumission par la suite au débat public, permettant aux citoyens – dans le cadre d'assemblées populaires, par l'intermédiaire des organisations professionnelles – de faire des propositions d'amélioration, constituait une deuxième voie d'intervention possible. Par exemple, au cours de la discussion du projet de loi sur l'organisation et le fonctionnement des conseils populaires de 1968 en Roumanie, 26.000 citoyens auraient pris la parole et formulé 8.000 propositions³². Lorsque lesdits projets portaient sur des problèmes concrets relevant d'une zone géographique, le dialogue direct entre les dirigeants politiques et les citoyens était surtout pratiqué à l'occasion de « visites de travail » dans les différentes localités de cette zone. Enfin, en Roumanie, comme dans la grande majorité des pays de l'Est à l'époque, les citoyens disposaient du droit de pétition. En exerçant ce droit, les citoyens pouvaient faire des propositions visant à adopter des mesures destinées à améliorer l'activité des différents organes de l'État et des entreprises du secteur économique. Le décret n. 534/1966 est venu réglementer la réception, l'examen et le mode d'exécution des demandes, réclamations et propositions des citoyens.

l'établissement de relations dans notre société sur la base des principes de l'équité socialiste et communiste], *Politica*, 1971, 62.

³² N. Ceaușescu, *Expunere cu privire la Programul P.C.R.*, cit., 155.

La deuxième catégorie de procédures participatives avait comme objectif de favoriser la participation des citoyens par l'inclusion dans la composition des organes de l'État (administratifs, économiques, socio-culturels, de justice) d'un certain nombre de personnes. Celles-ci représentaient les organisations sociales ou simplement la collectivité. L'un des exemples les plus topiques à ce titre fut celui des conseils populaires qui étaient des organes locaux du pouvoir d'État. L'activité de ces conseils était basée sur le principe de la participation directe de tous les citoyens au débat au niveau local. Leurs membres participaient non seulement à l'élaboration et au vote des décisions, mais également à la vérification de la mise en œuvre des mesures adoptées. Cette pratique a existé dans la très grande majorité des pays socialistes. Pour ne citer que quelques exemples, la Constitution de la République populaire hongroise de 1972 prévoyait l'existence et l'activité des conseils populaires à l'article 42 alinéa 3. La Constitution de la République populaire de Pologne de 1952, dans sa forme révisée jusqu'en 1983, a défini les conseils comme « des organes fondamentaux de l'autogestion sociale du peuple » (art. 43). La Constitution de la République socialiste tchécoslovaque de 1960 leur a spécifiquement consacré le chapitre VII, dans lequel il était précisé que les conseils locaux devaient exercer leurs activités selon le principe de la participation.

Enfin, la troisième catégorie de procédures participatives était destinée à favoriser la participation des citoyens à la vie politique, économique, sociale et culturelle, ainsi qu'à l'exercice du contrôle social, par l'intermédiaire des organisations sociales et de masse (les syndicats, les conseils des travailleurs, les sociétés scientifiques, techniques, culturelles, sportives, les unions de la jeunesse, des femmes), qui étaient créées sur le fondement du droit d'association garanti dans les textes constitutionnels des pays socialistes et dont la base matérielle était assurée par l'État. L'objectif du contrôle social était d'assurer une amélioration continue du niveau de vie de la population. Pour effectuer ce contrôle, des équipes de trois à cinq membres, élus pour une période de deux ans, étaient constituées. Elles comprenaient des syndicalistes désignés par les assemblées générales des syndicats, des membres de l'Union de la jeunesse communiste, des personnes élues par les assemblées des citoyens des quartiers ou des villages. Étaient soumis à leur contrôle les unités commerciales et d'alimentation publique (dépôts, magasins, cantines, restaurants), les coopératives productrices de biens de consommation, les unités sanitaires, hospitalières et pharmaceutiques, les crèches, les garderies, les foyers d'enfants, les unités hôtelières, les entreprises de transport en commun, les bureaux de poste et de télécommunication. Les conclusions des équipes de contrôle social étaient portées à la connaissance du dirigeant de l'unité, qui devait prendre des mesures pour remédier aux déficiences constatées. En ce qui concerne la participation à la réalisation de la justice, les citoyens pouvaient faire partie de commissions de jugement. Ils intervenaient dans le cadre des procédures de conciliation, jugeaient les manquements aux règles de cohabitation sociale, les litiges en matière du droit du travail, ainsi que certains litiges patrimoniaux. Ces commissions étaient composées de cinq membres élus pour une période de deux ans et pouvaient juger dans le cadre d'une formation collégiale de trois membres.

Pour les litiges en droit du travail, ce nombre était complété par deux autres membres, dont l'un était délégué par la direction de l'organisation socialiste et l'autre par le comité du syndicat³³.

L'usage des organisations sociales en tant qu'espace habituel de participation a été garanti dans la très grande majorité des textes constitutionnels communistes. Ce fut le cas de la Constitution de la République populaire de Pologne de 1952, dans sa forme révisée jusqu'en 1983 : plusieurs articles figurant au chapitre 7 relatif aux droits et devoirs des citoyens prévoyaient le droit d'intégrer ces organisations sociales, en tant qu'expression de la liberté d'association garantie à l'article 72 alin. 2, afin de participer, en vertu de l'article 86 alin. 1 qui condensait les droits de participation politique, aux « consultations et discussions sur les principaux problèmes de développement du pays »³⁴. Dans la Constitution de la République populaire hongroise de 1972, le droit de participation à la gestion des affaires publiques était expressément garanti à l'article 68. En vertu de l'article 2 alin. 5, la participation était qualifiée de « caractéristique de la République ». Le rôle des organisations sociales dans la construction du socialisme et du Front patriotique hongrois était réitéré à l'article 4 alin. 1 et 2. À son tour, la Constitution de la République populaire socialiste d'Albanie de 1976 est allée encore plus loin, en attribuant aux organisations sociales « la tâche d'impliquer les masses dans le gouvernement du pays », comme « devoir général » des différents organes de l'État (articles 7 et 13).

Les dispositions constitutionnelles, tout comme les pratiques relevées, mettent ainsi en exergue l'imbrication particulière qui existait à l'époque entre le parti, les organisations sociales et l'État. Comme le relève le Professeur Lavigne dans sa préface à l'ouvrage de C. A. Jampolskaja, *Les organisations sociales et le développement de la socialisation de l'État*, les organisations sociales étaient considérées à l'époque comme des « écoles d'autoadministration sociale » dont le rôle était de « satisfaire les inclinations individuelles du citoyen sur le plan de l'épanouissement harmonieux de la personnalité et simultanément de le faire participer activement à l'édification communiste »³⁵. L'inclusion du « citoyen actif » dans ce projet global ne se faisait pas sur la base d'un modèle généralisé. Dans une étude publiée en 1972 dans la *Revue d'études comparatives Est-Ouest*³⁶, Ioan Ceterchi soulignait que l'objectif n'était justement pas d'établir un modèle généralisé. À l'époque, il était en effet considéré que les « lois générales de l'édification socialiste » devaient être adaptées aux conditions et particularités

³³ Loi sur les commissions de jugement du 26 décembre 1968, *Bulletin Officiel*, n. 169 du 27 décembre 1968.

³⁴ Pour une analyse du chapitre 7 de la Constitution polonaise de 1952, voir Z. Jedryka, *La récente constitutionnelle en Pologne*, dans *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 4, No. 4, 1952, 725-728.

³⁵ P. Lavigne, *Préface*, dans C. A. Jampolskaja, *Les organisations sociales et le développement de la socialisation de l'État*, CNRS, 1968.

³⁶ I. Ceterchi, *La participation des citoyens à la direction des affaires d'État et sociales dans la République socialiste de Roumanie*, dans *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, Vol. 3, 1973, 151-162.

historiques et nationales propres à chaque pays. Ceci explique la diversité des « manifestations de la démocratie dans l'édification socialiste »³⁷. L'adaptation des dispositifs de participation était faite au sein même de chaque pays, en fonction des domaines et des niveaux d'intervention. Comme l'explique Stane Možina dans une étude portant sur la participation des membres des organes d'autogestion à la prise des décisions en ex-Yougoslavie³⁸, des enquêtes de nature empirique étaient menées en vue d'établir le degré de participation aux différentes activités et dans quelle mesure les travailleurs étaient intéressés à y participer afin de pouvoir « déterminer à quelles activités et de quelle manière »³⁹ ils souhaitaient participer et inciter ainsi la participation à la prise des décisions. Ces démarches ont été développées dans le cadre du « projet révolutionnaire » de construction de l'autogestion, matérialisées à travers les six révisions constitutionnelles radicales qu'a connues la Yougoslavie socialiste. La Constitution de 1974 a été présentée comme le texte inaugurant la nouvelle phase du développement de l'autogestion. Instauré dans sa « forme initiale de l'autogestion ouvrière dans l'économie », qui a été prévue dans la loi sur le transfert aux collectivités de travail de la gestion des entreprises économiques de l'État et des associations économiques supérieures de 1950, ce modèle original a été étendu à la sphère socio-politique, avec la consécration, dans la Constitution de 1974, du système de délégation comme moyen de dépassement de la démocratie représentative. Un changement radical qui est intervenu dans le processus de prise des décisions concernant les affaires sociales. La formation d'une délégation dans chaque organisation de base du travail associé, dans chaque communauté locale et dans toutes les autres communautés de base, ainsi que l'obligation constitutionnelle pour les délégations de prendre position sur toutes les questions traitées, ont en effet modifié l'essence même du processus décisionnel. Comme il a été souligné dans une étude parue en 1975 dans *Le Monde diplomatique*⁴⁰, le délégué s'acquittait en toute autonomie et en toute responsabilité, au sein de l'assemblée compétente, de la dernière phase de la décision autogestionnaire, celle de la synthèse des intérêts individuels en intérêts généraux. Ce modèle d'autogestion était censé éliminer l'aliénation inhérente au mécanisme de la démocratie représentative et permettre d'assurer l'exercice du pouvoir de décision non seulement à l'échelon le plus restreint où la participation directe était possible, mais aussi à l'échelle de toute la société, grâce à un système ramifié de délégations permettant d'exprimer tous les intérêts et d'en réaliser la synthèse démocratique.

³⁷ I. Ceterchi, *La participation des citoyens à la direction des affaires d'État et sociales dans la République socialiste de Roumanie*, cit., 152.

³⁸ S. Možina, *La participation des membres des organes d'autogestion à la prise de décisions*, dans *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, Vol. 2, 1972, 121-136.

³⁹ S. Možina, *La participation des membres des organes d'autogestion à la prise de décisions*, cit., 125.

⁴⁰ A. Fira, *Une autogestion constitutionnelle*, in *Le Monde diplomatique*, février 1975 : monde-diplomatique.fr/1975/02/FIRA/32956.

Vu la diversité des formes de participation, le nombre d'organes sociaux d'influence, de jugement et de contrôle pouvait atteindre des dizaines de milliers. À travers ces structures, ou par l'intermédiaire d'autres procédures participatives existantes, le nombre des personnes prenant part à l'élaboration des décisions, tout comme à l'exercice des différents contrôles, se comptait en millions. L'usage des dispositifs participatifs a été *de facto* instrumentalisé par les dirigeants en vue de promouvoir l'idéologie communiste et susciter l'adhésion et l'acceptation par les citoyens des décisions politiques, à l'élaboration desquelles ils auraient participé, sans pour autant savoir quel a pu être l'impact réel de leur intervention. Or, dans la grande majorité des cas, leur participation n'avait pas d'effet contraignant sur l'action politique. Raison pour laquelle les dispositifs participatifs étaient privilégiés au détriment des référendums. En effet, les Constitutions soviétiques, tout comme celles des pays socialistes d'Europe centrale et orientale adoptées à l'époque communiste, prévoyaient le référendum en tant que forme de participation des citoyens au processus décisionnel. L'article 49 de la Constitution de l'URSS de 1936 disposait notamment que : « Le Présidium du soviet suprême de l'URSS : [...] d) procède aux consultations populaires (référendums) sur sa propre initiative ou sur la demande d'une des Républiques fédérées. » À l'article 48 du texte constitutionnel soviétique de 1977, la possibilité d'organiser un référendum au niveau national a été maintenue. La consécration constitutionnelle des référendums est toutefois restée sans effet. Le seul référendum de l'histoire soviétique a été celui organisé le 17 mars 1991, qui a été une tentative désespérée du gouvernement central de stopper l'effondrement de l'URSS, en faisant appel directement à la volonté du peuple⁴¹.

La Roumanie socialiste a également connu une seule expérience référendaire. Le référendum du 23 novembre 1986⁴² a été en effet organisé à la suite de la révision de la Constitution du 23 octobre 1986 autorisant les référendums (art. 43.3) et abaissant l'âge de vote à 14 ans. Les électeurs ont été appelés à approuver la réduction de l'effectif de l'armée et des dépenses militaires de 5 %. L'approbation par 100 % des électeurs de la proposition faite par Nicolae Ceaușescu, avec seulement l'absence de 228 électeurs inscrits sur les listes électorales, selon les résultats officiels, lui a permis de légitimer son appel adressé aux pays occidentaux d'adopter les mêmes mesures afin de faciliter les négociations sur le désarmement.

En Hongrie, le Congrès populaire a placé le sujet du référendum au centre du débat public à partir de 1985. Dans un communiqué du 27 avril 1987 du Parti socialiste des travailleurs, a été présenté le programme de développement des pratiques référendaires au niveau local. Ensuite, la loi n. XVII du 1^{er} juin 1989 sur le référendum a créé les bases de la réglementation juridique en la matière. Ces réformes étaient présentées comme étant le reflet de la démocratisation du régime

⁴¹ La population soviétique a voté à une majorité écrasante (76,4 %) pour la préservation de l'URSS. Dans les pays baltes, en Géorgie, en Arménie et en Moldavie – pays marqués par une forte présence des mouvements indépendantistes – le référendum n'a toutefois pas été organisé.

⁴² Le Conseil d'État présidé par Ceaușescu a fixé la date du référendum par le décret n. 360 du 5 novembre 1986.

et de la volonté de répondre aux attentes des citoyens, même s'il s'agissait plus certainement de la recherche de solutions pour la survie du régime. En effet, le gouvernement hongrois a introduit dans son programme l'adoption, en urgence, d'une loi sur les référendums et les initiatives populaires nationales et locales en novembre 1988, dans le contexte de la forte mobilisation de la population contre la construction d'une centrale hydroélectrique à Gabčíkovo. Les mouvements sociaux constituaient les marqueurs de la contestation du régime et de son affaiblissement. Les référendums étaient vus comme une solution, alors qu'ils ne faisaient pas partie de la culture politique du régime de l'époque du fait qu'il s'agissait de procédures impliquant l'obligation pour les autorités politiques de respecter la décision citoyenne, contrairement aux autres dispositifs participatifs, largement utilisés et instrumentalisés dans la démarche de construction de l'unité du système d'organisation politique de la société fondée, tel que l'explique C. A. Jampolskaja⁴³, sur cinq éléments fondamentaux : la communauté de la tâche fondamentale, qui était celle de l'édification du communisme ; l'unité de la ligne générale suivant laquelle évoluait tout le système d'organisation politique de la société ; l'unité de direction assurée par le parti communiste ; l'unité des principes ; la réalisation en commun des plus importantes fonctions sociales. Une implication qui commençait dès le plus jeune âge, à travers les « comités d'élèves autogérés »⁴⁴ ou les « organisations des jeunes communistes »⁴⁵. C'est donc dans la continuité de ces réformes de fin du régime communiste que les constituants ont choisi le référendum comme outil privilégié de la démocratie directe au niveau local et national pour mettre les bases des nouveaux ordres constitutionnels postcommunistes.

3. La préférence donnée à l'institution du référendum dans les textes constitutionnels postcommunistes

Le choix des constituants de privilégier la procédure référendaire dans les nouveaux textes constitutionnels adoptés au début des années 1990 a fait partie des démarches symboliques de déconstruction des modèles d'organisation des pouvoirs mis en place sous le régime communiste. Les outils participatifs ont donc été abandonnés au profit des seuls référendums nationaux et locaux, ces derniers ayant d'ailleurs fait rarement l'objet d'une constitutionnalisation sous l'ancien régime⁴⁶. L'analyse des modèles des référendums existants dans les pays de l'Est met en évidence une assez grande diversité, selon les sujets pouvant y être soumis, la forme de l'État et le niveau auquel ils peuvent se tenir, les auteurs de l'initiative ou leurs

⁴³ C. A. Jampolskaja, *Les organisations sociales et le développement de la socialisation de l'État*, cit., 9-11.

⁴⁴ Voir M.-É. Rialland, V. Becquet, *La Pologne*, dans V. Becquet (dir.), *La participation des jeunes à la vie publique locale en Europe*, Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire, 2005, 45.

⁴⁵ Voir M.-É. Rialland et V. Becquet, *La Roumanie*, dans V. Becquet (dir.), *La participation des jeunes à la vie publique locale en Europe*, cit., 52.

⁴⁶ Ce fut, par exemple, le cas de la Constitution de la République populaire socialiste de Bulgarie de 1971, qui a prévu l'organisation de référendums et consultations populaires à l'article 117.

effets⁴⁷. Nonobstant le degré d'ouverture et la diversité des modèles adoptés, les pratiques référendaires restent peu nombreuses, bien qu'il s'agisse d'une forme importante de participation pouvant obliger les autorités politiques nationales et locales – dans le cas des référendums décisionnels – à adopter la solution choisie par les citoyens.

En Albanie, par exemple, outre les deux référendums constitutionnels organisés en 1994 et 1998, un seul a abouti : celui de 1997 portant sur le rétablissement de la monarchie⁴⁸. Pourtant, les articles 108.4, 150, 151, 152 et 177 de la Constitution de 1998 ont instauré un modèle assez ouvert en la matière, y compris la possibilité d'organiser des référendums abrogatifs à l'encontre de certaines lois votées par le Parlement⁴⁹. Le nombre de signatures devant être récoltées pour proposer une initiative référendaire s'élève à 50.000 électeurs inscrits sur les listes électorales, ce qui constitue un peu moins de 1,5 % du nombre total d'électeurs et donc un taux peu élevé devant permettre la récolte, sans difficulté, des signatures requises⁵⁰.

La Constitution moldave de 1994 peut être citée en contre-exemple. En effet, l'article 75 est le seul à se référer aux procédures référendaires, en prévoyant, de manière laconique, la possibilité d'organiser des référendums républicains sur « les problèmes les plus importants de la société et de l'État ». En cas de résultat positif validé par la Cour constitutionnelle, ces référendums sont juridiquement contraignants. L'article 109 portant sur « Les principes de base de l'administration publique locale » fait référence uniquement aux « consultations des citoyens sur des problèmes locaux d'intérêt particulier ». Les référendums locaux ne bénéficient donc pas d'une assise constitutionnelle. Au niveau de la pratique référendaire, quatre référendums républicains ont été organisés en 1994⁵¹, en 1999⁵², en 2010⁵³

⁴⁷ Pour la typologie des référendums en Europe de l'Est, voir N. Danelciuc-Colodrovschi, *Les enjeux de la démocratie participative locale dans les pays d'Europe de l'Est*, dans A. Duffy-Meunier (dir.), *Quels espaces pour la démocratie participative ? Perspectives comparées*, Mare & Martin, 2021, 39-62.

⁴⁸ Le référendum a été organisé le 29 juin 1997, en même temps que les élections législatives. La proposition de restaurer la monarchie a été rejetée par 66,7 % des votants.

⁴⁹ Les référendums abrogatifs ne sont pas autorisés à l'encontre de lois relatives à l'intégrité du territoire, aux droits et libertés fondamentaux de la personne, au budget, aux impôts, aux obligations financières de l'État, aux déclarations de mise en place et de fin de l'état d'urgence, aux déclarations de guerre et de paix, ainsi qu'à celles d'amnistie.

⁵⁰ Le taux de participation requis est peu élevé également : une participation minimale d'un tiers des électeurs inscrits sur le registre national des électeurs est requise pour la validation du référendum.

⁵¹ Le référendum du 6 mars 1994 a eu pour objet de confirmer l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'État moldave, l'autre option étant la fédéralisation du pays, avec une possibilité de rattachement de la Gagaouzie et de la Transnistrie à la Russie et du reste du pays à la Roumanie. Une participation de 75,1 % de participation a été enregistrée et 97,9 % des votants ont approuvé l'intégrité et l'indépendance.

⁵² Le référendum du 23 mai 1999 a visé la mise en place d'un régime présidentiel. Il a eu une participation de 58,3 %, le référendum a été approuvé à 64,2 %. Cependant, peu de temps après, le Parlement a eu la possibilité de faire des changements constitutionnels pour réduire le rôle du Président de la République.

⁵³ Le référendum du 5 décembre 2010 a porté sur un amendement constitutionnel prévoyant la réintroduction de l'élection au suffrage universel direct du Président de la République. Le

et en 2019⁵⁴, ce dernier ayant eu une valeur consultative. Le nombre de référendums locaux est plus élevé. Depuis 1995, vingt référendums ont été organisés. Seul le premier, datant de 1995, a porté sur l'introduction de trois villes dans l'unité territoriale autonome de Gagaouzie du fait que plus de 50 % des habitants appartenaient à l'ethnie gagaouze. Les dix-neuf autres ont porté sur la question de la révocation des maires, dont dix ont été invalidés du fait du taux de participation insuffisant.

En termes quantitatifs, la République tchèque et la Hongrie sont les pays où l'on enregistre le plus grand nombre de référendums organisés depuis la chute du régime communiste. La République tchèque constitue un exemple à part dans l'espace de l'Est. Le texte constitutionnel du 16 décembre 1992 contient une seule référence au référendum : à l'article 10a alinéa 2, il est notamment prévu que « L'autorisation du Parlement est exigée pour la ratification d'un traité international visé à l'alinéa 1, à moins qu'une loi constitutionnelle ne prévoise que la ratification requiert une autorisation donnée par référendum ». C'est sur ce fondement que le référendum des 13 et 14 juin 2003 visant l'adhésion du pays à l'Union européenne a été organisé. Le référendum local est le seul outil de démocratie directe qui permet aux citoyens tchèques de participer directement au processus décisionnel. Absente du texte constitutionnel, l'institution du référendum local est régie principalement par la loi n. 22/2004 relative au référendum local et, plus spécialement, par la loi n. 128/2000 sur les municipalités et la loi n. 131/2000 sur la capitale Prague⁵⁵. Selon les données publiées par le ministère tchèque de l'Intérieur, au total, deux cent cinquante-neuf référendums locaux ont été organisés entre 2006 et 2017, ce qui constitue une moyenne annuelle de vingt et un référendums. Au cours des années 2018 et 2019, le rythme a connu une baisse, avec un nombre total de vingt-neuf référendums enregistrés. Cette tendance a été confirmée en 2023, avec les onze référendums organisés en même temps que l'élection présidentielle, lors desquels les habitants se sont prononcés contre la construction d'immeubles d'habitation dans le parc naturel de Prokopské et Dalejské údolí ou encore contre la construction de neuf centrales éoliennes à Horní Řasnice⁵⁶. En termes de résultats, les référendums sont valides si au moins 35 % de tous les électeurs inscrits

référendum a été approuvé à 87,83 %, mais le quorum nécessaire (33 % du corps électoral) n'a pas été atteint. Le résultat n'a donc pas été validé.

⁵⁴ Le référendum du 24 février 2019 a été organisé en même temps que les élections législatives. La population a été amenée à se prononcer sur la réduction du nombre de parlementaires de 101 à 61, ainsi que sur l'introduction du référendum révocatoire à leur encontre. Questions qui ont bénéficié d'un large soutien : 73,66 % des votants se sont prononcés en faveur de la première question et 79,97 % en faveur de la seconde. La législature nouvellement élue a ignoré les résultats.

⁵⁵ Le référendum est valide si au moins 35 % de tous les électeurs éligibles y ont participé. Le référendum local valide est contraignant pour les organes communaux si la décision a été approuvée par la majorité absolue des électeurs ayant participé au référendum et simultanément, ce nombre est d'au moins 25 % des électeurs éligibles de la commune.

⁵⁶ A. Kubišta, *11 référendums locaux se sont tenus parallèlement au scrutin présidentiel*, 15 janvier 2023, francais.radio.cz/11-referendums-locaux-se-sont-tenus-parallement-au-scrutin-presidentiel-8772274.

sur les listes électorales y ont participé. Le référendum local valide est contraignant pour les organes communaux si la décision a été approuvée par la majorité absolue des électeurs ayant participé au référendum et, simultanément, ce nombre doit être d'au moins 25 % des électeurs de la commune. Dans environ 75 % des référendums organisés, les deux conditions ont été remplies, ce qui a obligé les autorités locales de respecter les choix opérés par les habitants⁵⁷. L'on peut donc constater que, nonobstant l'absence d'assise constitutionnelle de l'institution du référendum, contrairement à la pratique généralement relevée dans les pays de l'Est, l'instrument du référendum est souvent utilisé en République tchèque et le taux de validation élevé témoigne de l'intérêt des citoyens de participer à la prise de décisions importantes qui les concernent directement.

En Hongrie, le cadre normatif est, au contraire, favorable à l'institution du référendum. L'article 8 de la Constitution de 2011 permet à la population hongroise (100.000 électeurs) de mettre en œuvre un référendum législatif afin de voter sur une proposition de loi, ou un référendum abrogatif afin, au contraire, d'en abroger une existante, dans plusieurs domaines relevant des attributions et des compétences de l'Assemblée nationale⁵⁸. Le référendum peut également être initié par le Président de la République et le gouvernement. L'entrée en vigueur de la nouvelle Loi fondamentale et les modifications législatives intervenues par la suite ont mis un frein aux pratiques référendaires qui se sont développées après 1989, au point d'atteindre l'apogée de la banalisation, tant au niveau du nombre que des questions posées. Comme l'indique Márton Sulyok dans une étude dédiée à ce sujet⁵⁹, entre octobre 2006 et février 2008, quatre cent soixante-cinq initiatives ont été déposées devant la Commission nationale des élections. La presse hongroise a publié à l'époque une liste des questions les plus comiques ou caricaturales : est-ce que vous êtes d'accord avec le fait que l'œuf a précédé la poule ? Est-ce que vous êtes d'accord avec l'obligation du Premier ministre de la Hongrie d'utiliser un scooter électrique en raison des considérations visant la protection de l'environnement ? Est-ce que vous êtes d'accord que Cicciolina – une fameuse actrice d'origine hongroise de films pour adultes des années 1980 – soit la prochaine Première

⁵⁷ Pour une analyse plus détaillée, voir F. Hampl, *Local Referendum as a Toll of Direct Participation of Citizens in the Decision Making of Municipalities in the Czech Republic*, dans *XXIII mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Sborník příspěvků*, MU, 2020, 244-251.

⁵⁸ En vertu de l'alinéa 3 de l'article 8, aucun référendum national ne peut avoir lieu concernant : a) toute question visant la modification de la Loi fondamentale ; b) le contenu des lois sur le budget de l'État et sa mise en œuvre, les impôts nationaux, les cotisations relatives à la retraite ou à l'assurance maladie, les taxes douanières et les règles générales relatives aux impôts locaux ; c) le contenu des lois relatives à l'élection des députés à l'Assemblée nationale ou aux élections locales ; d) les obligations découlant d'un accord international ; e) toute question relative au personnel et à la création d'organismes relevant de la compétence de l'Assemblée nationale ; f) la dissolution volontaire de l'Assemblée nationale ; g) la dissolution obligatoire de tout organe représentatif ; h) la déclaration de l'état de guerre, la proclamation de l'état de siège ou de l'état d'urgence, ainsi que la proclamation et la prolongation de l'état de défense préventive ; i) toute question relative à la participation aux opérations militaires ; j) l'amnistie.

⁵⁹ M. Sulyok, « *Par le peuple et pour le peuple* » – un examen constitutionnel de la démocratie directe hongroise, dans *Lettre de l'Est*, Vol. 32, 2023, 7-25.

ministre de la Hongrie ? Est-ce que vous êtes d'accord avec une commercialisation gratuite de la bière ? Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, seuls deux référendums ont été organisés au niveau national : celui du 2 octobre 2016, couramment appelé « le référendum sur les quotas », et celui du 3 avril 2022 visant à permettre à la population de se prononcer sur quatre questions portant sur l'éducation sexuelle des mineurs, aucun des deux n'ayant obtenu le seuil de 50 % de participation requis pour la validation des résultats. L'on constate donc une centralisation de la procédure sur des sujets de société jugés importants, même si l'on sait que les questions posées lors de ces deux référendums devaient *de facto* servir comme fondement de légitimation de la politique gouvernementale.

Un constat similaire peut être fait pour les référendums locaux. Prévus à l'article 31 de la Loi fondamentale hongroise, ces référendums peuvent être tenus sur toute question relevant des fonctions et des compétences des autorités locales telles que définies par la loi. L'organisation des référendums locaux a été plus fréquente au cours de la première décennie du postcommunisme. Entre 1990 et 1993, soixante-dix-neuf référendums locaux ont été organisés, dont cinquante-deux ont porté sur la question de la séparation des communes. Entre 1999 et 2001, leur nombre s'est élevé à cinquante-huit, vingt-trois d'entre eux ayant porté sur l'organisation territoriale. Toutefois, 50 % des référendums recensés ont été invalidés du fait de l'absence de mobilisation de la part des citoyens. Ce fut également le cas du référendum très médiatisé qui a été organisé le 18 février 2018 à Budapest et qui a porté sur la réglementation des débits de boisson dans le 7^e arrondissement de la capitale, appelé aussi « le quartier de la fête », car il est devenu une destination prisée des jeunes Européens venant profiter des fameux *ruin pubs* pour faire des *stag parties* ou des enterrements de vie de garçon. En l'espèce, l'initiative référendaire a appartenu à l'association des riverains l'*Union pour un Erzsébetváros vivable*. Mobilisée contre le « tourisme de la cuite » en raison de l'augmentation des nuisances et des dégradations du mobilier urbain, l'association voulait obtenir la fermeture à minuit des établissements à vocation nocturne. La participation au vote a été de 15,89 % au lieu des 50 % requis. Le référendum n'a donc pas été validé⁶⁰.

Selon le sociologue hongrois Gergely Olt⁶¹, la faible mobilisation a été essentiellement due à l'absence de communication de la part des pouvoirs publics, ceux-ci voulant sauvegarder un *status quo* pour des raisons économiques. Or, les différentes études ont montré qu'en Hongrie, le déplacement des électeurs aux urnes, et plus particulièrement aux référendums, dépend directement de l'engagement des autorités politiques dans la campagne. Les citoyens hongrois attendent leur appel pour aller voter. L'explication sociologique est tout à fait valable, mais elle n'est pas la seule. Les conditions de validation des référendums ont nécessairement une influence sur les résultats et, de manière plus générale, sur

⁶⁰ Sur les 5.000 votants, environ 65 % se sont prononcés en faveur d'une fermeture des bars à minuit.

⁶¹ Budapest : le référendum local sur le « quartier de la fête » invalidé, dans *Le courrier d'Europe centrale*, 18 février 2018, courrierdeuropecentrale.fr/budapest-le-referendum-local-sur-le-quartier-de-la-fete-invalide/.

les pratiques référendaires. Comme nous venons de le voir, en Hongrie, un quorum de participation de 50 % est nécessaire pour que les référendums locaux soient validés. Ce même taux est prévu en Bulgarie, en Croatie, en République tchèque. En raison du nombre très important de référendums locaux invalidés pour ce motif, il y a eu une désillusion citoyenne, ce qui explique la faible participation enregistrée ces dernières années.

Les questions sur lesquelles doivent porter les référendums locaux et la manière dont la procédure est engagée peuvent également constituer un frein à leur mise en œuvre. Souvent, la formule retenue dans les textes normatifs visant cette procédure est celle des « questions revêtant un intérêt local ». Toutefois, l'intérêt des habitants n'est pas le même pour toutes les questions relevant de l'intérêt local. L'analyse des questions posées lors des référendums locaux organisés à l'initiative des habitants permet en effet d'établir quatre domaines principaux : la révocation du maire ou des élus locaux ; les questions budgétaires et financières (les contrats d'emprunts contractés auprès des banques ou d'autres institutions financières) ; les ventes, concessions, baux ou contrats de rente de biens municipaux de valeur considérable ou d'importance particulière pour la municipalité ; la protection de l'environnement. À ce titre, peuvent être soulevées deux limites principales.

Pour ce qui est de la première, dans les États où l'initiative citoyenne au niveau local n'existe pas, les autorités politiques sont libres de choisir si une question va être soumise ou non au référendum et laquelle. Les questions relevant des quatre domaines précités constituent des sujets sensibles, leur soumission au référendum nécessite un véritable engagement politique de la part des autorités locales, ce qui n'est en pratique pas souvent le cas, sans parler des États où l'organisation de référendums locaux sur ces questions a été interdite par le législateur national.

La seconde limite découle de la formulation trop générale et/ou ambiguë utilisée dans les législations nationales pour définir le champ matériel des référendums. En Roumanie, par exemple, la Constitution et la loi sur le référendum n. 3/2000 prévoient la possibilité d'organiser des référendums locaux sur « des questions d'intérêt particulier » pour la commune. Selon la loi roumaine, ce sont les maires, les présidents des conseils départementaux ou un tiers des membres des assemblées délibérantes des deux niveaux de collectivités territoriales qui apprécient « l'intérêt particulier ». Leur choix doit ensuite être approuvé par les assemblées délibérantes respectives⁶². Il s'agit donc d'une décision qui dépend entièrement des aléas politiques, élément qui ne semble pas avoir posé problème pour la Cour constitutionnelle de la Roumanie lorsqu'elle a été invitée à se prononcer au sujet de cette même formulation dans le cas des référendums nationaux. Pour ces derniers, c'est le Chef de l'État qui décide, de manière discrétionnaire, si la question relève ou non de l'intérêt particulier de la nation. Par la loi n. 3/2000 précitée, le législateur avait établi la liste des domaines dans lesquels les questions pouvaient être considérées comme relevant de l'intérêt particulier de la nation⁶³. Dans sa décision

⁶² Article 14, alinéa 1, loi n. 3/2000 du 24 février 2000.

⁶³ Article 12, alinéa 1, loi n. 3/2000 du 24 février 2000.

du 11 juillet 2006, n. 567, la Haute juridiction roumaine a déclaré inconstitutionnelles lesdites dispositions législatives, en jugeant qu'« au nom du respect du principe de la séparation des pouvoirs, garanti à l'article 1^{er} alinéa 4) de la Constitution, le Président de la République est la seule autorité habilitée à établir quelles sont les questions d'intérêt national sur lesquelles il peut demander au peuple d'exprimer sa volonté lors d'un référendum ».

Force est de constater qu'en Roumanie, et elle n'est pas une exception à ce titre dans l'espace de l'Est⁶⁴, l'institution du référendum, local ou national, est en pratique dépourvue de son but essentiel, qui est celui de permettre aux citoyens de participer au processus décisionnel. Organisés sur des sujets jugés peu prioritaires par les électeurs ou détournés à des fins purement politiciennes, les référendums ont en réalité favorisé, à leur tour, l'amplification de la crise de confiance des citoyens à l'égard de leurs gouvernants dans ces pays, au lieu de la prévenir ou, au moins, d'en atténuer les effets. Comme ils font partie intégrante d'un modèle initial qui a échoué dans la mission de construire les vraies démocraties espérées à l'Est, des interrogations apparaissent quant à l'intérêt d'introduire les dispositifs participatifs aux côtés de la démocratie représentative et de la démocratie directe pour faire entrer en lice l'intérêt public.

4. Le développement des dispositifs participatifs et les interrogations quant à leurs potentialités de démocratisation

Il est indéniable que le Conseil de l'Europe joue un rôle moteur dans ce qui est désormais appelé l'« ingénierie participative », entendue comme regroupant tout à la fois les ingénieurs (acteurs et promoteurs), les machineries (outils, dispositifs, savoir-faire, etc.) et les idées qui sont portées par ces ingénieurs via ces machineries⁶⁵. Dans les pays de l'Est, l'impact de son action est encore peu visible au niveau national. Les pratiques des assemblées citoyennes étatiques, par exemple, telles que connues dans de nombreux pays d'Europe occidentale (France, Angleterre, Écosse, Pays de Galle, Irlande, Espagne, Belgique)⁶⁶, ou d'autres expériences participatives nationales – à l'image de la consultation nationale pratiquée en Hongrie – sont peu connues à l'Est. En revanche, l'expertise du

⁶⁴ À l'article 109 de la Constitution de la République de Moldova, l'on retrouve la même formulation, selon laquelle les citoyens sont consultés au sujet « des problèmes locaux d'intérêt particulier ».

⁶⁵ A. Mazeaud, M. Nonjon, R. Parizet, *Les circulations transnationales de l'ingénierie participative*, dans *Participations*, Vol. 1, No. 14, 2016, 5-35.

⁶⁶ Pour une analyse de ces expériences, voir D. Courant, *Sociologie des assemblées citoyennes étatiques. Enquêtes qualitatives sur l'Assemblée citoyenne irlandaise et la Convention citoyenne française*, dans M. Fatim-Rouge Stefanini et X. Magnon (dir.), *Les assemblées citoyennes*, cit., 193-228 ; A. Duffy-Meunier, M.-L. Paris, *Quelles règles de fonctionnement pour les assemblées citoyennes ? Regards croisés franco-irlandais*, dans M. Fatim-Rouge Stefanini, X. Magnon (dir.), *Les assemblées citoyennes*, cit., 133-164 ; M. Fatim-Rouge Stefanini, *Assemblées citoyennes et mécanismes de démocratie directe : outils complémentaires ou concurrents ?*, dans M. Fatim-Rouge Stefanini, X. Magnon (dir.), *Les assemblées citoyennes*, cit., 165-190.

Conseil de l'Europe est très présente en matière de participation au niveau local : à travers l'évaluation de l'application effective de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985 par les États parties dans le cadre des monitorings réguliers effectués par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, des missions d'enquête réalisées et des rapports d'évaluation finaux contenant des recommandations formulées par les experts, est en effet assurée une véritable impulsion du développement des dispositifs participatifs.

Comme nous l'avons indiqué plus haut, la très grande majorité des textes constitutionnels adoptés dans les pays de l'Est après la chute du communisme ne font référence qu'aux procédures référendaires. La consécration constitutionnelle des autres formes participatives reste à ce jour minoritaire et si tel est le cas, elles ne sont prévues qu'au niveau local. On la retrouve en Russie, où l'article 130 de la Constitution fédérale fait référence à d'« autres formes d'expression directe de la volonté » aux côtés du référendum local, laissant au législateur le soin de définir les modalités et les conditions de leur application. La Constitution de Slovaquie prévoit à l'article 67 une participation à travers « les assemblées des habitants de la commune ». En Slovénie, conformément à l'article 145 de la Constitution, « les citoyens peuvent, pour faire valoir leurs intérêts, créer des associations locales autonomes ». En Croatie, l'article 133 alinéa 3 de la Constitution prévoit que : « Les citoyens peuvent directement participer à l'administration des affaires locales par des réunions, des référendums et d'autres moyens de décision directs, conformément à la loi et aux règlements locaux ».

Compte tenu de la difficulté de mise en œuvre des procédures de révision et d'amendement des textes constitutionnels, dans les rapports d'évaluation rédigés par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, est généralement recommandée la réalisation de réformes législatives visant à améliorer le niveau de participation des citoyens au processus décisionnel politique à l'échelle locale, à travers notamment l'information, la consultation, le dialogue et le partenariat. Chacun de ces quatre niveaux peut contenir de nombreux dispositifs. Toutefois, à la lecture des législations nationales, l'on constate que si le droit à l'information, à la consultation y est désormais majoritairement reconnu, les dispositifs participatifs censés assurer la mise en œuvre effective de ce droit peuvent, dans les meilleurs des cas, simplement être énumérés, laissant aux autorités politiques la liberté de décider de leur usage, du choix du dispositif, ainsi que du moment et de la procédure à suivre.

Une telle réglementation induit l'apparition de pratiques très disparates. Certains pays ont choisi les procédures consultatives par groupes d'âge afin de mieux cibler les problèmes qui les préoccupent, comme c'est le cas en Pologne où a été encouragée la création auprès des conseils municipaux des conseils des jeunes et des conseils des anciens. Le premier conseil local des jeunes a été mis en place en septembre 1990 à Czestochowa, une expérience suivie par de nombreuses autres communes, alors qu'aucune réglementation juridique n'existait encore. C'est en 2001 que la loi du 8 mars 1990 a été modifiée, prévoyant à l'article 5b que « La commune doit mettre en place des actions pour promouvoir la connaissance du

système des collectivités territoriales auprès de ses habitants et notamment parmi sa jeunesse ». La loi a également établi que « Le conseil municipal, à la demande des milieux concernés, peut autoriser la création du conseil municipal des jeunes en tant qu'organe consultatif », en déterminant les règles de création et de fonctionnement. Le législateur a donc présenté les conseils des jeunes comme un outil adapté à la poursuite de l'objectif mentionné auparavant. Même si leur mise en place reste facultative pour les communes, cette loi a marqué une étape importante dans le développement des conseils des jeunes en Pologne⁶⁷. En Moldavie et en Roumanie, les jeunes sont impliqués dans des processus participatifs depuis le milieu des années 1990, mais à travers des ONG uniquement, qui obtiennent des financements externes en vue de promouvoir la démocratie participative⁶⁸. Ces initiatives ne bénéficient pas d'une réglementation juridique, raison pour laquelle les autorités politiques sont peu impliquées dans leur développement, contrairement aux pratiques relevées en Pologne.

Dans d'autres États, apparaît une nette préférence pour le développement des outils participatifs numériques, qui peuvent être très performants, mais qui existent dans les grandes villes uniquement, les petites collectivités locales ne disposant pas des moyens financiers nécessaires à la mise en place de tels projets. À titre d'exemple, peut être citée la ville de Moscou, où ont été développées, depuis 2011, deux séries de mécanismes de participation/engagement des citoyens et d'évaluation active des services administratifs, ayant comme objectif d'en accroître la réactivité et la responsabilité : le portail « Notre ville » ; un portail de production participative⁶⁹.

Le portail de géo-information « Notre Ville » (gorod.mos.ru) a été créé en 2011 et constitue plutôt un outil de contrôle citoyen du projet global de réaménagement de la ville de Moscou et de rénovation de ses infrastructures. Il permet notamment aux habitants de la ville de vérifier le respect des délais et la qualité des travaux effectués sur les équipements municipaux, de signaler d'éventuelles irrégularités constatées, de dénoncer toute utilisation illégale des équipements, de suggérer des travaux permettant d'améliorer les espaces de plein air et de confirmer ou d'infirmer les réponses des agents publics pour remédier aux problèmes relevés.

Le portail de production participative (crowd.mos.ru) est plutôt un outil de proposition. Il permet aux habitants de la ville de Moscou de se réunir pour élaborer des projets spécifiques, de les soumettre au débat en vue d'apporter des améliorations proposées par d'autres personnes ou groupes de personnes et, suite à un vote, de sélectionner celui qui semble le plus pertinent. Il s'agit donc d'un cycle participatif complet, entièrement alimenté par les idées des Moscovites (Idée → Sélection par un expert → Discussion → Vote → Mise en œuvre). Grâce à cet outil,

⁶⁷ Pour davantage d'informations sur le fonctionnement de ces conseils, les difficultés rencontrées, voir M.-É Rialland, V. Becquet, *La Pologne*, cit., 47-51.

⁶⁸ M.-É Rialland, V. Becquet, *La Roumanie*, cit., 52-60.

⁶⁹ Conseil de l'Europe, *La démocratie locale et régionale en Fédération de Russie*, Rapport CG(2019)11final, 30 octobre 2019, 21-22, disponible en ligne à l'adresse : rm.coe.int/la-democratie-locale-et-regionale-en-federation-de-russie-commission-d/1680973ba8.

des décisions concrètes ont été prises pour développer les bibliothèques de Moscou, pour mettre en œuvre des technologies de « Ville intelligente », pour définir la stratégie environnementale de la capitale ou élaborer un référentiel pour les services de santé de Moscou. Au total, plus de 2.700 projets ont été retenus par des experts pour faire l'objet d'un examen plus approfondi.

L'expérience moscovite, même si elle est très positive, reste toutefois exceptionnelle à l'échelle du pays. Il serait donc erroné de conclure qu'il s'agirait d'une affirmation des dispositifs participatifs dans la pratique politique russe. Ce constat est d'ailleurs valable pour tous les pays de l'Est. Selon les informations disponibles sur le site internet *Participatory Budgeting World Atlas*, au cours de l'année 2022, ont été recensés deux budgets participatifs au niveau local en Moldavie⁷⁰, quatre en Lituanie⁷¹, six en Croatie⁷², douze en Slovaquie⁷³ et en Slovénie⁷⁴, dix-sept en Roumanie⁷⁵, vingt en Estonie⁷⁶, cinquante en République tchèque⁷⁷. Les pratiques des budgets participatifs restent donc rares au regard du nombre des collectivités locales existantes dans chacun de ces pays. Seule la Pologne fait figure d'exception avec les mille huit cent soixante budgets participatifs organisés au cours de la même année⁷⁸. Cette différence importante est le résultat de la réforme législative adoptée en 2018.

En effet, la Pologne présente à ce titre un cas d'étude intéressant⁷⁹. Par une loi adoptée le 11 janvier 2018 portant sur la participation des citoyens aux affaires locales⁸⁰, trois mesures importantes ont été établies : 1) le droit des habitants de proposer une résolution (avant la réforme, les collectivités territoriales avaient le choix de leur accorder ou non ce droit. Cette possibilité n'est donc plus facultative) ; 2) le droit des habitants de participer à la discussion sur le rapport relatif à la situation de la collectivité territoriale, présenté par son organe exécutif ; 3) l'obligation d'instaurer un budget citoyen dans les villes ayant le statut de *powiat* (son montant doit être d'au moins 0,5 % des dépenses de la collectivité territoriale et les citoyens décident annuellement de l'affectation des fonds). La création d'un tel budget citoyen était facultative auparavant.

Les avantages de cette réforme sont multiples. Elle permet : l'accroissement de l'influence des citoyens sur les politiques locales budgétaires et les décisions

⁷⁰ pbatlas.net/moldova.html.

⁷¹ pbatlas.net/lithuania.html.

⁷² pbatlas.net/croatia.html.

⁷³ pbatlas.net/slovakia.html.

⁷⁴ pbatlas.net/slovenia.html.

⁷⁵ pbatlas.net/romania.html.

⁷⁶ pbatlas.net/estonia.html.

⁷⁷ pbatlas.net/czech-republic.html.

⁷⁸ pbatlas.net/poland.html.

⁷⁹ Pour une analyse plus détaillée du modèle, voir : M. Madej, *Participatory Budgeting in the Major Cities in Poland – Case Study of 2018 Editions*, in *Politics in Central Europe*, Vol. 15, No. 2, 2019, 257-277 ; K. Makowski, *Participatory Budgeting in Poland AD 2019: Expectations, Changes and Reality*, in *Polish Political Science Yearbook*, Vol. 48, No. 4, 2019, 642-652.

⁸⁰ Dz. U. 2018, pos. 13.

relatives aux dépenses engagées ; l'élargissement des connaissances des citoyens sur les finances locales, notamment en termes de recettes et de mode de fonctionnement des finances locales ; la promotion, de manière plus générale, des connaissances sur la démocratie locale afin d'inciter les citoyens à s'impliquer dans le processus d'élaboration des politiques locales. Le choix qui a été fait par le législateur polonais a aussi le mérite d'être clair, en assurant une mise en œuvre des budgets participatifs sur tout le territoire du pays. Une fois les pratiques consolidées dans les collectivités territoriales visées par la loi, et peut-être ajustées en fonction des problèmes relevés, elles pourraient être élargies, tant du point de vue matériel que géographique, c'est-à-dire aux autres collectivités territoriales afin d'établir une obligation générale d'implémentation.

L'expérience de la Pologne prouve que l'adoption d'une réglementation juridique claire, précise et juridiquement contraignante constitue un élément essentiel pour assurer une mise en œuvre effective d'un dispositif participatif. Si le nombre de budgets participatifs est si peu élevé dans les autres pays précités, par rapport à celui enregistré en Pologne, c'est parce que les législations nationales souvent n'y font pas référence et lorsque c'est le cas, il ne s'agit pas d'une obligation. En Moldavie, en Estonie, en Lituanie, par exemple, aucun acte normatif ne prévoit la mise en œuvre de budgets participatifs. En Croatie, la législation nationale autorise l'organisation de budgets participatifs, sans les réglementer. Ce sont les autorités politiques locales qui adoptent, si elles le souhaitent, une réglementation spécifique à leur collectivité territoriale, comme cela a été le cas dans la ville de Crikvenica où, par un acte réglementaire local, le conseil municipal, en tant qu'organe qui vote le budget annuel, a été obligé d'accepter toutes les propositions rassemblées et votées par les citoyens à travers les forums publics. Cette initiative pourrait effectivement être suivie par les autres collectivités territoriales croates. Toutefois, un tel fonctionnement, basé sur le volontariat et sans réglementation générale, pour le moins des grandes lignes, ne peut nullement favoriser l'enregistrement de progrès visibles en la matière. En outre, l'absence d'une réglementation homogène du choix des dispositifs participatifs et de leur mode de mise en œuvre crée les prémices de l'apparition de fortes disparités entre les collectivités territoriales et, par conséquent, au niveau de l'exercice par les citoyens du droit de participer à la prise des décisions locales. Cela conduit à un développement d'une démocratie participative locale à plusieurs vitesses au sein d'un même pays, alors que le processus de consolidation de la démocratie à l'Est connaît déjà des dysfonctionnements systémiques majeurs.

D'autres facteurs contextuels peuvent induire l'échec de la mise en œuvre des dispositifs participatifs, même si les réformes nécessaires seraient adoptées. En effet, les rapports d'évaluation rédigés ces dix dernières années par les experts du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe soulignent l'érosion progressive de l'autonomie locale dans les pays de l'Est. Nous avons comme exemple le cas de la Hongrie où la forte autonomie des pouvoirs locaux inscrite dans la première Constitution postcommuniste a été totalement remise en question par la nouvelle Loi fondamentale et par la loi organique CLXXXIX « Sur

le gouvernement local » du 21 décembre 2011. La recentralisation ne s'est pas limitée aux compétences des collectivités territoriales⁸¹. Elle est allée jusqu'à la réduction de leur autonomie globale dans le domaine de la gestion de leur patrimoine avec l'introduction, dans la nouvelle Loi fondamentale, du principe selon lequel il n'existe qu'une seule « propriété nationale »⁸². Cela a conduit à un affaiblissement du pouvoir décisionnel des collectivités territoriales quant à la manière de gérer leur patrimoine, de dépenser les dotations obtenues⁸³. Ensuite, en 2012, l'État hongrois a repris la dette d'environ 2.000 communes, soit près de deux tiers des collectivités locales. Les détails techniques de la consolidation budgétaire de ces communes ont été gérés par le Centre de gestion de la dette nationale. La question qui se pose dans ces circonstances est donc celle de savoir s'il reste encore de la place pour l'exercice des différentes formes participatives, soient-elles les plus performantes et inclusives, grâce auxquelles les habitants auraient la possibilité d'influencer les décisions locales ?

Les dispositifs participatifs sont aussi susceptibles de faire l'objet d'une instrumentalisation politique. De nombreux exemples montrent que ces outils peuvent être détournés de leur objectif initial par des maires, surtout dans les grandes villes, pour régler leurs comptes personnels avec les autorités politiques centrales, souvent le Président de la République ou le Premier ministre, ou dans la perspective de la préparation des échéances électorales et des objectifs politiques qu'ils visent. L'importance de ces pratiques ne doit pas être sous-estimée, surtout dans le contexte spécifique des pays de l'Est et au regard de l'usage qui a été fait depuis la chute du communisme des procédures référendaires, qui constituent le moyen le plus direct d'expression individuelle de la volonté des citoyens. Ces procédures ont en effet été utilisées pour prolonger les mandats présidentiels ou pour supprimer la limitation de leur nombre, mais aussi pour étendre les compétences du Chef de l'État, en changeant, de manière irréversible, le cours du processus de démocratisation engagé au début des années 1990 (Azerbaïdjan, Biélorussie, Kazakhstan, Ouzbékistan, Tadjikistan). Dans le cas de la Hongrie aussi, István Kukorelli affirme que les initiatives populaires et les référendums organisés de 1989 à 1998 ont servi l'objectif des « jeux directs du pouvoir », ayant comme résultat la transformation des forces politiques et la destruction de l'unité de l'opposition, créant ainsi de nouvelles « lignes de faille »⁸⁴. Plus récemment, dans les pays d'Europe centrale et orientale, les référendums ont été surtout utilisés comme des instruments de légitimation des politiques populistes ou comme un outil

⁸¹ Pour une analyse plus détaillée, cf. Conseil de l'Europe, *La démocratie locale et régionale en Hongrie*, Rapport CG(25)7final, 31 octobre 2013, 12-16, disponible en ligne à l'adresse : rm.coe.int/la-democratie-locale-et-regionale-en-hongrie-recommandation-artur-torr/16807190b4.

⁸² Article 38 de la Loi fondamentale : « La propriété de l'État et des collectivités locales est un patrimoine national ».

⁸³ Lors de la réforme des finances publiques de 2012 en Hongrie, le financement « basé sur les ressources » a été remplacé par un système plus rigide « basé sur les tâches ».

⁸⁴ I. Kukorelli, *Az országos népszavazás, 1989-1998 – A jogi szabályozás története*, dans S. Kurtán, P. Sándor, L. Vass (dir.), *Magyarország évtizedkönyve 1988–1998. i. kötet. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány*, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 1998, 4.

d'influence politique par des mouvements extrémistes influents⁸⁵. Le dernier référendum en date, organisé le 15 octobre 2023 en Pologne, le jour des élections législatives – choix fait par le parti gouvernemental *Droit et Justice* dans le but d'utiliser le mécanisme référendaire pour promouvoir ses slogans électoraux – s'inscrit dans cette tendance⁸⁶. Le même constat peut être fait pour les initiatives référendaires récentes enregistrées en Bulgarie, dont celle du 20 mars 2024, proposant d'amorcer les négociations de sortie de la Bulgarie de l'Union européenne ou encore l'introduction de tests psychiatriques obligatoires en vue de l'élection d'un gouvernement non partisan et de tests visant à déterminer si les membres du gouvernement sont ou non en proie de diverses addictions⁸⁷.

Les dispositifs participatifs peuvent être instrumentalisés avec encore plus de facilité, à l'image de la technique des « consultations nationales » organisées régulièrement en Hongrie depuis 2010. Cette technique présente l'avantage de permettre de mesurer les opinions de l'électorat sur des sujets précis et prédéfinis dans les agendas politiques sans que les autorités politiques soient liées par le résultat obtenu, tel que serait le cas à l'issue d'un référendum. En revanche, lorsque le résultat de la consultation est favorable, il est utilisé comme instrument de légitimation des décisions politiques qui sont prises. À titre d'exemple, peut notamment être citée la « consultation nationale sur le plan Soros », qui a débouché sur l'adoption de nouvelles mesures légales contre les ONG « servant de relai d'influence étrangère et l'immigration de masse incontrôlée »⁸⁸. Compte tenu des risques relevés, dont la liste n'est pas exhaustive, il apparaît impératif qu'une vraie réflexion soit menée au sujet de la nécessaire réglementation juridique des dispositifs participatifs. Comme le souligne Loïc Blondiaux, l'un des plus grands spécialistes français des questions relatives à la démocratie participative, celle-ci « ne s'improvise pas ni ne supporte l'amateurisme »⁸⁹. Les dispositifs participatifs sont des processus complexes qui appellent la mise en œuvre préalable d'une ingénierie participative de qualité et leur amélioration continue dans la perspective de recherche systématique de l'inclusion, afin d'éviter le renforcement des mécanismes inégalitaires déjà présents dans nos démocraties, et de garantie d'une

⁸⁵ Pour ne donner que quelques exemples, en Croatie (2013), en Slovaquie (2014), en Roumanie (2018), les référendums d'initiative populaire ont été utilisés pour revendiquer l'introduction dans la Constitution de la définition traditionnelle du mariage afin d'empêcher de légiférer sur les unions entre les personnes de même sexe.

⁸⁶ Les questions portaient sur des sujets sensibles et très variés. Elles concernaient la vente d'actifs de l'État à des entités étrangères, le relèvement de l'âge de départ à la retraite, le démantèlement de la barrière à la frontière polonaise avec le Belarus et l'acceptation de migrants illégaux du Moyen-Orient et d'Afrique, conformément au mécanisme de relocalisation forcée de l'Union européenne. Cfr. K. Kubuj, *Les élections législatives de 2023 et la formation d'un nouveau gouvernement polonais*, dans *Lettre de l'Est*, No. 35, 2024, 7-11.

⁸⁷ Voir en ce sens V. Reif, *De la démocratie semi-directe et participative en Bulgarie*, dans *Lettre de l'Est*, No. 35, 2024, 17-18.

⁸⁸ Voir : breizh-info.com/2020/06/13/145477/democratie-directe-en-hongrie-une-consultation-nationale-sur-les-mesures-sanitaires-et-economiques-et-limmigration/.

⁸⁹ L. Blondiaux, *La démocratie participative : une réalité mouvante et un mouvement résistible*, viepublique.fr/parole-dexpert/279196-la-democratie-participative-par-loic-blondiaux.

influence réelle sur le processus décisionnel. Ces précautions ne vont sûrement pas empêcher l'apparition de dérives, mais pourraient *a minima* en réduire leur nombre et leur ampleur.

5. Conclusion

Les exemples relevés dans la présente étude mettent en exergue la contradiction qui existe entre les études théoriques visant les potentialités des instruments de la démocratie directe et de la démocratie participative pour « démocratiser la démocratie représentative »⁹⁰ et les résultats qui peuvent être observés en pratique. Que ce soit au niveau de l'usage des référendums ou à celui des dispositifs participatifs, l'on constate que les pays dans lesquels ces pratiques sont les plus répandues à l'Est sont les pays considérés comme étant des démocraties défaillantes ou des démocraties en déclin, voire des régimes autoritaires consolidés.

Certes, la démocratie représentative, c'est-à-dire le système basé sur la prise de décision politique par des représentants élus, connaît une crise majeure. Comme le soulignent de nombreux auteurs⁹¹, les partis politiques à travers lesquels est assurée la représentation sont aujourd'hui « déliquescents »⁹² et donc en incapacité de jouer le rôle d'intermédiaires et de représentation⁹³. Ceci est d'autant plus vrai dans les pays de l'Est où l'opposition subit des répressions et se trouve, de ce fait, dans l'incapacité de proposer des alternatives structurantes. Raison pour laquelle la défiance citoyenne ne cesse de croître et appelle un renouveau démocratique. Les dispositifs participatifs bénéficient d'une meilleure image publique car ils replacent les citoyens au cœur du processus politique et ce faisant, semblent rompre avec la professionnalisation et, surtout, avec l'« élitisation » de la vie politique, toutes deux fortement contestées. Cependant, la démocratie participative ne peut pas supplanter la représentation politique. La démocratie représentative apparaît comme le seul régime acceptable face à une démocratie directe ou une démocratie participative qui restent à elles seules inapplicables en pratique. Non pas parce que les citoyens seraient incompétents pour la chose publique, idée promue par les défenseurs du régime représentatif, non pas parce qu'ils manqueraient de temps pour participer, tel que souligné par d'aucuns⁹⁴, mais puisque le peuple, au regard de l'organisation sociale, politique et géopolitique actuelle, ne peut pas rester « maître des questions

⁹⁰ J. Talpin, *Le tirage au sort démocratise-t-il la démocratie ? Ou comment la démocratie délibérative a dépolitisé une proposition radicale*, dans *Participations*, 2019, 454.

⁹¹ F. Robbe, *Démocratie représentative et participation*, dans F. Robbe (dir.), *La Démocratie participative*, L'Harmattan, 2007, 18 ; J.-M. Denquin, *Pour en finir avec la crise de la représentation*, dans *Jus Politicum*, n. 4, 2010, 1-38.

⁹² S. Baeckelandt, J. Talpin, *Démocratie participative et groupes d'intérêt*, cit., 135.

⁹³ R. Lefebvre, *Les partis politiques : déliquescents et structurants*, dans *Esprit*, 2023, esprit.presse.fr/article/remi-lefebvre/les-partis-politiques-deliuescents-et-structurants-44518.

⁹⁴ P. Bernasconi, *Rétablir la confiance des Français dans la vie démocratique. 50 propositions pour un tournant délibératif de la démocratie française*, Rapport au Premier ministre, 2022, 65.

qui lui sont soumises »⁹⁵. À cela s'ajoute un ensemble de limites qui relativise l'influence de la démocratie participative dans la politique contemporaine. Ces limites tiennent, plus particulièrement, aux difficultés inhérentes à l'exercice même des dispositifs participatifs. Dans les sociétés contemporaines, orientées vers le travail et la consommation, la question de la disponibilité mentale et matérielle des citoyens est cruciale et doit donc être réglée, en garantissant notamment que la participation aura une influence sur la décision, mais aussi en abaissant au maximum les coûts de la participation (facilité d'accès, horaires aménagés, indemnisation, etc.).

Au même titre que les référendums, les dispositifs participatifs peuvent être utilisés pour pallier les défauts et les lacunes de la démocratie représentative, mais ils doivent rester une de ses composantes. De la même manière que la démocratie représentative a aujourd'hui besoin des dispositifs participatifs pour connaître un renouveau et remédier ainsi à la crise de la défiance citoyenne grandissante, les dispositifs participatifs ont besoin de la démocratie représentative pour répondre à la finalité qui est la leur, c'est-à-dire permettre aux citoyens d'exercer effectivement le pouvoir souverain qui leur appartient et qui est garanti dans tous les textes constitutionnels, à l'Est comme à l'Ouest. Or, dans un régime non-démocratique, les dispositifs participatifs ne pourront aucunement jouer ce rôle.

Dans une étude menée en République tchèque, il a été constaté que, dans les localités où sont pratiqués les budgets participatifs ces dernières années, la participation aux élections locales a connu une hausse d'environ 3 % par rapport aux localités ne disposant pas de cet outil⁹⁶. Preuve que les dispositifs participatifs peuvent s'avérer des moyens efficaces de renforcement de la démocratie représentative et un remède à la crise qu'elle traverse, mais ils peuvent aussi constituer l'une des causes de la fin de celle-ci. De ce fait, ils ne doivent aucunement faire l'objet de pratiques hasardeuses, sporadiques et être décidés selon le bon vouloir des autorités politiques, en fonction des avantages personnels qu'ils pourraient en tirer. Des études systématiques visant à évaluer l'impact réel des pratiques enregistrées sont de ce fait nécessaires, afin de pouvoir établir s'il y a un apport réel sur le terrain du renforcement de la participation citoyenne ou s'il s'agit de simples dispositifs facilitant l'instrumentalisation politique.

La chercheuse américaine Sherry R. Arnstein a proposé, dans une étude publiée en 1969⁹⁷, une échelle de la participation citoyenne, en distinguant trois grandes catégories : celle de la manipulation ou de la « non-participation », qui suppose le simple fait de donner l'illusion d'une association des citoyens au débat ; celle de la « coopération symbolique », qui implique une simple information ou consultation

⁹⁵ J.-M. Denquin, *Démocratie participative et démocratie semi-directe*, dans *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel*, No. 23, 2008.

⁹⁶ E. Snippe, S. Elena, *Les budgets participatifs sont en plein essor, mais ont-ils un impact ?*, 1^{er} février 2023, euractiv.fr/section/politique/infographic/les-budgets-participatifs-sont-en-plein-essor-mais-ont-ils-un-impact/.

⁹⁷ S.R. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, dans *Journal of American Institute of Planners*, Vol. 35, No. 4, 1969, 216-224.

sans qu'un pouvoir d'agir soit véritablement octroyé aux destinataires ; celle qui octroie aux citoyens le statut de « partenaires de l'action publique » du fait de leur pouvoir de contrôler réellement la décision. Les pratiques des dispositifs participatifs sous le régime communiste peuvent sans conteste être incluses dans la première catégorie. Celles relevées depuis la chute du communiste peuvent tantôt faire partie de la première catégorie, tantôt de la deuxième et rarement de la troisième. Constat qui ne concerne d'ailleurs pas uniquement les pays de l'Est. Le Grand débat national organisé en France, qui s'est soldé par l'envoi par les citoyens de centaines de milliers de propositions dont l'étude ou les leçons tirées par les responsables politiques n'ont jamais été rendues publiques, constitue un cas d'école à ce titre.

Force est donc de constater avec regret qu'actuellement, l'ouverture à la contradiction et à l'innovation manque au sein de la classe politique, qui ne semble être prête à déléguer une parcelle de son pouvoir. Et le changement ne va pas intervenir en l'absence de mesures juridiquement structurées. La promotion des pratiques participatives par les organisations internationales et européennes, sans qu'il soit insisté sur la nécessité d'une réglementation juridique prévoyant les instruments, les domaines, les procédures de leur mise en œuvre, mais aussi l'instauration d'un contrôle juridictionnel pour limiter leur détournement à des fins politiciennes, alors que les pays de l'Est ont connu par le passé les dérives qu'elles sont susceptibles d'engendrer – du fait qu'elles ont constitué le principal outil d'endoctrinement et de légitimation de l'idéologie communiste – et que le contexte actuel, dans cette zone géographique en particulier et, de manière plus générale, désormais en Europe, est toujours propice à une telle instrumentalisation, étonne et interroge à la fois sur notre capacité à apprendre des erreurs commises par le passé afin d'éviter que l'histoire se répète. Or, « ceux qui ne peuvent se rappeler le passé sont condamnés à le répéter ». Cette célèbre phrase de George Santayana⁹⁸ reste toujours d'actualité.

⁹⁸ Cité par F. Worms, *Revivre. Éprouver nos blessures et nos ressources*, Champs-Flammarion, 2015, 173.

6 • 1 • 2024



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

SULLA “OSCURA” RIPARTIZIONE DELLE FUNZIONI TRA COMMISSIONE DI CONCORSO E CONSIGLIO DI DIPARTIMENTO NELLE PROCEDURE DI CHIAMATA NEI RUOLI UNIVERSITARI, CONFERMATA NELLE PIÙ RECENTI NOVELLE LEGISLATIVE

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



F. MONCERI

ISSN: 2612-6672



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Sulla “oscura” ripartizione delle funzioni tra Commissione di concorso e Consiglio di Dipartimento nelle procedure di chiamata nei ruoli universitari, confermata nelle più recenti novelle legislative

[On the “obscure” Division of Functions between Competition Commission and Department Board in Competition Call Procedures for University Roles, as confirmed in Most Recent Legislative News]

*Francesco Monceri**

Abstract

[It.] Il saggio si concentra su alcune anomalie riscontrate nelle procedure di chiamata nei ruoli universitari *ex* legge 240/2010 che appaiono costruite con l'intento di dar vita ad un *sistema misto* che preservi l'intervento di una commissione di concorso, nonché l'esigenza del rispetto dell'autonomia universitaria, prevedendo come necessaria una fase ulteriore a quella propriamente concorsuale, che *dovrebbe* culminare nella delibera di proposta di chiamata da parte del Consiglio di Dipartimento. Le imprecisioni della normativa hanno già dato origine a un vasto contenzioso amministrativo, a sue prime revisioni (anch'esse insoddisfacenti) e a tentativi di soluzione a livello regolamentare. Anche per risolvere taluni paradossi, evidenziati in questo lavoro, quali la possibilità (concreta) che il vincitore del concorso, ovvero uno tra gli idonei, possa, con risvolti di dubbia costituzionalità, non ottenere la chiamata solo per il mancato raggiungimento in sede di Consiglio di Dipartimento della prescritta maggioranza assoluta per l'approvazione della proposta di chiamata.

[En.] The article addresses some anomalies in the appointment procedures for university roles in accordance with Law no. 240/2010. Such procedures seem to have been elaborated with the purpose of establishing a mixed system directed to preserve, on the one hand, the intervention of a competition selection board, and, on the other, the need to respect university autonomy, especially providing for an additional necessary phase to the competition that should culminate with the approval of the proposal for appointment by the pertinent Department Board. Moreover, the whole procedure takes place within a system in which the relevance of local Universities is growing. The inaccuracies of the legislation have already given birth to wide administrative litigation, as well as to initial, although still unsatisfactory, revisions of that same legislation and attempts to find solutions at the regulatory level. They appear to be aimed also at looking for solutions to some paradoxes, addressed in the article, including the (concrete) possibility that the winner of the competition, or one of the successful candidates, may not be appointed, with implications of doubtful constitutionality, on the basis of a mere and unjustified failure to reach the absolute majority requested by law for the approval of the proposal of appointment by the Department Board.

** Professore a contratto di Elementi di diritto amministrativo e dei servizi pubblici presso il Polo Universitario Sistemi Logistici di Livorno, Università di Pisa. Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. Responsabile del controllo editoriale: Laura Alessandra Nocera.

Parole-chiave: Legge n. 240/2010 – cooptazione – concorsi per docenti universitari – autonomia universitaria.

Keywords: Law no. 240/2010 – Co-optation – Competitions for University Professors – University Autonomy.

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Il nodo irrisolto della selezione dei docenti tra cooptazione e procedure concorsuali. 3. Gli incerti della soluzione attuata con le procedure complesse previste nella legge 240/210: tra oscurità delle norme, incertezze e dubbi di legittimità costituzionale. 3.1 La procedura *ex art.* 24 legge 240/2010. 3.2 La procedura *ex art.* 18 legge 240/2010. 4. Conclusioni.

1. Premessa

Le riflessioni che seguono originano dalle notevoli incertezze e coni d'ombra cui dà origine la formulazione della legge 240/2010, concernente le procedure concorsuali per l'ingresso nei ruoli universitari, normativa anche recentemente novellata (d.l. 36/2022)¹.

Nello specifico e nella consapevolezza di ulteriori perplessità che la suddetta normativa suscita, tra le quali quella di non aver previsto norme convincenti per i trasferimenti di sede, così "obbligando" a valersi delle stesse procedure sia i docenti già in ruolo che quelli aspiranti a quel ruolo (con evidente - almeno astratto - svantaggio competitivo di questi ultimi), in questa sede, l'attenzione si concentra sul rapporto tra risultanze dei lavori della commissione giudicatrice e ruolo affidato al corrispondente Consiglio di Dipartimento nelle procedure *ex art.* 18 e art. 24 della legge 240/2010²; normativa resa ancor più oscura nei suoi profili applicativi dal recente d.l. 36/2022 che ha previsto procedimenti differenziati per le due procedure relativamente al segmento procedimentale successivo a quello più propriamente concorsuale.

Con ciò, dunque, si intende isolare un aspetto problematico che, tuttavia, riguarda una porzione di una procedura complessa che parte dalla decisione di porre a bando il posto, prosegue con l'individuazione della Commissione, il controllo di regolarità affidato agli organi d'Ateneo, appunto la proposta di chiamata da parte del Consiglio di Dipartimento, un ulteriore controllo/approvazione almeno da parte del Consiglio di Amministrazione e del Rettore con cui si provvede a concludere il *maxi*-procedimento con la chiamata (o meno) del docente prescelto.

¹Legge di conversione 29 giugno 2022, n. 79, recante: «Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)».

²In generale, sul ruolo del Consiglio di dipartimento nel nuovo modello organizzativo delle Università, v.: F. Giglioni, *Come cambia l'organizzazione interna degli atenei: riflessioni a partire da uno studio sui dipartimenti universitari*, in A. Marra, M. Ramajoli, *Come cambia l'Università italiana*, Giappichelli, 2023, 91 ss. Rispetto al tema qui trattato, spec. §8, *Il potere di reclutamento dei dipartimenti*, 117-120.

Una procedura che, così disegnata, appare di fatto tendere al rafforzamento delle amministrazioni universitarie locali (eccezion fatta per la precondizione del possesso dell'ASN che ha, invece, carattere "formalmente" nazionale) anche in alcune varianti procedurali pur previste in taluni regolamenti che introducono ulteriori elementi di complessità.

Rispetto a ciò, appare in ogni caso innegabile che il rapporto tra risultanze dei lavori della Commissione e proposta di chiamata da parte del Dipartimento (con le specificazioni che seguiranno in ordine alla ancor più "oscura" formulazione del nuovo art. 18, comma 2, lett.d, l. 240/2010) costituisca - nella legge 240/2010 - lo snodo fondamentale di una procedura che non si conclude affatto con i lavori "tecnici" della Commissione di concorso. Soprattutto in quanto la norma, nonostante l'autonomia riconosciuta agli atenei³, lascia ben poco spazio alle pur tentate interpretazioni regolamentari poiché prescrive recisamente (almeno rispetto alle procedure *ex art.* 24 l. 240/2010) che la proposta di chiamata debba essere assunta col voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio di Dipartimento.

Nonostante ciò, che si assume come cuore del problema (l'ottenimento di tale maggioranza, o meglio, la casistica delle possibili cause del mancato ottenimento, aspetto del tutto trascurato dalla legge), si può preliminarmente osservare che la laconicità della legge permette una normazione regolamentare anche differenziata tra diversi Atenei (la quale, complici i numerosi ricorsi giurisdizionali avviati, va sostituendo la precedente pressoché pedissequa riproposizione delle "oscuere" norme di legge⁴); basti, a questo proposito, citare il caso dell'inerzia del Dipartimento nella formulazione della proposta di chiamata che, in taluni casi conduce alla mancata chiamata persino del vincitore della selezione, in altri dà origine all'attivazione del potere sostitutivo del Consiglio di Amministrazione; ma ha alimentato, soprattutto, una crescita verticale dei ricorsi giurisdizionali⁵, al momento non debordante, soprattutto in ragione degli alti costi di accesso alla giustizia amministrativa, del perdurante *metus* nei confronti dei propri superiori

³Sull'ulteriore indebolimento del principio dell'autonomia universitaria determinato dall'approvazione della legge 240/2010, v.: M. Ramajoli, *La mai attuata autonomia universitaria*, in A. Marra, *L'autonomia universitaria del nuovo millennio*, Atti di Convegno, Roma, 2020, 27 ss.

⁴Tra queste, v.: *Regolamento per la disciplina della chiamata dei professori di prima e di seconda fascia in attuazione della legge 30 dicembre 2010*, n. 240, Università di Milano, art. 15, comma 4, che tuttavia prevede, in caso di mancata adozione di delibera di proposta di chiamata da parte del Consiglio di Dipartimento, l'obbligo per lo stesso di inviare adeguata motivazione al Consiglio d'Amministrazione; *Regolamento per la disciplina della chiamata dei professori di prima e seconda fascia in attuazione degli articoli 18 e 24 della Legge 240/2010*, Università di Pisa, art. 8; *Regolamento per la disciplina della chiamata dei professori di prima e di seconda fascia in attuazione degli artt. 18 e 24 comma 5 della legge 240/2010*, Università di Bologna, art. 10, comma 2; *Regolamento di Ateneo per la disciplina delle procedure di selezione e di chiamata dei professori di prima e di seconda fascia*, Università Ca' Foscari Venezia, art. 10, commi 2, 3 e 4.

⁵Si veda, di recente, V. Bontempi, *La recente giurisprudenza sui concorsi universitari e sull'abilitazione scientifica*, in *Giorn. Dir. Amm.*, No. 6, 2023, 816-819.

gerarchici, delle lunghe attese che derivano dalla necessità di plurime impugnazioni e dai tempi della giustizia amministrativa.

Infatti, proprio il “tempo” quale valore ormai riconosciuto dalla dottrina amministrativistica⁶ costituisce un elemento basilare della presente riflessione in quanto, non infrequentemente, gli aspiranti docenti possono “conoscere” il giudice amministrativo sin dai primi gradi della carriera ossia sin dalle procedure per l’ingresso al dottorato, per quelle riguardanti le varie tipologie di ricercatore a tempo determinato, etc.

Successivamente, un ulteriore non indifferente ostacolo è rappresentato dall’Abilitazione Scientifica Nazionale che costituisce un “prerequisito” per la partecipazione ai concorsi per la prima e la seconda fascia, essendo sì un titolo anche dal significato autonomo, ma soprattutto una barriera alla partecipazione ai concorsi universitari per la docenza. L’aumento esponenziale dei ricorsi nei confronti della mancata concessione dell’abilitazione, e il tutt’altro che infrequente accoglimento degli stessi da parte del giudice amministrativo, dimostra come l’attesa incolpevole dell’aspirante docente per poter partecipare ad un concorso per i gradi superiori dei ruoli universitari si può allungare a dismisura, complice la lunghezza abnorme delle procedure di rivalutazione, anch’esse affidate a docenti della materia, puntualmente funestate da dimissioni e ritardi, mancata ottemperanza delle prescrizioni del giudice e quant’altro si possa immaginare.

A ciò si salda la successiva possibile impugnazione delle procedure selettive, con tempi di attesa che possono eguagliare l’intera carriera dei docenti più fortunati. Anche perché, come detto, ciò implica la necessità di ulteriori plurime valutazioni e rivalutazioni in cui spesso, alla irragionevole pervicacia nel non volersi conformare neppure al giudicato amministrativo, fa da contraltare la sostanziale irresponsabilità tanto delle commissioni che degli organi degli atenei.

Con la conseguenza che, in taluni casi, l’unica soddisfazione potrebbe essere quella del risarcimento del danno, facoltà peraltro riconosciuta alla giurisprudenza amministrativa solo con l’art. 35 del d.l. 30/1998⁷, con azione ora disciplinata

⁶In argomento v., almeno: S. Screpanti, *I tempi delle opere pubbliche e la relatività del tempo nel diritto amministrativo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, No. 4, 2019, 1189-1217; E.A. Taraschi, *Il valore del “tempo” nel risarcimento del danno da ritardo*, in *GiustAmm.it*, No. 7, 2017; P. Quinto, *Il tempo come bene della vita nel procedimento amministrativo: le perplessità del legislatore e l’incertezza del giudice*, in *GiustAmm.it*, 2011; B. Sordi, *Il tempo e lo spazio dell’attività amministrativa nella prospettiva storica*, in *Quaderni Fiorentini*, 2005, XXXII, 353-372; M. Clarich, *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Giappichelli, 1995.

⁷L. Maruotti, *Il giudice amministrativo come giudice del risarcimento del danno*, in *federalismi.it*, No. 21, 2009, 1-10. Sulle evidenti difficoltà che ha avuto il giudice amministrativo ad assumere la funzione di giudice del risarcimento v. già: L. Torchia, *Giustizia amministrativa e risarcimento del danno fra regole di diritto processuale e principi di diritto sostanziale dopo l’Adunanza plenaria n. 4 del 2003 (e altre sentenze)*, consultabile in *images.irpa.eu*, 7, la quale specifica come «non si tratti del compimento di un percorso ma, al contrario, del difficile inizio di un nuovo corso, è provato dal modo in cui il giudice amministrativo va interpretando i propri poteri nella nuova giurisdizione sul danno risarcibile e, in particolare, sulla preferenza, chiaramente espressa, a mantenere i caratteri e la natura di un giudice che annulla, piuttosto che assumere il ruolo di un giudice che risarcisce».

dall'art. 30 del Codice del Processo Amministrativo⁸ (in via formalmente autonoma/parallela con la pregiudiziale amministrativa), con danno per lo studioso, ma, a ben vedere, per l'intero sistema universitario, dal momento che la conclamata irregolarità di taluni concorsi mostra in ultima analisi come, nella sostanza, i vizi del procedimento si ripercuotono sugli studenti e sul diritto di questi a beneficiare della migliore classe docente.

In questo quadro, si porterà l'attenzione sulle procedure in discorso per evidenziare come gli elementi di oscurità della disciplina contenuta nella legge 240/2010 diano origine al non infrequente paradosso consistente nel fatto che il vincitore del concorso, o uno degli idonei individuati dalla commissione, possano addirittura non vedersi attribuito il posto messo a bando anche in carenza di qualsivoglia motivazione, oltre ad altri consistenti problemi, non ultimo quello di non aver efficacemente risolto proprio il rapporto tra giudizio degli esperti e coinvolgimento dell'istituzione universitaria che ha bandito il posto.

2. Il nodo irrisolto della selezione dei docenti tra cooptazione e procedure concorsuali

È indubbio che uno tra i problemi che hanno influito sull'applicazione delle norme che si andranno ad esaminare e che ha concorso, insieme alla equivoca lettera delle stesse, al loro malfunzionamento è costituito dal controverso rapporto tra cooptazione universitaria⁹ e regola costituzionale del concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni (art. 97, quarto comma, Cost.).

⁸Cfr. M. Clarich, *Le azioni nel processo amministrativo tra reticenze del Codice e aperture a nuove tutele*, in *Giornale Dir. Amm.*, No.11, 2010, 1121 ss. In relazione alla brevità del termine previsto dall'art. 30 CPA si veda, più di recente, A. Saporito, *Il principio di effettività della tutela e l'azione di risarcimento nel processo amministrativo dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 94 del 2017*, in *federalismi.it*, No. 10, 2018, 1-23.

⁹G. Clemente di San Luca, *Autonomia universitaria e cooptazione. La riforma del reclutamento dei docenti nell'Università italiana del duemila*, Editoriale Scientifica, 1996. Sulla necessità che la selezione del corpo docente consegua alla logica della selezione pubblica imparziale v., di recente, Consiglio di Stato, sezione settima, sent. 2226/2023, secondo cui «la selezione dei ricercatori universitari e, dunque, di una categoria alla quale viene demandato lo svolgimento di una rilevantissima funzione, non può, infatti, avvenire secondo malcelate logiche di cooptazione, come parrebbe desumersi dai fatti (anche successivi) che hanno caratterizzato la complessiva vicenda in esame, imponendosi, viceversa, il rispetto delle regole di settore e dei principi generali che governano l'esercizio dell'attività amministrativa. A rilevare, dunque, ai fini dell'accoglimento dell'appello non è l'illegittimità delle previsioni del bando, come opina la difesa universitaria, ma la fondatezza delle censure concernenti l'operato del Consiglio di dipartimento. Infatti, sebbene i lavori della commissione non siano destinati a concludersi con una graduatoria in senso tecnico, non va trascurato il rilievo decisivo che assume la valutazione espressa dalla commissione nello svolgimento della procedura che, in quanto destinata alla instaurazione di un rapporto di impiego pubblico, deve sottostare ai principi generali del pubblico concorso e delle regole che lo governano. Ne discende che, avendo il legislatore prefigurato una procedura selettiva articolata in fasi successive e progressive nelle quali intervengono organi con diverse competenze, ciascuna fase e ciascun organo deve parimenti concorrere all'esito finale».

L'applicazione di tale ultima regola è stata ritenuta obbligatoria, pur se altre norme costituzionali sanciscono l'autonomia dell'insegnamento di ogni ordine e grado¹⁰ e anche la possibile impartizione di tale insegnamento da parte dei privati, in quanto conformatisi a regole di provenienza pubblica, non solo per l'ingente impegno economico profuso dallo Stato, ma anche per ragioni astrattamente riconducibili alla fede pubblica¹¹.

Infatti, sul versante esterno, l'insegnamento universitario può essere considerato un pubblico servizio¹² (con la conseguenza che ai docenti delle università pubbliche si applica la normativa sul pubblico impiego) e, dunque, le stesse università private – al fine di mantenere il riconoscimento dei titoli che conferiscono - sempre più vanno conformandosi alle regole del pubblico concorso.

In estrema sintesi, dunque, almeno per le Università pubbliche la regola del concorso è sembrata difficilmente disapplicabile.

Nondimeno, sullo sfondo della normazione, il “metodo” della cooptazione, pur nelle nuove forme assunte con l'università di massa, non ha mai perso d'intensità, almeno nella misura in cui l'accesso all'insegnamento di una disciplina accademica, diversamente da quanto avviene per gli insegnanti medi, deve necessariamente passare dal riconoscimento all'aspirante di una specifica idoneità da parte della comunità scientifica di riferimento¹³, come imposto dal fatto che si tratta di una valutazione di vertice per la quale non esiste un “giudice” di livello superiore. Un principio che, declinato nel senso appena indicato, non appare invero incompatibile con quello del concorso a patto che la cooptazione si sostanzia nella cooptazione dei migliori, risultato assai incerto a meno di non voler confidare in una sorta di “astuzia della cooptazione”. Nondimeno, merita di essere condivisa l'impostazione secondo la quale la scelta dei futuri “formatori”, insieme alla ricerca e alla didattica, non può non essere considerata un preciso e insostituibile compito dei docenti¹⁴, compito che, invero, così descritto, appare da circoscriversi ai docenti universitari.

Inoltre, la “mera cooptazione” potrebbe addirittura essere ritenuta funzionalmente più utile all'interesse pubblico a un insegnamento qualificato di una procedura rigorosamente selettiva.

Si pensi al migliore candidato che proprio il giorno del concorso non può presentarsi perché impedito, o al candidato estremamente preparato che nella prova o nelle prove concorsuali non risulta all'altezza e soccombe a concorrenti di livello inferiore. Oppure ancora, la soluzione della cooptazione, ampiamente utilizzata al

¹⁰Rispetto a natura e i limiti dell'autonomia universitaria v., di recente, B. Caravita, *L'autonomia universitaria oggi*, in *Osservatorio costituzionale*, No. 6, 2021, 1-35.

¹¹Cfr. R. Lupi, *Reclutamento universitario tra comunità scientifiche, atenei, e istituzioni nazionali*, in *Munus*, No. 3, 2016, 760.

¹²Per la qualificabilità dell'università come pubblico servizio, almeno a partire dall'affermazione dell'Università di massa v. A. Sandulli, *Autonomia “negata” e autonomia “abusata” nelle Università*, in *Munus*, No. 3, 2017, V. Si veda anche L. Azzena, *L'università italiana. L'attuazione del disegno costituzionale tra tecnica e politica*, Jovene, 2013, 35 ss.

¹³ In questo senso, B. Caravita, *L'autonomia universitaria oggi*, cit., 17.

¹⁴Per questa impostazione v. S. Cassese, *Intellettuali*, il Mulino, 2021.

di fuori dei confini nazionali, può rispondere ad esigenze specifiche del singolo ateneo¹⁵, il che potrebbe far propendere come soluzione non estranea al dettato costituzionale quella di far prevalere il principio dell'autonomia dell'insegnamento ex art. 33 Cost., su quello del concorso ex art. 97 Cost., stante anche le consistenti peculiarità dell'Università rispetto alle altre pubbliche amministrazioni.

Di fatto, tuttavia, la cooptazione, intesa come potestà assoluta di scelta dei soggetti da ammettere nella categoria da parte di appartenenti alla stessa (ma, in realtà, esercitata non da tutti i docenti, ma da una minima parte di questi), sopravvive tutt'oggi alle pur stringenti regole concorsuali e mostra capacità di resilienza anche di fronte alla giustizia amministrativa, sebbene abbia perso quella connotazione di ricerca dell'eccellenza nell'ambito della comunità scientifica (un tempo ristretta e all'origine di vere e proprie "scuole") per risolversi, per lo più, nel potere locale di decidere in autonomia la propria successione¹⁶. Dunque, semmai, è da domandarsi se tale sistema produca gli effetti sperati in relazione alla qualità attuale della docenza, anche considerato che, almeno nel sistema nazionale, gli strumenti già ammessi per allontanare i docenti sono inesistenti se non poco efficaci, nonostante i contraddittori tentativi di inserire elementi di concorrenzialità tra atenei in un sistema universitario non ispirato alla c.d. *staffing autonomy*¹⁷.

Comunque, non si può tacere che i concorsi universitari, almeno per i ruoli superiori, non sono quasi mai concorsi tra sconosciuti e che, di conseguenza, il valore dei medesimi è per lo più già noto alla comunità scientifica di riferimento ben prima del formale svolgimento delle prove selettive, ma ciò non può esimere, una volta intrapresa la via del pubblico concorso, dal percorrerla in maniera coerente; cosa che invece la disciplina in esame sembra consentire.

¹⁵A stare all'argomento che giustifica l'introduzione di un criterio di scelta legato ad un modo particolare di insegnare la materia, l'insegnamento del diritto amministrativo, come di altre materie, dovrebbe avere principalmente ad oggetto gli aspetti della materia privilegiati dall'Ateneo, magari connessi alle possibilità di impiego sul territorio. Il che si riverbererebbe sulla scelta del docente, divenendo un criterio per la selezione. Tesi che, peraltro, non tiene conto della possibilità che gli iscritti al corso trovino impiego altrove e, segnatamente, in attività che hanno tutt'altre esigenze. Emerge anche qui l'insolubile dilemma dell'individuazione di un equilibrio. Se si incrementa il potere di scelta spettante al Dipartimento, la graduatoria della commissione perde di significato, potendo essa incidere solo limitando ad uno gli idonei, ovvero giocando sul numero dei candidati da "idoneare", per esempio negando l'idoneità al candidato al quale la facoltà che ha bandito il posto "teneva". Infatti, come vedremo, il Dipartimento ha la sola arma di rifiutare *in toto* l'abilitazione tradottasi in una designazione. Tanto è vero che questa possibilità viene esorcizzata sterilizzando il posto per tre anni. Una soluzione frutto della presunzione di poter districare al meglio una situazione così difficile, dato che la soluzione inversa, quella di attribuire la prevalenza alla Commissione comporta non minori inconvenienti e, in particolare, la possibilità per la commissione di rendere influente la residua scelta affidata al Dipartimento.

¹⁶Cfr., sul punto, A. Sandulli, *L'autonomia "negata"*, cit., XII.

¹⁷Cfr. C. Barbati, *Le autonomie universitarie nel caleidoscopio: il reclutamento accademico*, in *Munus*, No. 3, 2016, 635, che definisce come tale «la facoltà degli atenei di decidere il reclutamento, il trattamento salariale, il licenziamento e la promozione del personale docente – oltre che tecnico-amministrativo – considerata importante indicatore dell'autonomia universitaria».

È pur vero che, in questo modo, si finirebbe per tralasciare la valorizzazione del pensiero divergente, ossia di quello che, misconosciuto in un dato momento, si mostra poi come assolutamente innovativo, questione peraltro non del tutto sprovvista di protezione costituzionale¹⁸, ma questo è un problema tanto della cooptazione che del concorso pubblico, impostazioni che ambedue, se malintese, portano alle medesime storture.

Semmai il tema della cooptazione non si circoscrive all'accesso all'insegnamento universitario, ma inizia ben prima, ossia nel momento in cui un docente incoraggia un giovane laureato a proseguire gli studi, ad esempio consentendogli di frequentare informalmente la propria cattedra.

Logicamente, l'attenzione del corpo docente verso un aspirante studioso fornisce un vantaggio competitivo e, se ben utilizzato, costituisce addirittura un dovere dei docenti di ruolo: quello di individuare la miglior classe docente destinata a proseguirne i compiti.

Come si sa, non del tutto a torto, la cooptazione, in quanto non di rado fraintesa, è spesso considerata come potere assoluto di scelta, anche irragionevole, ed è per questo che l'esercizio di tale potere si pone, altrettanto spesso, in conflitto con le regole del concorso che, non appena emanate, vengono percepite quali ostacoli da aggirare magari anche assecondandole, ossia agendo per far sì che i propri allievi (anche quelli immeritevoli) conseguano i requisiti formali di legge¹⁹. Con l'aggiunta che la valutazione esclusivamente influenzata dalla classificazione delle riviste o dal referaggio oltre ad attribuire un potere abnorme a tali strumenti può finire per incidere negativamente anche sulla autonomia e sulla libertà della ricerca²⁰.

Conclamando che, come la malintesa cooptazione, neppure le procedure concorsuali correttamente attuate garantiscono la scelta dei migliori, non solo perché possono essere eluse, ma, ancor prima, per la loro natura formalistica. Tipico caso, quello dell'ignoranza dell'argomento proposto come prova concorsuale da parte del concorrente con la miglior conoscenza della materia.

¹⁸Cfr. G. Clemente di San Luca, *Valutazione della ricerca, valutazione delle riviste, e cooptazione universitaria*, in *federalismi.it*, No. 4, 2017, 4, «Il paradigma costituzionale è dato dal combinato disposto degli artt. 3, 9, 21 e 33 della Carta: la cultura e la ricerca scientifica devono essere promosse dalla Repubblica (art. 9), la quale, nello svolgere il compito, per evitare il rischio di partorire un 'pensiero' di Stato, deve, non solo rispettare la libertà (artt. 21 e 33), ma contribuire a realizzarla, operando per riequilibrare le differenze esistenti nella realtà (art. 3)».

¹⁹V., ancora, B. Caravita, *L'autonomia universitaria oggi*, 20 ss.

²⁰Cfr. G. Clemente di San Luca, *Valutazione della ricerca*, cit., 6.

3. Gli incerti della soluzione attuata con le procedure complesse previste nella legge 240/210: tra oscurità delle norme, incertezze e dubbi di legittimità costituzionale

3.1 La procedura ex art. 24 legge 240/2010

Nel problematico quadro di riferimento su delineato le procedure concorsuali che originano dalla legge n. 240/2010, nel voler forse ricercare equilibri, aumentano l'incertezza del sistema. Da questo punto di vista, la legge si mostra "oscura" perfino nel senso di possibile scaturigine di disparità di trattamento alla luce del parametro dell'art. 3 Cost., recentemente evocato dalla Consulta come possibile vizio autonomo di illegittimità della legge²¹.

Nonostante alcuni profili comuni di incertezza ricorrano nelle due procedure, val la pena di prendere in considerazione per prima quella di cui all'art. 24 l. n. 240/2010²² poiché presenta una semplificazione costituita dal fatto che la fase concorsuale affidata alla commissione di concorso deve terminare con l'individuazione di un vincitore, a meno di una pur possibile parità assoluta tra i candidati (ipotesi che, trattandosi di procedura strettamente comparativa, dovrebbe

²¹Cfr. Corte cost., sent.110/2023.

²² Si riporta l'estratto dell'articolo 24 per la parte rilevante ai fini dell'esposizione:

«(Ricercatori a tempo determinato)

omissis

c) valutazione preliminare dei candidati, con motivato giudizio analitico sui titoli, sul curriculum e sulla produzione scientifica, ivi compresa la tesi di dottorato, secondo criteri e parametri, riconosciuti anche in ambito internazionale, individuati con decreto del Ministro, sentiti l'ANVUR e il CUN; a seguito della valutazione preliminare, ammissione dei candidati comparativamente più meritevoli, in misura compresa tra il 10 e il 20 per cento del numero degli stessi e comunque non inferiore a sei unità, alla discussione pubblica con la commissione dei titoli e della produzione scientifica; i candidati sono tutti ammessi alla discussione qualora il loro numero sia pari o inferiore a sei; attribuzione di un punteggio ai titoli e a ciascuna delle pubblicazioni presentate dai candidati ammessi alla discussione, a seguito della stessa; possibilità di prevedere un numero massimo, comunque non inferiore a dodici, delle pubblicazioni che ciascun candidato può presentare. Sono esclusi esami scritti e orali, ad eccezione di una prova orale volta ad accertare l'adeguata conoscenza di una lingua straniera; l'ateneo può specificare nel bando la lingua straniera di cui è richiesta la conoscenza in relazione al profilo plurilingue dell'ateneo stesso ovvero alle esigenze didattiche dei corsi di studio in lingua estera; la prova orale avviene contestualmente alla discussione dei titoli e delle pubblicazioni. Nelle more dell'emanazione del decreto di cui al primo periodo, si applicano i parametri e criteri di cui al decreto del Ministro adottato in attuazione dell'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 gennaio 2009, n. 1;

d) deliberazione della chiamata del vincitore da parte dell'università al termine dei lavori della commissione giudicatrice. Il contratto per la funzione di ricercatore universitario a tempo determinato è stipulato entro il termine perentorio di novanta giorni dalla conclusione della procedura di selezione. In caso di mancata stipulazione del contratto, per i tre anni successivi l'università non può bandire nuove procedure di selezione per il medesimo gruppo scientifico-disciplinare in relazione al dipartimento interessato;

omissis

verificarsi non di frequente). Dunque, in questo caso l'alternativa che si propone al Consiglio di Dipartimento (o, nella nuova e "ambigua" formulazione della norma, all'Università) è più netta, ossia chiamare o non chiamare il vincitore, ma risulta già indice dei problemi cui dà origine la normativa di cui all'art. 18 l. n. 240/2010 (che prospetta la possibilità di più idonei), in quanto anche nella procedura adesso in esame (ex art. 24 l. 240/2010) si profila la possibilità della mancata chiamata, in questo caso del vincitore, anche in carenza di idonea motivazione.

Più in generale, i dubbi sulla legge n. 240/2010, che da questo punto di vista può essere considerata una legge "oscura" o perlomeno lacunosa, riguardano il complesso *iter* procedimentale cui dà origine, forse nell'intento di coinvolgere nel procedimento la commissione di concorso (gli esperti della materia, ossia i professori della stessa), il Consiglio di Dipartimento, gli organi d'Ateneo.

Già come così preliminarmente posto, il procedimento denota un'evidente ambiguità in quanto più "decisori" entrano in gioco per una sola scelta, ossia l'attribuzione della posizione posta a bando, non rendendo chiaro a chi attribuire la prevalenza, se al giudizio della Commissione (estremamente rilevante quando individua nette differenze tra i candidati) ovvero alla scelta dell'Ateneo sul quale, pur nel colpevole silenzio della legge, incombe pur sempre un obbligo di motivazione soprattutto quando intenda alterare le risultanze delle valutazioni degli esperti e ancor di più quando ritenga di non procedere alla chiamata.

Tuttavia, se non forse nell'intenzione del legislatore, perlomeno nei fatti, le possibili differenze di vedute tra Commissione e Università avrebbero potuto tendere a mitigarsi molto per l'effetto di circostanze che poco hanno a che fare tanto con la cooptazione tradizionalmente intesa (e forse sparita nell'università di massa), quanto con la regola del concorso; concause che spingono verso un consistente rafforzamento del potere locale. La nomina della Commissione da parte degli atenei (con sorteggi tra professori della materia tutti scelti dall'ateneo, spesso proprio dal docente interno che entra anche in commissione) sembra, infatti, alquanto diminuire la possibile disparità di vedute tra i vari organi del procedimento rafforzando, appunto, il peso del potere locale con conseguenze che potrebbero almeno potenzialmente intersecare la stessa elezione degli organi di vertice dei singoli atenei. Una molteplicità di fattori del genere più disparato, non ultimo la invero non infrequente imparzialità dei commissari chiamati ad esprimere il giudizio, la litigiosità interna al dipartimento (magari alimentata dalla presenza di più candidati c.d. interni, comunque favoriti in una procedura così congegnata), l'oggettiva maggior consistenza di taluni candidati rispetto a quelli che sono loro equiparati o preferiti nei giudizi (con proliferazione di ricorsi giurisdizionali), hanno, tuttavia, restituito un quadro assai diverso da quello confusamente delineato nella normativa che si sta qui esaminando. Un quadro che mostra con evidenza l'incertezza che i fattori di "rumore" esterno ed interno determinano sui punti di equilibrio dei sistemi, anche su quello universitario²³.

²³Sul tema v. F. Monceri, *Complessità e semplificazione nell'azione amministrativa*, Giappichelli, 2020, 4 ss.

Lo schema su cui si basa la procedura, solo apparentemente chiaro, richiede una valutazione (che, *per tabulas*, non può che essere “comparativa”) affidata alla Commissione che individua (nel caso della procedura in esame) il candidato migliore, la deliberazione della chiamata da parte dell’università al termine dei lavori della Commissione, la stipula del contratto entro 90 giorni, in mancanza di che il posto va perso e nei tre anni successivi l’università non può procedere ad indire una nuova selezione per il medesimo gruppo scientifico disciplinare in relazione al dipartimento interessato (nuovo art. 24, comma 2, lett. d).

La disposizione, contenuta nell’art. 14, comma 6-*decies*, lett. b., n. 4 d.l. n. 36/2022, novella, rispetto alla fase assegnata all’università, il procedimento previsto in precedenza²⁴ (sul quale comunque ci si diffonderà perché sopravvive per quanto riguarda le procedure ex art. 18 ed è ancora diffusamente utilizzato per le procedure ex art. 24!), ma non ne elimina le criticità, forse anzi amplificando gli elementi di oscurità e contraddittorietà della norma perfino dal punto di vista della legittimità costituzionale.

Andando con ordine, come già esposto, sembra potersi affermare che lo spirito della legge sia quello di coinvolgere nel procedimento che conduce alla chiamata, in questo caso specificamente dei ricercatori (ma è utilizzata anche per le procedure concorsuali di prima e seconda fascia), sia commissioni composte da esperti (docenti della materia scelti, nella maggior parte dei casi, dall’istituzione locale che bandisce il posto), sia gli atenei cui il docente/ricercatore andrà ad afferire.

Risulta evidente che il giudizio degli esperti sui candidati rinvia all’ossequio del principio del pubblico concorso, mentre il coinvolgimento nella procedura dell’Università che bandisce il posto rimanda al rispetto del principio dell’autonomia universitaria, da intendersi, in verità, come “autonomia universitaria locale”²⁵.

²⁴ L’originaria formulazione ricalcava, invece, quella prevista nell’art. 18. Infatti, il precedente art. 24, comma 2, lett. d), contemplava, dopo la fase più propriamente concorsuale affidata alla Commissione, la «formulazione della proposta di chiamata da parte del dipartimento con voto favorevole della maggioranza assoluta dei professori di prima e di seconda fascia e approvazione della stessa con delibera del consiglio di amministrazione». Da notare che la “punizione” per il Dipartimento in caso di mancata chiamata non compariva né nell’art. 18 né nell’art. 24 del testo originario della legge. L’attuale testo della norma rispetto alla fase post-concorsuale del procedimento si fa più confuso sia intrinsecamente che rispetto alle previsioni di cui all’art. 18 l. 240/2010: «deliberazione della chiamata del vincitore da parte dell’università al termine dei lavori della commissione giudicatrice. Il contratto per la funzione di ricercatore universitario a tempo determinato è stipulato entro il termine perentorio di novanta giorni dalla conclusione della procedura di selezione. In caso di mancata stipulazione del contratto, per i tre anni successivi l’università non può bandire nuove procedure di selezione per il medesimo gruppo scientifico-disciplinare in relazione al dipartimento interessato».

²⁵ Sul punto si vedano le critiche espresse da A. Sandulli, *Autonomia “negata”*, cit., X, secondo la quale «l’esempio più significativo è certamente quello relativo alla disciplina del reclutamento del personale docente. La l. n. 240/2010 ha introdotto un meccanismo di reclutamento che è forse il peggiore dall’Unità d’Italia e che, come è noto, si diparte nell’Asn e nel concorso locale».

Entrambi gli interventi sono in qualche modo connessi, in senso ampio, alla cooptazione, l'uno perché professori della materia valutano e, in questo caso, scelgono il vincitore, sulla base dell'esame dei titoli, del *curriculum* e della produzione scientifica dei candidati²⁶, l'altro perché pur sempre sono colleghi, anche di altre materie, siano essi i componenti del Dipartimento o, in definitiva, il Rettore a permettere, con la chiamata, l'ingresso tra le proprie fila.

La pure oscura decisione di sostituire l'intervento del Consiglio di Dipartimento con l'espressione, più generica, «università», così differenziando (almeno formalmente) le procedure ex art. 24 da quelle ex art. 18 l. n. 240/2010 rispetto al corno del procedimento affidato all'ateneo, non sposta poi di molto il discorso che concerne, appunto, il rapporto tra commissione e ateneo, sebbene dia origine a molteplici quesiti che qui solo si accennano sommariamente anche perché gli effetti della norma appaiono allo stato non chiari. In primo luogo, non si comprende perché si sia andati a toccare solo una norma che riguarda i ricercatori e non anche l'art. 18, posto, tra l'altro, che lo stesso art. 24 l. n. 240/2010 è *latu sensu* una norma che permette l'ingresso "diretto" come professore di seconda fascia. Inoltre, l'art. 24 si applica anche nelle procedure per le chiamate di prima e seconda fascia dei membri interni al Dipartimento in possesso dell'abilitazione (art.24, comma 6)²⁷.

In secondo luogo, anche dopo la novella del d.l. n. 36/2022, i regolamenti di Ateneo sembrano perlopiù prevedere, comunque, l'intervento del Consiglio del Dipartimento, innanzi tutto perché il termine "università" non pare escludere un intervento del Consiglio di Dipartimento per proporre la chiamata, ma forse anche perché la formula utilizzata per bandire i concorsi richiama i regolamenti di ateneo per le chiamate ex art. 18 e art. 24 della legge n. 240/2010.

Tra gli altri profili che consentono di porre in primo piano il rapporto Commissione e Consiglio di Dipartimento vi è quello, fondamentale, che, in un siffatto sistema, che rafforza il governo locale dei concorsi, il ruolo del Consiglio di Dipartimento continuerà a risultare centrale fintanto che questo conserverà la facoltà di indicare i docenti sorteggiabili per la Commissione.

Problemi che in qualche modo si sovrappongono, causando criticità che già hanno determinato l'intervento della giustizia amministrativa e perfino dell'Anac²⁸,

²⁶Sulla necessità che tale valutazione risulti approfondita e completa v. Cons. St., Sez. VII, n.7719/2022.

²⁷Sui dubbi che tali norme hanno suscitato, con conseguente intervento del giudice amministrativo sul punto, v. A. Marra, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Il diritto delle università nella giurisprudenza a dieci anni dalla legge n. 240/2010*, Giappichelli, 2020, 2. In generale, sul ruolo della giurisprudenza amministrativa nell'ambito delle procedure concorsuali B. Rabai, *Le modalità di reclutamento del corpo docente universitario dopo la legge 30 dicembre 2010, n. 240 e il ruolo suppletivo della giurisprudenza*, in A. Marra (a cura di), *op. ult. cit.*, 35 ss.

²⁸Le raccomandazioni ANAC del 15 gennaio 2020, n. 25, hanno sensibilizzato gli atenei, in particolare per l'espletamento delle procedure di prima fascia, a «prevedere nei loro regolamenti che, per l'individuazione dei componenti, si ricorra alla modalità di sorteggio rispetto a liste di soggetti in possesso dei medesimi requisiti previsti per la partecipazione alle Commissioni per l'abilitazione scientifica nazionale». Indicazioni analoghe sono contenute nell'atto di indirizzo del Ministero dell'università e della ricerca del 15 maggio 2018, n. 39, di recepimento

ad esempio proprio relativamente alla nomina delle Commissioni, i cui membri vengono (come detto) scelti, forse non del tutto opportunamente²⁹, tra soggetti indicati dal Dipartimento, spesso dal professore o dai professori della materia già in ruolo proprio in quel Dipartimento che bandisce la posizione, con qualche dubbio perlomeno di “opportunità” soprattutto in quei settori che per ampiezza di docenti permetterebbero di sorteggiare i commissari tra tutti i docenti della materia o tra quelli in possesso dei requisiti per commissario ASN³⁰, anche garantendo la parità di genere, quasi sempre evocata anche nei regolamenti d’ateneo, ma non sempre rispettata.

Ciò anche perché non pare necessario avviare uno studio statistico per rilevare come, nelle procedure c.d. aperte, i candidati interni prevalgono nella stragrande maggioranza dei casi, con detrimento anche dell’interesse pubblico che sottostà ad una ampia circolazione tra gli atenei del miglior corpo docente a vantaggio sia degli studenti che di un maggior interscambio di idee e prospettive di ricerca.

Ma, a ben vedere, i distinti interventi della Commissione per l’individuazione del vincitore, e dell’università (e del dipartimento?) per la chiamata non possono essere posti sullo stesso piano quanto a rilevanza nel procedimento complesso che dovrebbe condurre all’entrata in ruolo.

In base alla regola del concorso per l’accesso ai ruoli della pubblica amministrazione sorge, infatti, in capo al vincitore una legittima aspettativa alla chiamata, quasi un diritto soggettivo, che dovrebbe poter essere trascurato solo in presenza di una motivazione stringente e capace di superare la (di poco) precedente decisione di chiamare un posto per la materia da parte di quella stessa Università.

Un dubbio che si corrobora per il fatto che la Commissione che decreta il vincitore ha una specifica competenza nella materia, tanto che la sua decisione può senz’altro essere messa in discussione in sede giurisdizionale per motivi di

dell’aggiornamento al Piano nazionale anticorruzione tramite la delibera ANAC del 22 novembre 2017, n. 1208. In questa direzione v. anche Cons. St., sezione settima, sent. 8980/2022. Tuttavia, tali raccomandazioni faticano ad essere seguite soprattutto in un periodo di transizione in cui bandi e regolamenti degli atenei continuano a seguire “indirizzi” meno stringenti. V. Tar Sicilia, sezione prima, sent. 2361/2021.

²⁹Per una critica alla normativa attualmente vigente rispetto al sistema dei concorsi universitari c.d. locali v. F. Politi, *Un “altro” pensiero sull’Università*, in *AIC*, No. 1, 2012, 4. Si veda anche, nello stesso senso, e con un parallelo sul modello di cooptazione previgente che è andato vieppiù degenerando con i sistemi di reclutamento locale avviati a seguito dell’avvento dell’Università di massa, A. Sandulli, *L’immoto perpetuo: patologie del reclutamento locale dei docenti universitari*, in *Munus*, No. 3, 2016, 747 e, specificamente sulla legge 240 del 2010, 749.

³⁰V., proprio relativamente alla materia diritto amministrativo, Cons. St., sez. VI, sent. 5610/2020, caso in cui è stato rilevato che la presenza di due allieve del maestro nella procedura avrebbe determinato l’obbligo di astensione dall’ingresso nella commissione da parte dello stesso. Obbligo che, in realtà, dovrebbe valere a maggior ragione quando l’allievo sia solo uno in ragione della *par condicio* con gli altri candidati, o quando esistano ad esempio situazioni di inimicizia conclamata con taluno dei candidati. Rispetto a tale ultima ipotesi si veda Consiglio di Stato, sezione settima, sent. 7735/2023, che peraltro non individua un termine di decadenza per la mancata impugnazione della composizione della Commissione poiché il *vulnus* per l’interessato si sostanzia (non con la mancata astensione ma) con l’adozione degli atti (illegittimi) della procedura.

legittimità, mentre può esserlo meno da parte di consessi, come il Consiglio di Dipartimento, composti perlopiù da docenti di altre materie.

Dunque, la decisione di non chiamare dovrebbe essere subordinata *ex lege* a precise e sopravvenute esigenze, ad esempio di bilancio, che rendano impossibile procedere alla chiamata, sempre motivate in maniera esaustiva.

Ne discende che i “sospetti” di incostituzionalità di siffatta procedura concorsuale si misurano non solo sul parametro del pubblico concorso ex art. 97, ma anche su quello del diritto di difesa previsto nell’art. 24 Cost., dal momento che in molti casi risulterà estremamente complicato impugnare con speranza di successo la mancata chiamata poiché la norma appare, in via generale, permettere una scelta di tal fatta.

D’altra parte, dal momento che il Consiglio di Dipartimento è chiamato a formulare una proposta da sottoporre agli organi superiori, sembra, nonostante quanto appena detto, che il voto dei docenti che lo compongono non costituisca una mera “presa d’atto”. Tuttavia, l’astensione o il voto negativo dovrebbero comunque risultare da una motivazione congrua quale, ad esempio, i forti sospetti sulla irregolarità del concorso (ad esempio, quando un candidato *ictu oculi* più debole abbia prevalso su uno o più candidati estremamente più titolati, circostanza, in effetti, che potrebbe emergere nel dibattito o risultare così palese da poter essere percepita anche da docenti di altre materie).

La regola generale dovrebbe, comunque, essere conseguente con il principio secondo il quale il vincitore della procedura ottenga la chiamata³¹. Non solo perché l’aspettativa ingenerata nel vincitore di un concorso pubblico ad ottenere il bene della vita posto a bando è coperta da una particolare protezione. Ma anche perché l’istituto universitario già manifesta una precisa esigenza e volontà (appunto di attivare la procedura complessa che porterà alla chiamata) quando mette a bando il posto che, per essere disattesa (o eventualmente modificata, come può avvenire nel caso di più idonei e si voglia motivatamente chiamare uno tra quelli che non hanno conseguito la migliore valutazione ma il cui profilo risulta più rispondente alle obbiettive esigenze del Dipartimento), sorta di *contrarius actus*, necessita di una motivazione addirittura rafforzata che non può certo desumersi addirittura dalla semplice inerzia, come la legge pare permettere.

Nulla di tutto questo: infatti, anche la nuova versione della norma prevede esclusivamente che l’università entro 90 giorni provvede alla chiamata pena la perdita della possibilità nei tre anni successivi di «bandire nuove procedure di selezione per il medesimo gruppo scientifico-disciplinare in relazione al Dipartimento interessato» (art. 24, c.2, lett. d), legge n. 240 del 2010).

³¹V. ancora Cons. St., Sez. VII, n. 7719/2022, secondo cui «sebbene i lavori della commissione non siano destinati a concludersi con una graduatoria in senso tecnico, non va trascurato il rilievo che la valutazione espressa dalla commissione assume nello svolgimento della procedura che, è bene sottolineare, è destinata alla instaurazione di un rapporto di impiego pubblico, come tale sottostante ai principi generali del pubblico concorso e delle regole che lo governano».

Formula piuttosto ambigua in quanto non è dato capire, innanzitutto, quali sono le posizioni che non si possono più mettere a bando se solo quelle dei ricercatori o anche delle altre tipologie di docenti. In secondo luogo, diversamente che in precedenza, per la parte del procedimento che segue alla chiamata si fa generico riferimento alla “università”.

Sparisce il pur discusso espresso riferimento alla “proposta di chiamata” assegnata al Consiglio di Dipartimento, il che non chiarisce affatto quale sia il ruolo specifico dello stesso nella procedura concorsuale, dal momento che sembrerebbe addirittura permessa una semplice comunicazione, da parte del suo direttore, della conclusione dell’*iter* valutativo della Commissione con conseguente trasmissione degli atti ai competenti organi d’ateneo (senza dimenticare che la funzione del Dipartimento nella procedura di nomina dei commissari appare per niente irrilevante). Con ciò si eliminerebbe ogni discussione e controllo del Dipartimento non solo sul regolare andamento della procedura, ma anche rispetto alle effettive esigenze dello stesso che potrebbero (motivatamente) divergere dai risultati della procedura.

Tanto più che la successiva decisione di non procedere alla chiamata e anche la semplice inerzia degli organi d’Ateneo entro i novanta giorni prescritti è destinata, nella sostanza, a produrre effetti negativi proprio sul Dipartimento interessato.

Ciò che meno convince, dunque, non è la possibilità che si confrontino più interessi pubblici con il possibile sacrificio anche di quello qualificato del vincitore del concorso, ma che tale sacrificio possa avvenire in assenza di un’adeguata motivazione.

Infatti, quello del vincitore della selezione non è un diritto assoluto, ma neppure un interesse così recessivo da poter essere frustrato in assenza di idonea motivazione.

È pur vero che l’obbligo di motivazione grava su ogni atto amministrativo, ma la regola potrebbe essere semplicemente aggirabile, anche in caso di annullamento per difetto assoluto di motivazione, inserendo una motivazione di comodo, posto anche che è perlomeno contraddittorio che un dipartimento, e dunque l’ateneo, bandiscano una posizione per poi omettere la chiamata.

In aggiunta a ciò, non pare giustificabile che la mancata chiamata possa derivare da semplice inerzia, mentre la norma così formulata sembra permetterlo, inerzia che stride, appunto, con la (più che) legittima aspettativa del vincitore di concorso di conseguire il bene della vita richiesto. Un interesse sacrificabile solo per motivi che dovrebbero essere specificati con maggior precisione nella legge o almeno per la sopravvenienza, documentata, di interessi superiori di natura oppositiva.

Né il rimedio previsto per la mancata chiamata è soddisfacente dell’interesse legittimo del vincitore del concorso, ma solo punitivo del Dipartimento³² che,

³² Invero la punizione in discorso si riversa paradossalmente ancora sullo stesso vincitore del concorso che non solo non viene chiamato, ma perde anche la *chance* di poter partecipare ad un nuovo concorso in quel dipartimento almeno per tutto il tempo dell’interdizione prevista dalla norma.

peraltro con l'attuale formulazione della norma, potrebbe addirittura non avere responsabilità alcuna nella mancata conclusione dell'*iter* procedimentale. Ed è anche contrario al principio del concorso e del diritto di difesa, fino al sospetto di incostituzionalità, perché al vincitore non rimane altro rimedio della possibile richiesta di risarcimento del danno.

3.2 La procedura ex art. 18 legge 240/2010

La procedura specificamente dedicata alla chiamata dei professori di prima e seconda fascia, ossia l'art. 18 l. n. 240/2010³³, come abbiamo rilevato, ricalca,

³³Si riporta l'estratto dell'articolo 18 per la parte rilevante ai fini dell'esposizione:

«(Chiamata dei professori)

omissis

b) ammissione al procedimento, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 29, comma 8, di studiosi in possesso dell'abilitazione per il settore concorsuale ovvero per uno dei settori concorsuali ricompresi nel medesimo macrosettore e per le funzioni oggetto del procedimento, ovvero per funzioni superiori purché non già titolari delle medesime funzioni superiori. Ai procedimenti per la chiamata di professori di prima e di seconda fascia possono partecipare altresì i professori, rispettivamente, di prima e di seconda fascia già in servizio, nonché gli studiosi stabilmente impegnati all'estero in attività di ricerca o insegnamento a livello universitario in posizioni di livello pari a quelle oggetto del bando, sulla base di tabelle di corrispondenza, aggiornate ogni tre anni, definite dal Ministro, sentito il CUN. In ogni caso, ai procedimenti per la chiamata, di cui al presente articolo, non possono partecipare coloro che abbiano un grado di parentela o di affinità, fino al quarto grado compreso, con un professore appartenente al dipartimento o alla struttura che effettua la chiamata ovvero con il rettore, il direttore generale o un componente del consiglio di amministrazione dell'ateneo;

c) applicazione dei criteri di cui alla lettera b), ultimo periodo, in relazione al conferimento degli assegni di ricerca di cui all'articolo 22 e alla stipulazione dei contratti di cui all'articolo 24 e di contratti a qualsiasi titolo erogati dall'ateneo;

d) valutazione delle pubblicazioni scientifiche, del curriculum e dell'attività didattica degli studiosi di cui alla lettera b). Le università possono stabilire il numero massimo delle pubblicazioni in conformità a quanto prescritto dal decreto di cui all'articolo 16, comma 3, lettera b), e accertare, oltre alla qualificazione scientifica dell'aspirante, anche le competenze linguistiche necessarie in relazione al profilo plurilingue dell'ateneo ovvero alle esigenze didattiche dei corsi di studio in lingua estera;

e) formulazione della proposta di chiamata da parte del dipartimento con voto favorevole della maggioranza assoluta dei professori di prima fascia per la chiamata di professori di prima fascia, e dei professori di prima e di seconda fascia per la chiamata dei professori di seconda fascia, e approvazione della stessa con delibera del consiglio di amministrazione.

omissis

4. Ciascuna università statale, nell'ambito della programmazione triennale, vincola le risorse corrispondenti ad almeno un quinto dei posti disponibili di professore di ruolo alla chiamata di coloro che nell'ultimo triennio non hanno prestato servizio quale professore ordinario di ruolo, professore associato di ruolo, ricercatore a tempo indeterminato, ricercatore a tempo determinato di cui all'articolo 24, comma 3, lettere a) e b), o non sono stati titolari di assegni di ricerca ovvero iscritti a corsi universitari nell'università stessa, ovvero alla chiamata di cui all'articolo 7, comma 5-bis.

omissis

4-ter. Ciascuna università, nell'ambito della programmazione triennale, vincola le risorse corrispondenti ad almeno un quinto dei posti disponibili di professore di prima fascia alla chiamata

attualmente con talune rilevanti differenziazioni, quella *ex art.* 24 l. 240 del 2010, dando, nondimeno, adito a taluni dubbi persino di legittimità costituzionale.

Innanzitutto, è da dire che tale procedura, anche di fatto, non è l'unica che regola l'accesso alla docenza universitaria tanto che persino la rubrica della norma può, sotto questo profilo, essere considerata fuorviante.

È lo stesso art. 24, comma 6, a prevedere una rilevante deroga, più volte prorogata, che consente di restringere, in presenza di talune piuttosto indefinite condizioni, le procedure ai soli candidati in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale in servizio presso l'università che ha bandito il posto. Peraltro, la selezione in parola ha, comunque, natura concorsuale³⁴, seppur in un ambito palesemente quanto forse inopportuno ristretto, e, in presenza di più di un candidato, possono ripresentarsi gli stessi problemi di cui stiamo trattando relativi al rapporto tra risultanze istruttorie della Commissione ed intervento del Consiglio di Dipartimento.

Ma la seconda rilevante deroga è costituita dall'art. 24, comma 5, della legge n. 240/2010 che, allo stato, consente ai ricercatori a tempo determinato di richiedere, dopo il terzo anno di attività (con possibilità di cumulare diverse tipologie contrattuali, compresi gli assegni di ricerca, ai fini dell'integrazione del requisito), di essere assunti direttamente e senza concorso, previa valutazione dei titoli ristretta a loro stessi, purché in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale nel settore³⁵.

Si tratta di una norma che propaga un evidente fattore di "rumore" nel sistema dei concorsi, in quanto, certamente pensata ad altro scopo, ha - nei fatti - avuto l'effetto di incidere sul meccanismo ad evidenza pubblica previsto dall'art.18 della medesima legge in maniera anche più rilevante della c.d. chiamata diretta di cui si è appena detto, in quanto quest'ultima - in presenza di più idonei nella materia in servizio presso l'ateneo - impone almeno di procedere ad una selezione ad evidenza pubblica cui tutti gli idonei interni possono partecipare.

In sintesi, l'intenzione del legislatore del 2010 era quella di ridurre il precariato universitario permettendo che la scansione normale, dottorato, post-dottorato, assegno di ricerca, ricercatore tipo a) e poi tipo b), non costringessero, successivamente, ad ulteriori passaggi concorsuali aumentando a dismisura i tempi di attesa per l'accesso alla docenza. Presumibilmente, si era pensato di consentire al "giovane" studioso, che, nelle more del percorso di ricercatore, fosse riuscito a conseguire l'ASN, di percorrere una via riservata per l'accesso alla docenza di seconda fascia.

Nei fatti, la norma pare invece essere utilizzata per bypassare la regola del concorso per la docenza di seconda fascia, come testimoniato dalla circostanza che

di studiosi in possesso dell'abilitazione per il gruppo scientifico-disciplinare. A tali procedimenti non sono ammessi a partecipare i professori di prima fascia già in servizio. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano alle Scuole superiori a ordinamento speciale».

³⁴Si veda B. Gagliardi, *Il principio di "massima concorsualità" nel reclutamento dei professori universitari*, in *GDA*, No. 6, 2023, 771 ss.

³⁵Procedura che ricalca quella che, prima dell'istituzione del ricercatore unico, interessava il ricercatore di tipo B).

si sono moltiplicate le (più controllabili) procedure del tipo anzidetto mentre è andata pressoché sparendo l'attivazione delle procedure concorsuali per la seconda fascia previste dall'art. 18 legge n. 240 del 2010.

Tornando alla norma, prima di concentrarsi sulla “controversa” procedura che prevede, è necessario premettere che la partecipazione al concorso è preclusa agli aspiranti docenti non in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale nel settore.

Una barriera d'accesso che si lega ancora al tema della cooptazione in quanto per partecipare ad un concorso universitario, che sempre meno assomiglia ad un concorso tradizionale in quanto si svolge pressoché solo sui titoli e sulle pubblicazioni in possesso dei candidati, occorre una precondizione la cui attribuzione è concessa da quegli stessi docenti che sono poi chiamati quali commissari nelle vere e proprie procedure concorsuali; una barriera in cui ha imperato un malinteso concetto della discrezionalità tecnica che ha imposto al giudice di chiarirne meglio i confini³⁶. Difatti, a pensar male, proprio la crescita esponenziale dei ricorsi contro i concorsi universitari finisce per amplificare il ruolo dell'Abilitazione Scientifica Nazionale, almeno se si considera che la minore possibilità di “controllare” il successivo concorso aumenta la necessità, ove si intenda agire in tal senso, di escludere dal conseguimento dell'abilitazione gli aspiranti docenti considerati come indesiderati.

Merito della legge n. 240/2010, con i criteri che ha indicato in maniera più severa (che possono essere aggirati, ma con un maggiore impegno di un tempo)³⁷, è aver aperto la strada alla possibilità di contestare i giudizi ricevuti disponendo di parametri più chiari come è testimoniato dalla mole di abilitazioni alfine ottenute seguendo la via giudiziaria. Una nuova possibilità che può essere salutata nei termini di maggiore garanzia ma che rischia di trasformarsi in una vittoria di Pirro proprio in ragione del tempo necessario a ottenere giustizia, anche quella, ormai spesso attivata, di natura penale.

Per ciò che concerne più propriamente il procedimento comparativo previsto dall'art. 18 della legge n. 240/2010, esso è aperto sia ai docenti che, in possesso dell'abilitazione, aspirano al corrispondente ruolo, sia a quelli che, già in ruolo in quella posizione presso altre Università, aspirano, invece, a cambiar sede.

³⁶V. Cons. Stato, Sez. VI, 14 gennaio 2021, n. 454, «secondo cui i criteri individuati siano né vaghi né generici, ma idonei ad oggettivizzare per quanto possibile l'ampiezza della discrezionalità valutativa tipica di questo genere di selezioni, nonché a consentirne ex post la ricostruzione dell'iter logico seguito». Ma si veda anche Consiglio di Stato, sezione settima, sent. n. 7586/2023 che, proprio rispetto ai concorsi universitari, la discrezionalità tecnica della commissione è censurabile solo quando «vi siano elementi idonei ad evidenziarne uno sviamento logico o un errore di fatto o, ancora, una contraddittorietà *ictu oculi* rilevabile».

³⁷Tuttavia, si vedano le osservazioni critiche sin da subito espresse da S. Cassese. *L'Anvur ha ucciso la valutazione. Viva la valutazione*, in *Roars*, 2012: «Si sarebbe potuto evitare di amministrativizzare tutta la procedura, con gradi e misure che di necessità evocano futuri interventi giudiziari e fanno prevedere che i futuri concorsi si vinceranno al Consiglio di Stato, non nelle università», anche sulla base dell'assunto, invero veritiero, che nonostante la regola del concorso, la rilevanza della (nuova) cooptazione costituisce ancora la regola di fatto.

Dunque, da un lato la mancanza di idonee procedure per la circolazione dei professori tra le varie sedi impone a questi ultimi di partecipare alle procedure in competizione con gli aspiranti docenti per quella fascia, dall'altro questi ultimi sono costretti a competere con docenti già in ruolo, potenzialmente assai più avanti in carriera. Al di là di tutte le possibili circostanze legate, per esempio, allo scarso impegno del docente nella attività di ricerca dopo la vittoria di un concorso, alla stregua dell'art. 3 Cost. viene difficile pensare ad una discriminazione maggiore di dover competere per una qualifica con chi quella qualifica l'ha già acquisita precedentemente, ed è forse per questo che la legge n. 41/2023 ha previsto un parziale correttivo con l'introduzione del comma 4 *ter* all'art. 18 della legge n. 240/2010³⁸.

Ciò detto, si può passare ad esaminare la procedura, articolata in varie fasi che principiano con quella di valutazione comparativa³⁹, affidata alla Commissione di esperti. Sulla procedura di nomina di tale Commissione valga quanto già si è detto in precedenza.

In questo caso, tuttavia, alla Commissione non è espressamente richiesto di individuare il vincitore del concorso ma di esprimere una valutazione sui diversi profili curriculari, didattici e di ricerca, dei candidati⁴⁰.

Dunque, a rigor di logica, la Commissione è obbligata a individuare tutti quei candidati che possono essere considerati idonei a ricoprire il posto, con esclusione dei soli candidati che sulla base della valutazione meritino di essere esclusi.

Già a questo punto sorgono dei dubbi in quanto si tratta pur sempre o di soggetti in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale o di soggetti già in ruolo; dunque, la non idoneità dovrebbe conseguire da una valutazione in cui particolari ragioni sopravvenute consentano, nella sostanza, una sorta di retrocessione di taluno da posizione già acquisita in sede di ASN o di concorso.

Ne è conseguenza il fatto che, anche in concorsi molto partecipati, le commissioni propendono raramente per la non idoneità scegliendo la via salomonica del "tutti parimenti idonei", o quella più aderente alla logica

³⁸ «Ciascuna università, nell'ambito della programmazione triennale, vincola le risorse corrispondenti ad almeno un quinto dei posti disponibili di professore di prima fascia alla chiamata di studiosi in possesso dell'abilitazione per il gruppo scientifico-disciplinare. A tali procedimenti non sono ammessi a partecipare i professori di prima fascia già in servizio. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano alle Scuole superiori a ordinamento speciale».

³⁹Sul significato da attribuire all'espressione, quando la legge faccia riferimento alla possibile individuazione di più idonei v. Tar Toscana, sez. prima, sent. 519/2023, «nessuno dei criteri dettati dal legislatore impone agli atenei di affidare alle commissioni di valutazione la formulazione di giudizi che pongano ciascun candidato a confronto con tutti gli altri, giacché è la procedura nel suo complesso a doversi svolgere comparativamente, in modo cioè da consentire che emergano, nel raffronto tra i vari giudizi, individuali e collegiali, i candidati da ascrivere al novero degli idonei, e, tra questi, quello maggiormente idoneo».

⁴⁰In ordine alla necessità che i criteri di valutazione siano chiari, oggettivi e trasparenti (specificazione che va comparando nei più recenti regolamenti d'Ateneo) v. Consiglio di Stato, sez. VI, sent. n. 3856/2022.

concorsuale del diversificare i giudizi a seconda dei meriti attribuibili ad ognuno⁴¹, soluzione questa che comincia ad essere imposta dai regolamenti universitari come quello già richiamato dell'Università Cà Foscari di Venezia.

Tale ultima soluzione, trattandosi di procedimento complesso, pare la più adeguata in quanto offre un preciso spunto alla successiva scelta del Dipartimento, che per discostarsi dal giudizio degli esperti della materia non potrebbe non poggiare su un'articolata motivazione⁴².

Da escludere, invece, recisamente, a rimanere al tenore letterale della norma, che alla Commissione sia attribuito il compito di individuare "l'ideone tra gli idonei", per questo escludendo comparativamente dalla selezione i "meno idonei" ma pur sempre idonei, poiché ciò non si differenzerebbe affatto dall'altra procedura in cui si richiede espressamente di individuare il (solo) vincitore del concorso⁴³. Ma, ciò non ostante, abbiamo notato che la via dell'individuazione del solo vincitore (forse illegittima rispetto all'attuale formulazione dell'art.18) comincia, invece, ad essere percorsa da diversi atenei.

Sebbene lo spazio decisionale del Dipartimento vada, ovviamente, riducendosi quando il divario tra i candidati è notevole⁴⁴, nei casi in cui la Commissione

⁴¹Per tale ultima interpretazione v. Tar Toscana, Sezione prima, sentenze 10 ottobre 2019, n. 1342 e 3 marzo 2022, n. 251, in cui si ribadisce che, pur non essendo una valutazione comparativa, la Commissione deve valutare i candidati in modo che ne emerga in assoluto lo spessore scientifico in modo da orientare la successiva scelta del Dipartimento.

⁴²Sulla necessità che la commissione esprima un giudizio completo e capace di orientare la seconda fase del procedimento, affidata al Consiglio di Dipartimento, v. Consiglio di Stato, sez. VII, sent. n. 7719/2022.

⁴³Sul punto, invero, l'incertezza regna sovrana. Si veda il *Regolamento in materia di chiamate dei professori di prima e seconda fascia, di cui all'art. 18 della legge 30.10.2010, n. 240* dell'Università di Genova che intende la procedura di cui all'art. 18 come valutazione comparativa con vincitore definito; originariamente, l'art. 9, punto 6, definisce il vincitore quale «candidato selezionato per il proseguimento della procedura». Il medesimo regolamento all'art. 10, rispetto alla mancata chiamata, tenta almeno di porre un fragile correttivo disponendo che alla mancata chiamata per assenza del numero legale segue una nuova iscrizione della proposta al Consiglio successivo. Ma se, anche questa volta, la proposta non viene approvata (per qualsiasi motivo), il posto messo a bando va perduto. Nello stesso senso dell'individuazione di un candidato vincitore si orienta anche il recente Decreto rettorale 78058 del 7 aprile 2023 dell'Università di Firenze che modifica il proprio *Regolamento per la disciplina della chiamata dei professori ordinari e associati*, che all'art. 11, punto 6, prescrive che la Commissione deve individuare, all'esito della valutazione comparativa, «il candidato vincitore». E, ancora, il *Regolamento per la disciplina della chiamata dei professori di prima e seconda fascia*, emanato con il D.R. n. 2005 del 17/06/2016, dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, come modificato dal DR/2019/3663 del 02/10/2019, sempre per le procedure *ex art. 18 l.240 del 2010*, all'art. 11, punto 2, prescrive che all'esito della selezione la Commissione «indica unicamente il candidato maggiormente qualificato».

⁴⁴Sulla valenza del giudizio della Commissione sulle qualità scientifiche dei candidati v. Consiglio di Stato, sezione settima, sent. n. 2226/2023, «le previsioni dell'art. 24 della legge n. 240 del 2010 devono essere interpretate in conformità al principio di concorsualità e trasparenza, dovendosi sicuramente escludere che il Consiglio di dipartimento possa esprimersi sul merito scientifico di un candidato o sul suo curriculum, competendo tale valutazione, per il delineato riparto di competenze, all'organo tecnico e, dunque, alla commissione esaminatrice».

individua diversi meriti dei candidati, quello stesso spazio decisionale può divenire determinante consentendo, -con maggior margine di intervento, di privilegiare uno o un diverso aspetto a seconda dei propri bisogni.

Una logica che, in parte, contrasta con l'obbligo di riferire il concorso alla declaratoria di settore (così da reagire alla tendenza di bandire posti ritagliati sull'*identikit* del candidato che si vuole favorire⁴⁵), che meglio si sposerebbe forse con la proclamazione del vincitore direttamente da parte della Commissione, anche se l'elencazione di più candidati idonei, valutati in giudizi approfonditi, può in effetti consentire, alla luce dell'art. 33 Cost., l'individuazione del *curriculum* del candidato che meglio risponde alle esigenze e agli indirizzi di ricerca del singolo Ateneo.

Da non trascurare, nondimeno, che la commistione tra autonomia locale e concorsi può altresì non condurre a dissidi tra Commissione e Dipartimento, in quanto ad esempio, l'individuazione di criteri c.d. domestici potrebbe già essere prevista nei regolamenti e nei bandi, e poi asseverata dalla Commissione, con danno soprattutto per i candidati esterni, tanto che il giudice amministrativo ha già statuito che tali criteri non possono prevalere (in materia totalmente distonica) su quelli di legge⁴⁶.

Avendolo evocato si può, dunque, tralasciare il problema, pur interessante, della mancata coincidenza tra individuato dalla Commissione come migliore o leggermente migliore, e prescelto da parte del Dipartimento, perché meno dubbi esso determina sulla sua possibile risoluzione da parte del giudice amministrativo, riconoscendo tuttavia come tesi preferibile quella che non esclude in radice la possibilità che il Dipartimento decida in maniera diversa dalle risultanze della Commissione di concorso in ragione di proprie documentate esigenze sottoposte a rigido obbligo di motivazione⁴⁷. Vi sono poi casi in cui sono addirittura i

⁴⁵Sul divieto di tale pratica si veda Tar Lombardia, sez. terza, sent. 6237/2014.

⁴⁶Cfr. Consiglio di Stato, sez. settima, sent. 7550/2023.

⁴⁷V., in questo senso, Tar Toscana, Sezione prima, sent. 202/2023: «Il consiglio di dipartimento può individuare il destinatario della chiamata sulla scorta dei giudizi sui profili scientifici degli idonei delineati dalla Commissione, ma può anche effettuare valutazioni diverse qualora emerga che il curriculum di uno dei candidati sia maggiormente in linea con le esigenze didattiche o agli indirizzi di ricerca dell'Ateneo. Si tratta, soprattutto in questi casi, di scelta che pur connotata da ampia discrezionalità, deve ispirarsi a criteri di trasparenza e congruità posto che, soprattutto quando essa ricada su un candidato che non abbia ricevuto il miglior giudizio da parte della Commissione, la coerenza fra il profilo curriculare prescelto e le esigenze del plesso deve essere dimostrata in modo rigoroso e documentato (T.A.R. Toscana, sez. I, 10 ottobre 2019, n. 1342; 3 marzo 2022, n. 251)». Se ne desume che al Dipartimento non spetta il compito di individuare fra più candidati il migliore nella materia quanto piuttosto il più adatto a quello specifico insegnamento in quella sede. In altre parole, al Dipartimento è attualmente attribuito il potere di far valere le proprie esigenze specifiche evitandogli di dover subire la scelta della Commissione che non privilegiasse questo aspetto, come avveniva nel passato. Di tal che, quel che incide maggiormente agli effetti della scelta non è più la graduatoria ma la soglia di idoneità, il superamento della quale pone di nuovo tutti allo stesso livello agli effetti della successiva scelta, fortemente caratterizzata dal criterio della corrispondenza delle qualità del candidato alle peculiari esigenze del Dipartimento. Resta, tuttavia, inteso che, laddove

regolamenti d'ateneo a ricercare soluzioni per superare l'*impasse* assegnando ad esempio al Senato accademico il compito di dirimere eventuali contrasti tra la scelta del Dipartimento e quella, diversa, della Facoltà che ha bandito il posto⁴⁸.

Ciò che non convince affatto è il ruolo che viene assegnato al Consiglio di Dipartimento a procedura comparativa finita. O meglio, ha un senso che questo possa essere incluso nel procedimento con funzione attiva, mentre i dubbi attengono invece al modo in cui la legge regola detto intervento.

L'art. 18 prevede, infatti, alla lettera e), che il Consiglio di Dipartimento provveda a formulare la proposta di chiamata con voto favorevole della maggioranza assoluta dei professori aventi diritto di voto, con successiva approvazione della suddetta proposta da parte del Consiglio di amministrazione.

In questo caso, l'intervento del Consiglio di Dipartimento viene chiaramente definito (ancorché in maniera non condivisibile), mentre non viene menzionata la sanzione corrispondente per la mancata chiamata che però lo è ancora in molti regolamenti dei singoli atenei, e che continua ad essere applicata. Rimane che, con l'attuale formulazione della legge, l'intervento del Dipartimento è previsto nell'art. 18 e la eventuale sanzione per la mancata chiamata nei termini, portata a tre anni, nell'art. 24 l. n. 240/2010.

Quel che può essere rilevato è che la norma è esplicita nel prevedere che la proposta di chiamata deve essere supportata dalla maggioranza assoluta dei professori aventi diritto al voto nel Dipartimento per tale deliberazione, e, dunque, che in carenza di tale proposta l'Ateneo non può procedere alla chiamata per contrarietà esplicita o implicita dello stesso Dipartimento che ha provveduto a richiedere l'attivazione della procedura concorsuale.

La disposizione, per la sua vaghezza, non convince affatto nella relazione che instaura con la complessa procedura in cui essa deve essere applicata.

Infatti, l'intervento del Consiglio di Dipartimento non può essere considerato se non come conseguenza del giudizio di esperti che esprimono una valutazione comparativa tra candidati che, come detto, possono essere o parimenti idonei⁴⁹, o graduati nel merito (e, al limite taluno non idoneo), che vantano un interesse qualificato alla positiva conclusione della procedura.

Così formulata la norma lascia spazio a notevoli ambiguità anche perché apre alla possibilità che la maggioranza assoluta degli aventi diritto non venga raggiunta

non esista un criterio tale da superare le indicazioni di priorità emergenti dalla Commissione, le indicazioni della graduatoria non possono essere disattese.

⁴⁸V. *Regolamento Università di Roma*, art. 13, punto 3.

⁴⁹V., *Regolamento unico per l'assegnazione delle risorse e per le procedure di chiamata dei professori di I e II fascia, dei ricercatori a tempo determinato e dei professori straordinari a tempo determinato presso Sapienza - Università di Roma*, emanato con D.R. n. 66/2023 del 17.01.2023, che, dopo aver articolato una stringente modalità di valutazione dei candidati, richiede per i professori di prima e seconda fascia che la Commissione «dopo aver effettuato la valutazione comparativa dei candidati, esprime i giudizi complessivi e, a maggioranza dei componenti, individua fino a un massimo di tre candidati valutati positivamente - ex aequo - ai fini della chiamata da parte del Dipartimento».

per le ragioni più disparate, anche derivanti dalla mera inerzia o disinteresse dei docenti chiamati al voto.

A concorso finito, per ciò che riguarda la valutazione, il candidato in posizione di rilievo vanta, infatti, una posizione costituzionalmente protetta che non sembra vanificabile se non in presenza di precise ragioni ad esempio collegate alla sopravvenuta carenza di risorse con verifica da parte del Consiglio di amministrazione.

La norma dà adito alla possibilità che il posto non venga chiamato anche nei casi in cui vi è assoluta assenza di litigiosità o retropensiero, sebbene sia anche ipotizzabile che alcuni docenti di altre materie utilizzino le disarmonie di un settore per ampliare le possibilità del proprio e così via.

Ma si pensi al caso di tre aspiranti che si vedano tutti attribuiti un giudizio estremamente lusinghiero da parte della Commissione e che vantino nel Dipartimento apprezzamento diffuso. Con la possibile conseguenza che tutti conseguano il voto di taluni docenti, senza che nessuno raggiunga la maggioranza assoluta. In tal caso, come in altri derivanti da più discutibili intenti, si finisce per non chiamare nessuno con svantaggio dei tre candidati e dell'interesse pubblico. Per dirsi tale, infatti, la votazione non può non avere i caratteri dell'alternatività ossia, o si vota l'uno o si vota uno degli altri.

Né si comprende perché in un caso del genere dovrebbe trovare applicazione la sanzione di cui all'art. 24, comma 2, lett. d) a carico del dipartimento, risultando incomprensibile una punizione fondata solo sul mancato accordo inerente al candidato sul quale far convergere la maggioranza assoluta dei voti. E con una conseguenza ulteriore, ossia che non sarebbe neppure attivabile con preventivabile possibilità di successo la giustizia amministrativa, in quanto il caso pare pienamente riconducibile alla fattispecie che conduce alla mancata chiamata. Né si potrebbe censurare i votanti per aver preferito l'uno o l'altro egualmente considerati meritevoli da una commissione di esperti. Ne consegue che la relazione Commissione/Dipartimento non pare ben disegnata dalla norma, posto anche che quella del Dipartimento deve comunque essere considerata come una scelta non coercibile ma cosciente, autonoma e responsabile.

Dunque, se ovviamente professori di altre materie non possono ripetere la valutazione compiuta dagli esperti, non sembra tuttavia potersi propendere per la soluzione secondo la quale il professore del Dipartimento, che riscontri palesi errori o gravi incongruenze, finanche nei giudizi, risulti obbligato a esprimere il proprio voto favorevole. A questo proposito si potrebbe anzi dire che in capo ai docenti sussiste comunque un obbligo di controllo, seppur sommario, sulla regolarità e condivisibilità anche formale delle operazioni concorsuali, spesso peraltro guidate da professori della materia, non immuni dal rischio di parzialità (necessità che si fa ancor più stringente per il diffuso orientamento degli atenei, nei casi dubbi, di non intervenire con decisione attendendo l'eventuale pronunciamento del giudice).

Tale rapporto andrebbe, dunque, inteso quale garanzia di un controllo reciproco tra Commissione e Consiglio di Dipartimento in ragione dell'interesse pubblico alla

regolarità dei concorsi, il cui estrinsecarsi possa essere sottoposto al vaglio della giustizia amministrativa.

Ma la compresenza di interventi distinti nella procedura concorsuale, e l'estrema litigiosità che ne è derivata, apre anche la via a soluzioni originali che tendono a cercare di mitigare il ricorso alla via giurisdizionale ed a dare un senso anche "concorsuale" all'intervento del Dipartimento a valutazione della Commissione finita.

Sotto un primo profilo, comincia ad emergere a livello regolamentare degli atenei una normativa che mira alla responsabilizzazione degli organi di vertice degli stessi, chiamando esplicitamente i rettori a controllare con attenzione la regolarità degli atti e a rinviarli al riesame della Commissioni in presenza di vizi sanabili (e ad omettere di approvare gli atti nei casi più dubbi); sull'altro versante, i candidati idonei per la chiamata, in taluni casi, vengono addirittura "costretti" a tenere seminari aperti ai docenti del Dipartimento con l'evidente intento di orientare in maniera più consapevole il voto degli stessi; soluzione che appare permessa dal fatto che la procedura comparativa può non concludersi con un vincitore, o con un candidato considerato nettamente prevalente tra gli idonei individuato direttamente dalla Commissione di concorso⁵⁰.

E, così, l'oscurità della norma lascia spazio ad interpretazioni che non sembrano circoscrivere il processo di valutazione dei candidati alla fase che coinvolge gli esperti della materia, aprendo lo spazio ad una discutibile propaggine di valutazione, quando la stessa Corte costituzionale in tempo risalente ha precisamente stabilito che il compito di individuare i vincitori dei concorsi universitari non può essere attribuito ad altri se non ai docenti di quella materia⁵¹.

L'art. 10, del *Regolamento per la disciplina della chiamata dei professori di prima e seconda fascia in attuazione degli artt. 18 e 24 della Legge 240/2010* dell'Università di Bologna prevede, ad esempio, che «ai fini della formulazione della delibera di chiamata, se previsto dal bando, i candidati individuati dalla Commissione sono invitati a sostenere, ai sensi dell'art. 2 comma 2 del presente Regolamento, innanzi al Consiglio del Dipartimento, anche con modalità telematiche, un seminario relativo all'attività complessivamente svolta e alle prospettive di sviluppo». Una vera e propria fase concorsuale, che può influire sulla scelta del candidato che viene tuttavia affidata a non esperti della materia, per orientarne la scelta. Tanto che «la delibera del Dipartimento è motivata, considerati gli esiti delle valutazioni effettuate dalla Commissione di valutazione, sulla base del profilo scientifico, didattico e, ove previsto, delle attività assistenziali del/dei candidato/i e degli elementi emersi in sede di presentazione del seminario, anche tenuto conto della coerenza del curriculum con le specifiche funzioni didattiche, scientifiche e, ove previsto, assistenziali definite nel bando di selezione».

Nel caso specifico (che è replicato in regolamenti di altri atenei), dunque, oltre ai giudizi della Commissione pare che un ulteriore giudizio emerga da una irrituale

⁵⁰Si veda l'art. 13, punto 2, del già citato *Regolamento dell'Università di Roma*.

⁵¹Corte cost., sent. 143/1972.

prova concorsuale affidata alla valutazione di non esperti della materia. E, tuttavia, il proliferare di norme di questo tipo sembra la naturale conseguenza dell'oscurità della norma che attribuisce una facoltà di scelta al Dipartimento che può risultare assai rilevante, ad esempio quando si è in presenza di più idonei, senza prevedere nessun possibile criterio atto ad orientare la scelta. Sul versante opposto, alcune norme regolamentari tendono, invece, a risolvere il problema prescrivendo che anche nelle procedure *ex art. 18* si provveda ad individuare il vincitore del concorso, soluzione questa che tuttavia sembra in evidente contrasto con la lettera della legge, nella misura in cui questa assegna al Dipartimento un (pur non assoluto) potere di scelta tra i candidati idonei (almeno ogni volta in cui i candidati idonei siano più d'uno).

In ogni caso, per apparire rispettoso dei principi costituzionali, l'intervento del Dipartimento dovrebbe essere radicalmente "ribaltato", in maniera da renderlo coerente con il principio costituzionale che tutelando la regola del concorso ne tutela anche gli esiti.

In sintesi, si dovrebbe prevedere che il Consiglio di Dipartimento possa opporsi alla chiamata (o scegliere in difformità dalla Commissione) solo con maggioranza assoluta degli aventi diritto e fornendo una motivazione della propria decisione che ne espliciti le ragioni, e provvedendo negli altri casi alla proposta di chiamata del candidato che ha riscosso la maggioranza dei voti dei presenti⁵².

Tal soluzione, che dovrebbe emergere da una opportuna revisione della norma, oltre che salvaguardare la chiamata del soggetto prescelto dal Dipartimento avrebbe, altresì, il pregio di permettere il controllo della giustizia amministrativa sul procedimento seguito per la scelta del chiamato.

4. Conclusioni

La breve digressione sul tema generale del rapporto tra cooptazione e concorso, qui affrontato relativamente all'intervento della commissione di concorso e del Consiglio di Dipartimento (e degli altri organi d'Ateneo), nella sua assai opinabile regolazione normativa, non impedisce di rivolgere una critica di fondo alla

⁵²Strada che è, parzialmente, percorsa dal recente e già qui citato *Regolamento dell'Università di Firenze* che, in effetti, prescrive, all'art. 13 punto 2, che in alternativa alla formulazione di proposta di chiamata il Dipartimento può non chiamare con «*deliberazione espressa e adeguatamente motivata*». Il medesimo regolamento tenta anche di risolvere il caso dell'inerzia del Dipartimento devolvendo al Consiglio di amministrazione la deliberazione (art. 13 punto 3 e 21 punto 3 del *Regolamento per le chiamate dei professori di prima e seconda fascia ex art. 24 l.240 del 2010*), soluzione sperimentata anche altrove in maniera simile ma che non convince in quanto attualmente contraria alla legge primaria che assegna con nettezza al Dipartimento il compito di formulare a maggioranza assoluta la proposta di chiamata. L'*iter* procedimentale disegnato risulterebbe, poi, alterato, in quanto il Consiglio di amministrazione è anche il soggetto che dovrebbe approvare la proposta di chiamata formulata da esso stesso.

complessa procedura di reclutamento delineata dagli articoli 18 e 24 della legge n. 240/2010.

Come visto, le incertezze e i dubbi applicativi della legge, ampiamente desumibili dalle diverse interpretazioni che ne danno i regolamenti degli atenei e la stessa giurisprudenza amministrativa che si va pronunciando sul punto, impediscono di percepire poteri e limiti dei diversi soggetti chiamati a partecipare al procedimento, primi fra tutti commissione di concorso e dipartimenti.

A ciò si aggiunge la diffusa reticenza perfino degli organi di vertice ad operare quella funzione di controllo su entrambi gli attori principali della procedura.

Difatti, un più attento scrutinio (per competenza ovviamente diverso da quello del giudice amministrativo, ma non per questo non esercitabile) sulla regolarità dei lavori delle commissioni prima di approvarne gli atti offrirebbe (almeno) un contesto di scelta meno insicuro ai docenti del Dipartimento deputato a proporre la chiamata. Così come un successivo maggiore controllo sulla scelta del Dipartimento, prima di procedere all'approvazione della proposta e alla chiamata, consentirebbe un limite all'esercizio (a volte indebito) dell'autonomia universitaria, diminuendo la necessità del ricorso alla giustizia amministrativa, anch'essa assai poco incline, come è naturale, a giudicare sulla discrezionalità tecnica delle Commissioni e sull'autonomia universitaria, sebbene sempre più spesso ciò si mostri come inevitabile.

E, tuttavia, la maggior parte dei problemi origina dall'oscurità delle norme che regolano le procedure di chiamata, aprendo la strada a soluzioni differenziate e a possibili risvolti di dubbia costituzionalità.

Una volta confermata la via maestra del concorso pubblico, gli spazi per la valorizzazione dell'autonomia universitaria sembrano, infatti, dover essere assoggettati a precisi limiti, senz'altro operando con il minor sacrificio del candidato risultato "comparativamente" migliore. Da questo punto di vista la possibilità di decretare più idonei, lasciando al Dipartimento il compito di prescegliere quello da chiamare non pare conforme alla regola costituzionale del concorso pubblico, se non quando la Commissione provveda a porre analiticamente in rilievo i diversi meriti dei candidati, evidenziando le peculiarità di ognuno anche in una logica di tipo non strettamente comparativo, poiché in carenza di ciò la seconda fase, affidata al Dipartimento, non sembra poter essere coerentemente avviata. La formazione a fasi progressive della scelta dell'idoneo da chiamare presuppone, infatti, il giudizio da parte della Commissione di concorso. La proposta di chiamata da parte del Dipartimento risulta, infatti, del tutto aleatoria e/o arbitraria quando esso non venga posto nella condizione di conoscere nel dettaglio i meriti dei candidati idonei, in una maniera che consenta di individuare l'idoneo le cui caratteristiche meglio si attagliano alle proprie esigenze di didattica e ricerca.

Viceversa, pare avvertirsi da parte delle Commissioni la tendenza a scaricare sul Dipartimento la responsabilità della scelta in taluni casi anche ponendo a pari merito una gran quantità di candidati, il che risulta contrario a qualsiasi logica comparativa. Da questo punto di vista, si può osservare come alcuni regolamenti

limitano a tre il numero dei possibili idonei, mentre già taluni altri richiedono che la commissione provveda, anche nelle procedure ex art. 18 l. 240/2010, ad individuare il vincitore. Tale ultima via appare tuttavia del tutto incoerente con la legge n. 240/2010 che differenzia le due procedure in esame proprio sulla base del fatto che una contempla la presenza di più idonei (art. 18), l'altra quasi sicuramente quella di un vincitore (art. 24).

Ma la norma che meno convince, in quanto lesiva sia del principio del concorso che del diritto di difesa, riguarda la necessità di approvare la proposta di chiamata del candidato prescelto con la maggioranza assoluta dei docenti del Consiglio di Dipartimento interessato senza provvedere a nessuna ulteriore specificazione.

Tale norma contraddice *in toto* la regola del concorso pubblico in quanto permette di non chiamare il vincitore del concorso (nelle procedure ex art. 24, poiché tale possibilità residua anche nella nuova formulazione della norma), e lo permette – a maggior ragione – in presenza di più idonei alla pari (nelle procedure ex art. 18), atteso che non si vede quale censura possa essere rivolta a docenti che votino l'uno o uno degli altri candidati considerati parimente idonei dalla Commissione, senza che nessuno raggiunga la maggioranza assoluta. Per non dire che la norma non punisce neppure la mancata partecipazione alla votazione o la mancata messa in discussione della proposta nei termini di legge, se non con una sanzione al Dipartimento ovviamente non utile al candidato che aspira ad essere chiamato.

Con il paradosso di non poter percorrere neppure in questi casi la via della giustizia amministrativa, se non evocando l'incostituzionalità della norma.

Può quindi affermarsi che il ricercato equilibrio tra pubblico concorso e autonomia universitaria non possa arrivare alla possibilità di contraddire o ignorare in radice i risultati di una selezione pubblica (la cui eventuale contestazione è attivabile di fronte al giudice amministrativo per motivi di legittimità) e che, pertanto, l'esito della procedura dovrebbe confluire nella conseguente chiamata dell'interessato (ovvero del prescelto tra gli idonei dal Dipartimento in relazione alle proprie esigenze) ogni qual volta il Consiglio di Dipartimento o l'università non riscontrino palesi irregolarità concorsuali o particolari esigenze adeguatamente motivate che impediscano di procedere nel senso anzidetto.

Decisione quest'ultima si magari da assumere con il *quorum* della maggioranza assoluta degli aventi diritto.

6 • 1 • 2024

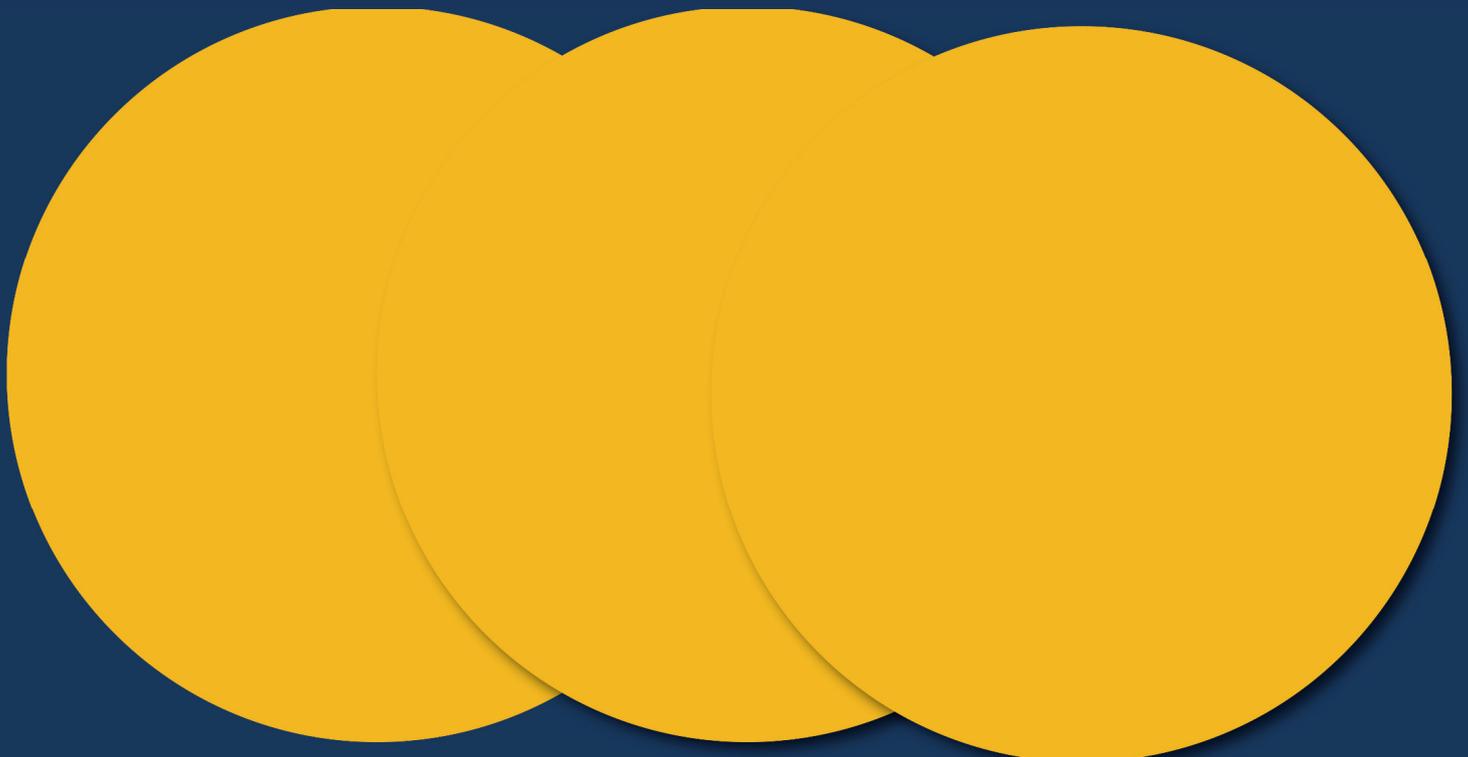


UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

CRONACHE DELLE ISTITUZIONI



SEZIONE CRONACHE DELLE ISTITUZIONI:

- V. ZHELTOVSKYY, Verkhovna Rada towards the European Integration of Ukraine
- A. SHAFAGEE, Centralism in the 2004 Constitution of Afghanistan
- C. PIPARO, La controvertida relación entre la inteligencia artificial y la democracia representativa
- M. MERLATI – D. VIGNATI, Nel nome della storia? Le celebrazioni dello sbarco in Normandia e i difficili rapporti con Mosca, ieri e oggi

6 • 1 • 2024



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

VERKHOVNA RADA TOWARDS THE EUROPEAN INTEGRATION OF UKRAINE

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



V. ZHELTOVSKYY

ISSN: 2612-6672



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

***Verkhovna Rada* towards the European Integration of Ukraine**

*Vadym Zheltovskyy**

Abstract

[It.] Il contributo si propone di analizzare il ruolo della *Verkhovna Rada* nel processo di integrazione europea dell'Ucraina. Si cercherà innanzitutto di fornire una panoramica sul contesto politico nel quale si sono svolte le elezioni parlamentari del 2019 e sulle caratteristiche dei partiti politici rappresentati nella *Rada*. Verrà poi indagato il ruolo dell'integrazione europea nell'agenda politica del Parlamento ucraino tra il 2019 e il 2022 (nel periodo precedente all'invasione su larga scala della Russia ai danni dell'Ucraina) e la natura delle relazioni tra Unione europea e Ucraina in questo stesso periodo di tempo. Si cercherà infine di comprendere quanto l'integrazione europea possa avere contribuito a consolidare i rapporti tra i differenti attori politici a seguito del febbraio 2022 e se l'aggressione militare russa abbia di fatto condotto il Parlamento ucraino ad unire gli sforzi per promuovere la democratizzazione del paese.

[En.] The purpose of this paper is threefold. First, it aims to explain the political background of the 2019 parliamentary elections in Ukraine and the profile of the parties represented in the *Verkhovna Rada* (Ukrainian Parliament). Second, it intends to analyse the role of European integration in the political agenda of the Ukrainian Parliament in the years 2019-2022 (before the beginning of Russia's full-scale invasion of Ukraine) and the nature of EU-Ukrainian relations in the said period. Finally, the article investigates the consolidating potential of European integration among different political actors in the Ukrainian Parliament after February 2022. By doing so, we will try to assess whether Russia's military aggression has triggered the Ukrainian Parliament to unify efforts in adopting legislation on the democratisation of Ukraine.

Parole-chiave: Ucraina – Unione europea – Parlamento ucraino – Integrazione europea.
Keywords: Ukraine – European Union – Ukrainian Parliament – European integration.

CONTENTS: 1. Introduction. 2. The Issue of European Integration in the 2019 Parliamentary Elections in Ukraine. 3. European Integration in the Political Agenda of the Ukrainian Parliament in 2022-2024. 4. Conclusions.

* Assistant Professor at the Department of European Union Law and Institutions, Faculty of Political Science and International Studies, University of Warsaw. The essay was peer-reviewed by the Editorial Board. Member of the Editorial Team who oversaw the essay: Arianna Angeli.

1. Introduction

For several reasons, the parliamentary elections in Ukraine that took place on 21 July 2019 have been unprecedented in their nature and political outcomes. For the first time in Ukraine's modern history, a single political party, Servant of the People, won the majority of parliamentary seats in elections assessed by international observers as «competitive and held with respect for fundamental freedoms»¹. Furthermore, the winning party was a newly established political entity under the leadership of Volodymyr Zelenskyy, who had obtained an unprecedented victory in the presidential elections three months earlier, on 21 April 2019. In such a way, the Ukrainian political scene witnessed the arrival of the new ruling elites with close to no previous political expertise. Another peculiar feature of the 2019 parliamentary campaign in Ukraine was the continuation of the political competition between leaders who had taken part in presidential elections, namely Volodymyr Zelenskyy and Petro Poroshenko, whose parties appeared to be the major rivals of the election process. It is important to emphasise that both sides focused on the issue of European integration and the democratic development of Ukraine as a critical element of their political programs during the election campaign.

This paper analyses the issue of European integration in the political agenda of the parties represented in the Ukrainian Parliament as a result of the 2019 elections. The analysis is divided into two main parts: from 2019 to 2022 and February 2022 to February 2024 to differentiate between the periods before and after Russia's full-scale invasion of Ukraine. By doing so, the article reflects on the role of Russia's military aggression in consolidating the Ukrainian Parliament around the democratisation reforms. In other words, an attempt is made to analyse the efficiency of the *Verkhovna Rada* in adopting legislation on democratic reforms in times of war.

Methodologically, the article employs content analysis to examine the official documentation the Ukrainian Parliament and EU institutions adopted concerning Ukraine's European integration. Drawing on these sources, this paper explains the capacity of the Ukrainian Parliament to reach a consensus on meeting the legislative requirements of the Association Agreement (AA)² with the EU.

¹ Association Implementation Report on Ukraine, www.eeas.europa.eu/sites/default/files/swd_2019_433_f1_joint_staff_working_paper_en_v4_p1_1056243.pdf.

² EU-Ukraine Association Agreement was signed on 27 June 2014. On 16 September 2014 the *Verkhovna Rada* and European Parliament simultaneously ratified the agreement. The AA fully entered into force on 1 September 2017 after the ratification by all EU Member States. The document defines a new format of relations between Ukraine and the EU and serves as a strategic guideline for systematic socio-economic reforms in Ukraine aimed at integration with the EU.

2. The Issue of European Integration in the 2019 Parliamentary Elections in Ukraine

As a result of the 2019 parliamentary elections, five political parties won seats in the *Verkhovna Rada* of Ukraine, with 49,8% voter turnout. Volodymyr Zelenskyy's party, Servant of the People, received an unprecedented 43% of the proportional representation vote, resulting in obtaining 124 of 225 seats, and 130 seats in the 225 single-member districts. That gave Servant of the People 254 seats, a number higher than needed for a simple majority³. Such a result vividly illustrated the electoral success of Volodymyr Zelenskyy. In contrast, the European Solidarity party of his closest political rival and former president of Ukraine Petro Poroshenko received only 8,1 % of the votes in proportional representation (23 seats) and only 2 seats in the 225 single-member districts. That was a significant decrease compared to the 2014 parliamentary elections when Poroshenko's party got 22% of the proportional representation vote (63 seats) and 69 seats in the 225 single-member districts.

The other three parties that crossed the 5% electoral threshold included the Opposition Platform – For Life (13,1%), the party which consisted of former supporters of pro-Russian President Victor Yanukovich who refused to sign the Association Agreement in 2013; All-Ukrainian Union “Fatherland” (8,2%), the party under the leadership of the former prime minister Yulia Tymoshenko; and “Voice”, a political party established by the famous Ukrainian singer Sviatoslav Vakarchuk who obtained 5,8% of the votes. Three of the five elected parties – Servant of the People, European Solidarity and Voice – included liberal postulates in their political programs⁴.

Regarding the issue of European integration, the analysis of party programs clearly illustrated a lack of a unanimous position on EU-Ukraine relations. Even though all political parties mentioned European integration in their political programs (the only exception was the pro-Russian Opposition Platform – For Life that had no reference to EU integration), this mention was differently articulated by different parties. For example, Servant of the People did not refer to the issue of Ukrainian accession in its program. On the other hand, the program of its foremost critic and opponent, the European Solidarity party, presented a very detailed pro-European plan for Ukraine⁵. In fact, former President Poroshenko was closely associated with the ratification of Ukraine's AA with the EU that took place during his presidency. Moreover, he repeatedly highlighted Ukraine's accession to the EU as a priority of Ukrainian foreign policy.

Actually, EU-Ukraine relations have significantly improved since the Euromaidan events in 2014. The EU increased its support for the democratisation

³ 226 seats in the Ukrainian Parliament are needed for a simple majority.

⁴ www.parties-and-elections.eu/ukraine.html.

⁵ V. Zheltovskyy, *The European Parliament as Transformational Actor toward the Reconsideration of the EU Eastern Policy*, in *Politics in Central Europe*, Vol. 18, No. 4, 2022, 667.

processes in Ukraine, and Ukrainian authorities engaged in incorporating European integration into their political agenda.

Already before the 2019 elections, the Ukrainian Parliament approved unprecedented amendments to the Ukrainian Constitution stating that the acquisition of full membership in the EU and NATO represents a «strategic course» for Ukraine⁶. The amendments were supported by 334 deputies, showing the significant political will of Parliament members to continue the pro-EU course.

Then, following the 2019 parliamentary elections, the 2020 European Implementation Assessment Report positively evaluated the progress of the EU-Ukraine relations regarding the AA itself. The document covered the development of democracy, human rights and good governance, noting progress on these issues. Reforms of decentralisation, public administration and digitalisation were given particularly favourable reviews, as well as the engagement of civil society in monitoring and implementing the AA⁷.

At the same time, Ukrainian authorities were critical of the fact that the AA did not include a clear message on Ukraine's accession to the EU. Therefore, to make progress on accession negotiations, Ukraine, Moldova and Georgia established the Association Trio in May 2021 in Kyiv – a format of cooperation to unify efforts toward EU membership.

3. European Integration in the Political Agenda of the Ukrainian Parliament in 2022-2024

Without a doubt, the full-scale Russian invasion of Ukraine has led to unprecedented changes in the bilateral relations between Ukraine and EU⁸. In June 2022, four months after Ukraine applied for the EU membership on 28 February 2022, the European Commission recommended granting Ukraine the status of EU candidate «on the understanding that the country would achieve seven milestones»⁹. The latter were directly connected with the requirements to adopt legislation to strengthen the rule of law and anti-corruption measures. The Ukrainian Parliament has become a critical political forum and instrumental institution for adopting laws necessary to meet the milestones. Therefore, this section draws on a qualitative analysis of key political developments between the EU and Ukraine from 2022 to 2024 to evaluate the legislative activity of *Verkhovna Rada* on democratisation reforms.

⁶ w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64531.

⁷ European Implementation Assessment Report, europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642844/EPRS_STU(2020)642844_EN.pdf.

⁸ Ch.R. Wise, O.Suslova, T.R.Brown, *Ukraine's Parliament in War: the Impact of Russia's Invasion on the Verkhovna Rada's Ability and Efforts to Legislate Reforms and Join the European Union*, in *The Theory and Practice of Legislation*, Vol. 12, No. 1, 2024.

⁹ www.eas.europa.eu/delegations/ukraine/eu-commissions-recommendations-ukraines-eu-candidate-status_en?s=232.

From June to December 2022, six “necessary” acts were adopted, in order to meet the recommendations of the European Commission set out in its Opinion on Ukraine’s application for EU membership¹⁰. These acts aimed to improve the procedure for selecting candidates for the Constitutional Court of Ukraine, the independence of media, the protection of national minorities and the prevention and countering of money laundering¹¹. The adoption of these acts demonstrated a significant shift in the ability of the *Verkhovna Rada* to act in unity in response to Russia’s ongoing invasion of the country. As a result, on 3 February 2023, the President of the European Council recognised Ukraine’s accomplishments in judicial reform and fighting corruption¹².

Speaking about the role of personalities in the legislative activity of the Ukrainian Parliament, one could have assumed that the continuation of the political competition between Volodymyr Zelenskyy and Petro Poroshenko would have blocked the process. While in the 2019 presidential campaign, Poroshenko used European integration as a critical message of his campaign, Zelenskyy used populist rhetoric against his rival. However, the Russian full-scale invasion brought significant change to the salience of European integration in the presidential political agenda. As a result, Volodymyr Zelenskyy began successfully using the EU integration rhetoric to persuade his Western allies to strengthen their support for Ukraine and move ahead with the EU membership¹³.

The analysis of voting results for the above-mentioned legislative acts shows the unifying impact of the European integration issue on the Ukrainian political scene. Regarding the laws mentioned above, the European Solidarity party abstained from voting only once – on the Law regarding the improvements of the procedure for selecting candidates for the position of judge of the Constitutional Court¹⁴.

Another platform of inter-party cooperation is the Committee of European Integration of Ukraine, a parliamentary committee consisting of nine members – representatives of political parties. The Committee consists of five members from the Servant of the People party, two members from the European Solidarity party, one member from the All-Ukrainian Union “Fatherland” and one member from Opposition platform – For Life. Interestingly enough, the head of the Committee comes from the European Solidarity party. The Committee has legislative, organisational, and oversight functions to adjust Ukrainian legislation to European standards. From 24 February to 30 June 2023, the Committee held 52 meetings, which exceeded the number of meetings from 1 January 2021 to 23 February 2022

¹⁰ eas.europa.eu/delegations/ukraine/eu-commissions-recommendations-ukraines-eu-candidate-status_en?s=232.

¹¹ rada.gov.ua/news/Top-novyna/231357.html.

¹² consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/02/03/remarks-by-president-charles-michel-at-the-press-conference-of-the-eu-ukraine-summit-in-kyiv/.

¹³ A. Khudoliy, V. Zheltovskyy, *Rhetorical Argumentation as a Public Action: Case of Volodymyr Zelenskyy’s Presidential Rhetoric*, in *Online Journal Modelling New Europe*, No. 42, 2023, 21.

¹⁴ w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_golos?g_id=21924.

(42 meetings respectively). During the first year of full-scale war, the Committee considered 11 draft laws as a lead committee and 594 as a non-lead committee¹⁵. This demonstrates the increased Parliament's enactment of legislative activity needed to speed Ukraine's accession to the EU.

Regarding the accomplishment of the AA, the online progress monitoring report presented by Ukrainian officials highlights constant progress in all 24 sectors of the AA. The webpage was designed by the Ukrainian government to inform the public on state of progress in the AA implementation and called «the pulse of the agreement». There are areas in which almost 100% of tasks have been completed. These areas include the following: justice, freedom, security, human rights (92%), management of state finances (90%), humanitarian policy (94%), and intellectual property (98%). The slowest progress has been made in the areas of financial cooperation and the fight against fraud (24%), customs issues (61%), science, technology and innovations and space (68%)¹⁶.

In its evaluation, the European Commission underlined the resolve of the Ukrainian Government and Parliament «in making substantial progress» on democratic reforms despite the ongoing Russian military aggression. As a result, on 8 November 2023, the Enlargement package was adopted, and the Commission recommended opening negotiations with Ukraine, stating that granting Ukraine a candidate *status* served as a trigger for accelerating reforms¹⁷.

In response to the abovementioned steps, the President of Ukraine issued Decree No. 744/2023 «On Certain Measures to Prepare for Negotiations o Ukraine's Accession to the European Union»¹⁸. The document obliged the Cabinet of Ministers of Ukraine to submit the draft law to the *Verkhovna Rada* to approve a new National Programme for the Adaptation of Ukrainian Legislation to the EU *acquis*. The draft should consider the recommendations of the European Commission formulated in the assessment reports. As for *Verkhovna Rada*, the legislative efforts concentrated on adopting sustainable and practical solutions in transport, energy independence and digital services¹⁹.

Last but not least, the Ukrainian Parliament has become a platform for strong political speeches delivered by top decision-makers of EU institutions and Member States. Multiple speeches highlighted the significance of Ukraine's victory for peace in the EU and delivered promises to stand with Ukraine as long as it takes to

¹⁵ internews.ua/storage/app/media/rang/VRU-under-war-conditions-ENG.pdf.

¹⁶ pulse.kmu.gov.ua.

¹⁷ neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf.

¹⁸ president.gov.ua/documents/7442023-48833

¹⁹ kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/EU%20Law%20and%20Legal%20Approximation%20Review%20for%20Ukraine%20-%20A4U%20II%20newsletter%20No%2063.pdf.

win²⁰. A symbolic example of such an address was the speech of the President of the European Parliament, Roberta Metsola, on Day of Europe, 9 May 2024, which confirmed the support of the European Parliament for the Ukrainian accession to the EU²¹.

In addition, since September 2021, the European Parliament has repeatedly expressed the need to transform the European Union's foreign policy and bring the enlargement issue into the focus of European debate. Many resolutions supporting Ukraine and strengthening sanctions against Russia have been adopted²². The works within the EU-Ukraine Parliamentary Association Committee serve as another field for bilateral cooperation between the two Parliaments and result in joint projects on harmonising Ukraine's legislative agenda regarding the EU requirements.

The joint statements and recommendations adopted at annual EU-Ukraine inter-parliamentary meetings included a strong message of political support for Ukraine's accession to the EU and an appeal to EU institutions to implement the enlargement agenda further. At the same time, the documents included the statement on the need to monitor the realisation of democratic reforms in Ukraine as a condition for joining the EU²³.

4. Conclusions

The above analysis has focused on the unifying impact of the European integration on political parties represented in *Verkhovna Rada* following the 2019 elections. A particular focus has been placed on post-February 2022 legislative activity demonstrating that the issue of European integration has also become a central topic of parliamentary proceedings and a defining factor of legal developments in Ukraine.

The study of Ukraine's legislation activity gives ground to assert that Russian military aggression has triggered the intensification of parliamentary proceedings on democratisation reforms. Additionally, the voting results illustrated the ability of both ruling and opposition parties to unite efforts in adopting laws in line with the AA.

Despite internal tensions and ongoing competition between political rivals represented in *Verkhovna Rada*, the Ukrainian Parliament proved its capacity to become a significant institutional actor facilitating the Europeanisation in Ukraine. Members of Parliament managed to strategically consolidate efforts to adopt

²⁰ Author's summary of repeated message delivered by top EU officials in Ukrainian Parliament in years 2022-2024. See also: H. Maurer, R. Whitman, N. Wright, *The EU and the Invasion of Ukraine: a Collective Responsibility to Act?*, in *International Affairs*, Vol. 99, No. 1, 2023.

²¹ multimedia.europarl.europa.eu/fi/video/address-by-roberta-metsola-ep-president-to-the-ukrainian-parliament-verkhovna-rada_I257125.

²² europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/171/three-eastern-partnership-neighbours-ukraine-moldova-and-belarus.

²³ europarl.europa.eu/cmsdata/273205/EU-UA%20PAC%20Statement%2006.07.2023%20FINAL.pdf.

legislation that would meet the recommendations of the European Commission and convince international allies to strengthen their assistance. Last but not least, the development of bilateral cooperation between Ukrainian and European Parliaments, at the committee level, resulted in adopting statements of support and appeals to both EU and Ukrainian counterparts to continue undertaking the steps in line with the enlargement agenda.

Furthermore, the Ukrainian Parliament has become an essential platform for debating Europeanisation reforms and the perspectives of European integration in Ukraine. Regular visits of EU institutional leaders (the president of the European Parliament in particular) in wartime sent a strong message on the vital role of the *Verkhovna Rada* in implementing reforms and EU readiness to continue the transformation of its foreign policy.

These developments highlight the growing structural potential of the Ukrainian Parliament and its instrumental role in advancing Ukraine's accession to the EU. As for the EU, there has been an unprecedented shift in the transformation of the institutional leadership and position on the need to reform common foreign policy by prioritising the enlargement issue. However, to successfully finalise the enlargement process, it is crucial to maintain the EU's support for democratic resilience in Ukraine. In this regard, the Member States' ability to achieve a long-lasting *consensus* on the announced foreign policy reform will remain an equally important factor for the success of the enlargement agenda.

6 • 1 • 2024



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

CENTRALISM IN THE CONSTITUTION OF AFGHANISTAN (2004)

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



A. SHAFEE

ISSN: 2612-6672



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Centralism in the 2004 Constitution of Afghanistan

*Abdullah Shafae**

Abstract

[It.] Nel corso della sua storia, l’Afghanistan non ha avuto un sistema di separazione dei poteri con pesi e contrappesi. Anche la costituzione del 2004, che fu redatta in un contesto politico relativamente aperto, non riuscì a stabilire tale sistema. Concedeva al presidente eccessivi poteri esecutivi, legislativi e giudiziari, concentrando di fatto il potere nel ramo esecutivo. Questo centralismo favorì tendenze autocratiche. Il presidente interveniva nelle questioni legislative, aggirando i requisiti costituzionali e indebolendo il controllo legislativo. Allo stesso modo, l’eccessivo potere del presidente minava l’indipendenza del potere giudiziario, trasformandolo in uno strumento per perseguire i suoi interessi. La combinazione dei poteri esecutivo, legislativo e giudiziario del presidente, unita alla debolezza delle istituzioni di controllo, ha portato a un centralismo incontrollato. Questa concentrazione di potere ha indebolito lo stato di diritto, alimentato la corruzione, esacerbato gli squilibri di ricchezza e di potere ed eroso la fiducia dei cittadini nel governo. Ma soprattutto, il centralismo ha esacerbato le tensioni etniche nel paese. Il presente contributo, basato sull’esperienza dell’autore con la Commissione di Supervisione Costituzionale in Afghanistan, utilizza un approccio descrittivo e analitico. Sostiene la necessità di decentralizzare il potere in qualsiasi futura costituzione, al fine di stabilire un sistema di governo moderno e stabile in Afghanistan.

[En.] Throughout its history, Afghanistan has lacked a system of separation of powers with checks and balances. Even the 2004 constitution, which was drafted in a relatively open political environment, fell short of establishing such a system. It granted the president excessive executive, legislative, and judicial powers, effectively concentrating power in the executive branch. This centralism fostered autocratic tendencies. The President intervened in legislative matters, bypassing constitutional requirements and weakening legislative oversight. Similarly, the president’s excessive power undermined the independence of the judiciary system, turning it into a tool to pursue his interests. The combined executive, legislative, and judicial powers of the president, coupled with weak oversight institutions, led to unchecked centralism. This concentration of power weakened the rule of law, fueled corruption, exacerbated wealth and power imbalances, and eroded public trust in the government. More importantly, this centralism exacerbated ethnic tensions in the country. The present contribution, informed by the author’s experience with the Constitutional Oversight Commission in Afghanistan, follows a descriptive and analytical approach. It

* Abdullah Shafae holds a doctorate in private law; he was a professor at Ibn Sina University in Kabul and a member of the Independent Commission for Monitoring the Implementation of the Constitution. He has published various articles and books on Afghan law. He is currently a visiting researcher at the University of Milan and University of Padua. The article was peer-reviewed by the Editorial Board. Member of the Editorial Staff that oversaw the text: Edoardo Maria Landoni.

argues that there is a need for decentralizing power in any future constitution in order to establish a modern and stable governance system in Afghanistan.

Parole Chiave: Afghanistan – Costituzione – Centralismo – Stato di diritto – Pesi e contrappesi.

Keywords: Afghanistan – Constitution – Centralism – Rule of Law – Checks and Balances.

CONTENTS: 1. Introduction. 2. Historical and Political Contexts of Centralism. 3. Centralism in the Constitution of Afghanistan 3.1 The Legislative Power of the President. 3.2 Presidential Competences in the Judiciary. 3.3 The Executive Authority of the President. 3.3.1 Creation and Dissolution of Governmental Departments without Parliament's Approval. 3.3.2 Failure to Hold Elections on Schedule. 3.3.3 Violation of Equality in Elections. 3.3.4 Withhold the Enactment of Laws and Refusal to Send Them Back to Parliament. 3.3.5 Violation of Fundamental Rights of Citizens. 3.3.6 Unconstitutional Agreement. 4. The Independent Commission for Overseeing the Implementation of the Constitution (ICOIC). 5. Centralism and Rule of Law in Afghanistan. 6. Conclusion.

1. Introduction

The 2001 United States-led international intervention in Afghanistan produced the establishment of a new political system in the country. Despite significant investments during the following two decades of international presence, few experts and analysts thought that the system would collapse on August 15, 2021. Several factors contributed to the collapse, marking the umpteenth failed attempt at building a stable modern government. This contribution, which is predominantly based on the author's firsthand experience within the Independent Commission for Overseeing the Implementation of the Constitution (ICOIC), focuses on one key factor: the excessive power granted to the president by the 2004 Constitution, although this does not rule out the role played by other factors. This article examines the flaws within the Afghan Constitution's power structure, especially the issue of centralization, and its impact on the rule of law, and it is structured as follows. First, it gives an overview of the historical and political context of centralism in Afghanistan. This section explores the historical and political dynamics of centralism in Afghanistan. Second, centralism in the 2004 Constitution is analyzed by focusing on the president's legislative powers, the authority over the judiciary, and his executive power. Third, a case study is presented: the president's interference in the ICOIC. This section analyzes how president Ashraf Ghani used his power to interfere in the Independent Commission for Overseeing the Implementation of the Constitution, which was set up in 2010. Fourth, the article looks at the impact of centralism on the rule of law. This section examines how the concentration of power in the presidency affected the rule of law in Afghanistan. The concluding section draws conclusions to argue for decentralization in any future constitution-making.

2. Historical and Political Context of Centralism

Contemporary Afghanistan has gone through bloody wars and internal conflicts, which have hampered the development of a cohesive national identity. A key obstacle to the formation of a unified national identity has been the attempt to establish Pashtun hegemony and marginalize other ethnic groups. Over the past three centuries, Pashtun leaders have been at the helm of power. They actively pursued Pashtun interests while marginalizing other ethnic groups. One glaring example was the rule of Abdul Rahman in the late 19th century. He killed more than 62 percent of ethnic Hazaras and subjected them to dispossession and enslavement. Abdul Rahman gave Hazaras' fertile lands to fellow Pashtuns, and enslaved women and children, who were later sold in domestic and international markets¹. Abdul Rahman's rule epitomizes the extreme measures taken to establish Pashtun dominance in Afghanistan's history. Abdul Rahman also promoted religious extremism to mobilize the Sunni majority against the Hazaras, who were Shiites. This action institutionalized religious and ethnic hatred in Afghan society. Pashtun nationalist policies by governments in the 20th century further obstructed the formation of a national identity, as they concentrated power in the hands of the Pashtuns². Pashtun-dominated governments have consistently employed centralism and religious extremism as tools, which many scholars attribute to be the legacy of Abdul Rahman. These tactics have acted like a double-edged sword, undermining the modern state. Together with fundamentalism, Pashtun monopoly of power has been an important obstacle to the formation of a national identity and the participation of other ethnic groups in power.

In 2001, under the support of the international community, the interim government was first established under the presidency of Hamid Karzai³, and in 2004, the new

¹ For more studies about Hazara history and Hazara genocide see the cited bibliography at: R.D. MacCHesney and M.M. Khorrami (ed.), *The History of Afghanistan*, Brill, 2003; *Hazara Genocide in Afghanistan (1892-1901)*, in *Bolaq*, 2022, <https://www.bolaq.org/2022/05/hazara-genocide-in-afghanistan-1892-1901/>; Hazara Research Collective, *International Relations and Defence Committee: The UK and Afghanistan, Call for Evidence*, 2020, <https://committees.parliament.uk/writtenevidence/11165/pdf>.

² The term "Afghan" or "Oghan" is believed to be derived from the Pashto word for "cry". The Pashtun rulers have historically wielded significant influence in shaping Afghanistan. This influence is evident in the fact that they changed the country's name to Afghanistan, the currency to Afghani, the national anthem to Pashto (replacing Persian as the administrative and official language), as well as rewriting the official history of the country. The Taliban as Pashtun rulers of the country also destroyed Buddha statues of Bamiyan in 2001. Provide date. With the rise of the Taliban, the destruction of ancient monuments in Afghanistan has intensified. Washington reported that the Taliban were destroying ancient monuments with bulldozers, see: S. Sharma, *Afghanistan archaeological sites dating back to 1000 BC plundered under Taliban rule*, in *Independent*, 2024, <https://www.independent.co.uk/asia/south-asia/afghanista-taliban-archaeological-historical-sites-b2500425.html>.

³ In June 2002, a Loya Jirga, a traditional Afghan parliament, elected Karzai as head of the transitional government. In January 2004, a new Constitution was passed and it called for the direct

Constitution was approved. In the text, citizen's rights, human rights, women's rights, equality of Afghanistan's ethnic groups were guaranteed and discrimination and injustice were negated. Six kinds of elections were envisaged⁴, and the legitimacy of the government was considered to be based on the people's vote⁵. The government structure was based on the separation of powers. This Constitution raised many hopes at first. Ghani was elected as president thanks to the support of the United States and allied countries in the 2019 elections, which were widely considered controversial and fraudulent, with the aim of preserving Pashtun rule. The participation of the people in the elections was low and there was a large amount of fraud⁶. This is the reason why the results, which were announced after a relatively long time, were not accepted by the opposition, including Abdullah, the main rival of president Ashraf Ghani in the election. Assuming the necessity of maintaining Pashtun hegemony⁷, the international community supported a strong presidential system and inadvertently perpetuated a flawed political tradition⁸. This

election of the president. Later that year, Karzai won the presidential election and was sworn in. In 2009, Karzai ran again and remained in office for a second term until 2014: *Hamid Karzai*, Encyclopedia Britannica, 2024. See *Hamid Karzai*, in *Britannica*, <https://www.britannica.com/biography/Hamid-Karzai>.

⁴ Six types of elections were foreseen in the Constitution: presidential elections (Article 61), parliamentary elections (Article 83), provincial council elections (Article 138), district council elections (Article 140), village council elections (Article 140) and Municipality (Article 141). In addition, in Article 65 of the Constitution, referring to the general votes of the Afghan people (referendum) on important political, social and economic issues is considered one of the powers of the president.

⁵ Article 4 of the Constitution stated: «National sovereignty in Afghanistan belongs to the nation, which exercises it directly or through its representatives».

⁶ Although the Election Commission did not accept the presence of international observers to ensure the transparency of the elections, the media and the Afghan Analysts Network, which was a foreign organization, reported: «Although it was supposed to be conducted using biometric devices, 300,000 votes from one million and eight hundred thousand votes were taken without being registered in the biometric machine». Abdullah Abdullah wanted to cancel the votes without biometrics, which was opposed by the president Ghani. See more details in A.Y. Adeli, *Afghanistan's 2019 Elections (26): A Q&A about the ongoing election stalemate*, in *Relief Web*, 2019. <https://reliefweb.int/report/afghanistan/afghanistan-s-2019-elections-26-qa-about-ongoing-election-stalemate>.

⁷ Influenced by the tradition of the need to continue centralizing power and maintaining Pashtun hegemony, the international community supported a strong presidential system and inadvertently perpetuated a flawed political tradition. This historical tradition more or less existed in other government institutions. For example, when Mr. Hashemzai was dismissed from the chairmanship of the ICOIC, we consulted with my colleagues in the commission to replace him. My colleague Dr. Abdul Raouf Heravi, who was a Pashtun from Herat, considered himself worthy of the commission's chairmanship in a meeting based solely on the tradition that the presidency is the right of the Pashtuns. This was while others like Mrs. Ghezal Hares wanted to run for this post based on her work experience and competence. In response to Dr. Heravi, I said: «These rusty traditions are not valid in a constitutional monitoring institution. As a Hazara, I will be a candidate for this position based on my ability and competence also to fight against such outdated and worthless customs».

⁸ Based on this historical tradition that power should be concentrated in the hands of the Pashtuns, Dr. Ahadi, the head of the Afghan National Party and a minister in the cabinet of Ashraf Ghani and Hamid Karzai, in an article published in the journal of the University of California in 1995, described

overlooked the potential for such a winner-take-all centralized system to exacerbate existing ethnic tensions and serve as a source of corruption and discrimination.

3. Centralism in the Constitution of Afghanistan

In total, Afghanistan has experienced eight constitutions in the last century⁹. While the initial three constitutions were formulated during the era of the monarchy, the Constitution of Mohammad Zahir Shah (1963) notably curtailed the king's powers, prioritized citizen's rights and freedoms, endorsed electoral processes, and introduced partial separation of powers while initiating legal reforms. This marked a pivotal step towards modernizing civil and criminal laws. However, the advent of Daud Khan's coup ushered in an autocratic republic, eradicating the constitutional monarchy and concentrating power without any division of powers. Subsequent constitutions, such as those under Babrak Karmal (1980) and Dr. Najibullah (1987 and 1990), underscored the dominance of Soviet-aligned factions (Khalq and Parcham), resulting in centralized power with little separation of powers. Though Dr. Najibullah's 1990 Constitution aimed at decentralization to some extent, its implementation ceased following the collapse of his regime. The 2004 Constitution represented a notable improvement over its predecessors, particularly in terms of enhancing the separation of powers and reducing centralization. However, vestiges of past centralism still influenced the 2004 Constitution's structure.

While the 2004 Afghan Constitution enshrined a separation of powers in principle, in practice the executive branch, led by the president, held immense power and authority. Article 64 of the Constitution designated the president as the head of government and granted them extensive executive powers. These powers extended beyond managing the executive branch or leading the government, and allowed the president to intervene and influence other branches. The president exploited these authorities to interfere in legislative processes, control the judiciary, and make the Constitutional Oversight Commission ineffective. As a result, a genuine separation of powers was absent within Afghanistan's constitutional framework. The president's influence extended beyond the executive sphere, impacting both legislative and judicial domains. These distinct qualifications warranted separate scrutiny.

the fall of Dr. Najibullah's government and the emergence of Burhanuddin Rabbani's government as the decline of Pashtun power in Afghanistan and considered it more important than the fall of communism. See the article: A.H. Ahady, *The Decline of the Pashtuns in Afghanistan*, in *Asian Survey*, No. 7, 1995, 621-634.

⁹ Constitution of 1923 by Amanullah Khan; Constitution of 1931 by Nader Shah; Constitution of 1964 by Zahir Shah; Constitution of 1977 by Dawood Khan; Constitution of 1980 by Babrak Carmel; Constitutions of 1987 and 1990 by Najibullah and Constitution of the Islamic Republic of 2004 by Hamid Karzai.

3.1 *The Legislative Powers of the President*

The parliamentary, presidential, and provincial council elections were administered and overseen by the Independent Election Commission and the Electoral Complaints commission¹⁰. However, the members of these election management bodies were appointed and dismissed by the president¹¹. Additionally, the responsibility for inaugurating the annual sessions of the parliament rested with the president¹². Furthermore, the president could intervene in legislative matters and veto the legislation passed by the parliament through various means. The Constitution granted the president the authority to issue legislative decrees during parliamentary recess, for urgent matters, and in non-financial and budgetary matters¹³. However, Ghani abused this power by issuing decrees outside of these limitations. For example, during the parliamentary recesses, he issued presidential decrees on non-urgent matters and even amended existing laws. In fact, the number of presidential legislative decrees was equivalent to the number of laws passed by the parliament. In many cases, president Ghani chose not to sign legislative acts passed by the parliament.

Secondly, as stipulated in Article 84 of the Constitution, members of the Senate are elected in three ways: one third are appointed by the president; another third is composed by some members of the provincial councils (who are elected by themselves) and the remaining third are the members of the district councils who are also elected by the district councils as members of the Senate¹⁴. However, since the district council elections were never held, in order to ensure that the seats related to the district council in the Senate were not vacant, the Supreme Court ruled in 2005 that the provincial councils should send two representatives to the Senate instead of one representative. In 2010, president Karzai issued a decree and allowed the provincial councils to send two representatives to the Senate. In 2014, president Ghani said that he will call district council elections, and until then, the Senate should continue its work with two-thirds of its members (the members appointed by the president and the representatives of the provincial councils), without the members of the district council. Nevertheless, the district council elections were never held. The Senate worked with only two-thirds of its composition, half of which was chosen by the president himself. This was interpreted as Ghani's attempt to control and increase his influence on the Senate¹⁵. More significantly, the president overstepped his constitutional authority by attempting to remove and

¹⁰ Art. 156, 2004 Constitution.

¹¹ Art. 14, 2019 Electoral Law.

¹² Art. 64, 2004 Constitution.

¹³ Art. 79, 2004 Constitution.

¹⁴ Art. 84, 2004 Constitution.

¹⁵ A.Y. Adili, R. Soroush, S. A. Sadat, *The Stagnation of Afghanistan's State Institutions: Case studies of the Supreme Court, Senate, provincial councils and the constitutional oversight commission*, in *Afghan Analyst Network*, 2021, <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/political-landscape/the-stagnation-of-afghanistans-state-institutions-case-studies-of-the-supreme-court-senate-provincial-councils-and-the-constitutional-oversight-commission/>.

replace specific Senate members. This was exemplified by the case of Bakhtar Aminzai¹⁶. Former president Ghani admitted that he dismissed and replaced Aminzai because he competed with the incumbent Senate's chair Muslimyar for the position of chairman of the Senate¹⁷.

Thirdly, the president refrained to promulgate legislation passed by the parliament that conflicted with his personal agenda. The president invoked Article 121 of the Constitution to refer such legislation to the Supreme Judicial Council for the review of its constitutionality. However, the Supreme Judicial Council often issued judicial decrees aligning with the president's directives, effectively nullifying specific sections of some laws in contravention of constitutional principles. A case in point is the Law of the Independent Commission for Overseeing the Implementation of the Constitution, which was passed by the parliament based on a simple majority. President Hamid Karzai declined to endorse it and sent it back to the parliament. Subsequently, Karzai referred it to the Supreme Judicial Council, which issued judicial decision annulling certain articles of the law¹⁸. These cases demonstrate the president's abuse of authority aimed at making the competence of the legislature ineffective.

Fourthly, there was a significant reduction in the parliament's oversight powers. A key mechanism through which the parliament exercised its oversight was establishing special commissions to investigate government's actions¹⁹. For example, when the parliament formed a commission to investigate the sale of land near the Kabul's airport in 2017 to Alkozay company, a financial supporter of Ashraf Ghani in 2014 elections, the commission considered the sale illegal and canceled the sale contract. However, the president's office sent several letters to the Commission for Overseeing the Implementation of the Constitution, asking it to rule against the parliament's decision. While the Commission refused to rule on the issue, this instance highlighted Karzai's attempt to undermine parliamentary oversight through unconventional methods.

Fifthly, the president deliberately undermined the parliament's oversight authority over cabinet ministers. In several instances, ministers who were impeached or the target of a vote of no confidence by the parliament, were reappointed as acting ministers for extended periods, so violating the Law on Acting Ministers and Officials, which limits the acting period to two months. As per constitutional principles, a minister who loses the parliament's vote of confidence

¹⁶ Bakhtar Aminzai, son of Muhammad Amin, was born in 1968 in the village of Dawolatzei of Paktia province. He was a member of the Senate during the republican system, but he was illegally expelled from the Senate by Ashraf Ghani in 2019. He is now the head of an organization called National Peace Jirga, see: *I Was Fired After Resisting Ghani's Order, Claims Senator*, in *Tolo News*, April 1, 2019, <https://tolonews.com/afghanistan/i-was-fired-after-resisting-ghani's-order-claims-senator>; *Aminzai, Bakhtar*, in *Afghan Biographies*, 2013, https://www.afghan-bios.info/index.php?option=com_afghanbios&id=166&task=view&total=5051&start=516&Itemid=2.

¹⁷ The report of Ashraf Ghani's speech about the removal of Bakhtar Aminzai because he was a candidate for the presidency of the Senate. See: <https://www.youtube.com/watch?v=hDIjEsCJJ1A>.

¹⁸ R. S. Moschtaghi, *Constitutional law in Afghanistan*, Max Planck Institute, 2008, 35.

¹⁹ Art. 89, 2004 Constitution.

loses legitimacy and cannot continue to serve as an acting minister. The Law explicitly states as follows: «If a ministerial candidate fails to secure a vote of confidence from the House of Representatives, or if a minister is disqualified during their tenure by the House of Representatives, they cannot be appointed as the acting minister of the same ministry or department»²⁰. The parliament's vote of no confidence to a minister or the rejection of a ministerial candidate signifies that the individual is not fit to lead the ministry.

Specifically, Article 5 of the Law regulating the supervision of ministries and government departments was repeatedly violated²¹. This was evident in cases involving the ministry of Mines and Petroleum, the Ministry of Foreign Affairs, and the ministry of Information and Culture. For instance, the nominee for the ministry of Mines and Petroleum continued leading the ministry for several months after failing to secure a vote of confidence from the House of Representatives. Moreover, the minister of Information and Culture resigned on October 19, 2015, and subsequently, the ministry was run by an acting minister for an extended period. Similarly, the minister of Foreign Affairs continued to hold office despite losing the confidence of the House of Representatives on October 21, 2015. An additional complication arose when the presidency contested the House of Representatives' decision of expressing a vote of no confidence to the Minister of Foreign Affairs. The presidential palace deemed it unjustified and referred the matter to the Supreme Court for review. However, the Supreme Judicial Council declined to issue a decision on this matter²².

3.2 Presidential Competences in the Judiciary

According to the Constitution, the president appointed the members of the Supreme Judicial Council and presented them to parliament for a vote of endorsement²³. It was customary for both presidents to appoint individuals aligned with his policies to this crucial judiciary position. Additionally, all judges were appointed by the president after successfully completing training courses and examinations. Furthermore, the president had the authority to sign off on matters related to judges' dismissal, resignation and retirement, as stipulated in the act governing the formation and jurisdiction of the judiciary²⁴. Leaving these matters to the discretion of the president paved the way for the interference of the executive in the judiciary. This practice also led to prolonged processes, and jeopardized judicial autonomy. In many instances, the court verdicts were nullified by the

²⁰ The 2013 Law Regulating the Supervision of Ministries and Government Departments, Official Gazette No. 1168.

²¹ *Ibidem*.

²² Independent Commission Overseeing the Implementation of the Constitution, *Legal Advice regarding the acting roles of the Ministers of Information and Culture, Mines and Petroleum, Ministry of Foreign Affairs*, May 20, 2018.

²³ Art. 117, 2004 Constitution.

²⁴ Art. 64(13), 132, 133, 2004 Constitution; Art. 5, Law Governing the Formation and Jurisdiction of the Judiciary.

president. The Constitution required the president's signature to execute death sentences issued by the courts²⁵. Nevertheless, the president refused to sign death sentences without giving a reason. Moreover, the president had the authority to pardon and reduce the punishment of prisoners, as enshrined in the Criminal Procedure Law. However, certain conditions in the law prevented amnesty or mitigation for some crimes²⁶. While the armed opponents of the government were being tried on the charges of terrorist acts based on the laws of Afghanistan, Ghani violated these laws and the judicial orders issued by the courts, and released thousands of Taliban prisoners in a political deal²⁷. Ghani also released Khalilullah Firuzi, who was sentenced to prison for embezzlement²⁸.

As per the Constitution, the Judiciary holds the authority to address all grievances of individuals and make judgments based on law provisions. Surprisingly, as documented by Supreme Judicial Council Case No. 150-75 (5/11/2013), the Secretariat of the Supreme Council barred the Supreme Court from adjudicating employment claims related to capacity building for results (CBR). This ban contradicted Article 51 of the Constitution, which granted anyone affected by administrative actions the right to appeal to the courts. Furthermore, Article 120 mandated the judiciary to address all claims. This deviation from the judiciary's core duty - to ensure justice and uphold the constitution - raised concerns. The Afghan Constitution granted excessive powers to the head of the executive branch, which paved the way for potential abuse, interference, and dominance over the other branches. Consequently, the president's judicial authority and his illegal actions and influence severely undermined the independence of the judiciary and hindered its ability to fulfill its duties, which were to provide justice and resolve conflicts.

3.3 The Executive Authority of the President

While the Constitution granted the president inherent authority to lead the executive branch, this power was not absolute²⁹. The president's exercise of authority had to comply with the law, a principle that was repeatedly disregarded by the presidents Ghani and Karzai.

²⁵ Art. 129, 2004 Constitution.

²⁶ Art. 352, 2014 Afghanistan Criminal Procedure Law.

²⁷ *Ashraf Ghani ordered the release of five thousand Taliban prisoners*, in *BBC news*, March 10, 2020, <https://www.bbc.com/persian/afghanistan-51828117>.

²⁸ *Khalilullah Ferozi was released from prison based on Ashraf Ghani's order*, in *Hasht-e Sobh*, August 14, 2019, <https://8am.media/fa/khalilullah-firozi-was-released-from-prison-on-ashraf-ghanis-order/>.

²⁹ Art. 64, 2004 Constitution.

3.3.1 Creation and dissolution of governmental departments without Parliament approval (violation of Art.90)

The Constitution, at Article 90, required the approval of the House of Representatives for the creation and dissolution of government's departments. However, the President Karzai and Ghani bypassed this requirement by unilaterally establishing and dissolving departments to shield executive functions from parliamentary oversight. He created parallel institutions alongside ministries, which were solely answerable to the president. This was a political maneuver aimed at diminishing the influence of ministers affiliated with rival political factions. For instance, the president, through presidential decrees dated January 2, 2017 and October 10, 2017, merged the Department of Lands with the Ministry of Urban Development and Housing and combined the Ministries of Transportation and Public Works with the Civil Aviation Department, Railway Department, and Traffic Department with the Ministry of Interior. All these mergers bypassed the parliament in contravention of Article 90 of the Constitution. Furthermore, the creation of the Inspectorate within the administrative office of the president (as per decree number 3 dated February 22, 2017) also violated several constitutional principles. First, it violated Article 90 by bypassing parliamentary competence on the establishment of departments. Second, the placement of this inspectorate within the president's office compromised the impartiality and independence of investigative bodies. Third, it encroached upon the existing oversight roles of the Supreme Audit Office, the Chief Inspector General, and the Supreme Anti-Corruption Bureau. Finally, concentrating the powers of implementation, legislation, and inspection within one entity contradicted the principle of separation of powers and the rule of law. This move politicized the fight against corruption and was inconsistent with Articles 4, 90, and 142 of the Constitution³⁰.

3.3.2 Failure to Hold Elections on Schedule

The executive branch's failure to hold the presidential, parliamentary and provincial council elections on time severely eroded the credibility and legitimacy of the system and undermined public confidence in the democratic essence of the country's political system. Therefore, failure to hold elections on schedule, coupled with widespread fraud and lack of transparency in electoral processes, was the most critical violation of the Constitution. The elections of the House of Representatives were delayed for three years, while the Provincial Council elections were postponed for a similar period of time, and the district and Municipal Council elections were never held. Consequently, the House of Representatives, a pivotal chamber of the legislature, continued to function extra-constitutionally for a prolonged period. Furthermore, as a result of the failure to conduct Provincial Council elections, Provincial Council members served extra-constitutionally for several years.

³⁰ Art. 4, 90, and 142, 2004 Constitution.

Similarly, one-third of the Senate members who were elected by the provincial councils also served extra-constitutionally. Over three electoral cycles, both presidential and parliamentary elections were not held on schedule, as required by the constitution³¹.

3.3.3 Violation of Equality in Elections

In the 2010 parliamentary elections in Ghazni province, all the 11 successful candidates were from the Hazara ethnic group and followed the Shiite faith. No Pashtun candidate secured a seat in parliament. President Karzai sought to replace several successful Hazara candidates with unsuccessful Pashtun candidates, a move that was opposed by the Independent Election Commission. In 2018, the Independent Election Commission made a controversial decision under the influence of the presidential office to redraw the electoral boundaries of Ghazni province³². This decision was met with widespread protests. The Constitutional Oversight Commission issued a legal opinion declaring the IEC's decision as unconstitutional and discriminatory³³. The plan was ultimately not implemented due to significant public opposition.

3.3.4 Withhold the Enactment of Laws and Refusal to Send Them Back to Parliament

As regards the adoption of the laws, the Constitution and the Law of Procedure outline the process for the publication and enforcement of laws³⁴. After the approval by the parliament, the laws must be sent to the president for enactment and promulgation. In some instances, the president withheld the enactment of certain laws or refused to send them back to parliament for amendment³⁵. This was a glaring failure to respect the constitution. Therefore, if a law is approved by the parliament, it will be sent to the president for ratification. If the president considers the law to be against the constitution, he returns it to the parliament with reasons. If the parliament approves the law with a two-thirds majority, there is no need for the approval of the president, the law will be published without the president's decree. Karzai sent the law of diplomatic and consular employees of the ministry of Foreign Affairs and the law of the ICOIC to the Supreme Judicial Council, despite the parliament's approval with two-thirds of the votes. The Supreme Council

³¹ See: Free House, *Only one article out of 162 articles of the constitution has not been violated*, *Khama press*, May 7, 2016, <https://www.khaama.com/persian/archives/36743>.

³² See: Ahmad Shafā'i, *Ghazni controversy; The government's solution to balance the representation of Pashtuns and Hazaras in elections*, in *BBC Persian*, June 27, 2018, <https://www.bbc.com/persian/afghanistan-44618034>.

³³ *The collection of Legal approvals and theories of the Independent Commission for Overseeing the Implementation of the Constitution*, 2014, 205.

³⁴ *The Law on Procedures for Publishing and Enforcing Legal Documents*, 2016.

³⁵ M. Ansar, *Dozens of draft bills waiting president's approval*, in *Tolo news*, 2017, <https://tolonews.com/afghanistan/dozens-draft-bills-waiting-president's-approval>.

amended both laws according to the opinion of the president and published them in the Official Gazette³⁶. In the Diplomatic Law, the parliament considered not having foreign citizenship as a condition for the employees of the ministry of Foreign Affairs, but according to Karzai's opinion, the Supreme Court considered this condition to be against the constitution and repealed it. Also, in the ICOIC Law, the parliament had given the authority to interpret the constitution to the commission, but the Supreme Court, according to the opinion of the president and contrary to the parliament, canceled some articles of this law.

3.3.5 Violation of Fundamental Rights of Citizens

The Afghan Constitution, in chapter two, emphasized the government's responsibility to protect civil liberties and fundamental rights. This includes preventing infringement upon these rights and treating all citizens equally under the law, regardless of their ethnicity, gender, language or religions. The Constitution also called for merit-based allocation of power, wealth, and opportunities in areas like employment and education³⁷. However, the Afghan government openly and covertly engaged in discriminatory practices against its citizens. In an attempt to increase certain ethnic groups' access to universities to the detriment of others, the government implemented official quotas for university entrance examinations. For instance, a Hazara student with a score of 314 was denied admission to college of officers, while a Pashtun student from the same province with a score of 128 was accepted³⁸. Government offices favored candidates from specific ethnic groups during recruitment processes, blocking qualified applicants from different ethnic backgrounds through illegal practices. In fact, recruitment processes in the government departments often lacked transparency and were marred by with fraudulent practices. Moreover, the allocation of ten parliamentary seats to nomads was incompatible with the constitutional principle of equality. Karzai issued legislative decree and allotted ten seats to nomads, despite nomadism being solely a way of life³⁹. Similarly, Ghani's discriminatory decree earmarked 10% of land under newly constructed water dams for the Pashtun Kuchis (Nomads), while there were many other landless individuals in Afghanistan⁴⁰.

³⁶ *Law of diplomatic and consular employees of the Ministry of Foreign Affairs, Official Gazette*, n. 114, 2013.

³⁷ Art. 22, 2004 Constitution.

³⁸ A. Shafayi, *Afghans protects on Facebook yielded results; the student "whose right had been wasted" goes to university*, in *BBC Farsi*, February 20, 2019, <https://www.bbc.com/persian/afghanistan-4730356>.

³⁹ Free House, *Only one article out of 162 articles of the constitution has not been violated*, in *Khama press*, May 7, 2016, <https://www.khaama.com/persian/archives/36743>.

⁴⁰ J. Rownaq, *Ten percent of the land around dams have been given to Kuchis*, in *Etilaat Roz*, April 19, 2021, <https://www.etalatroz.com/122325/ten-percent-of-land-around-dams-is-given-to-kuchi/>.

3.3.6 *Unconstitutional agreement*

The president Ashraf Ghani, despite ongoing violence, pursued a softer policy against terrorist groups than in the past. On March 26, 2017, he declared a unilateral ceasefire⁴¹. Additionally, the president's agreement with Islamic Party (Hezb-e Eslami)⁴² did not require them to disarm their forces or address the rights of victims of their terrorist attacks. This agreement also and led to the release of many Hezb-e Eslami prisoners⁴³. The Dand-e-Ghori deal with the government's armed opposition, transferred the control over the area as per the president's decree no 110, according to Gulab Mangal, the Minister of Borders⁴⁴. These actions demonstrate a failure to uphold the constitution and national interests, a mismanagement of the war and armed forces, an appeasement of terrorists through the release of prisoners (at the cost of casualties among armed forces), fueling ethnic and sectarian prejudices. These actions, which were rooted in the president's ethnocentric, discriminatory and autocratic tendencies, likely contributed to the country's crisis and ultimate collapse. The constitution allowed for the trial of the president on charges of national treason in such cases⁴⁵. However, the trial of the president required a two-thirds majority vote, which was not possible due to the composition of the parliament.

4. *The Independent Commission for Overseeing the Implementation of the Constitution (ICOIC)*

Democratic systems rely on checks and balances to ensure the rule of law. Such systems require a strong oversight body to monitor government performance. Without such a body, the rule of law can become difficult to ensure. Article 157 of the Constitution established the Independent Commission for Overseeing the Implementation of the Constitution (ICOIC), as the supervisory body to oversee the

⁴¹ Ghani extended the unilateral ceasefire with the Taliban indefinitely, *BBC Farsi*, June 16, 2018, <https://www.bbc.com/persian/afghanistan-44506902>.

⁴² Hezb-e Eslami, led by Gulbuddin Hekmatyar, is an insurgent group active in Afghanistan. It is a splinter group of one of the prominent, and the most radical of the seven mujahedeen factions fighting the Soviets in the 1980s: (*Hezb-e Eslami Gulbuddin (HIG)*, *Institute for the Study of War (ISW)*): <https://www.understandingwar.org/hizb-i-islami-gulbuddin-hig>). With the fall of the Taliban and the arrival of the international community to Afghanistan, this party entered into a war with the legitimate government of Afghanistan and carried out many terrorist attacks against foreign forces and the government and people of Afghanistan; (See: *Counter Terrorism Guide*, https://www.dni.gov/nctc/groups/hezb_e_islami.html). In September 2016, an agreement was signed between the government and Hezb-e Eslami, some of its clauses violated the principles of the constitution.

⁴³ *The collection of the Legal Approvals and Opinions of the Independent Commission for Overseeing the Implementation of the Constitution*, Ch. 2, 2021.

⁴⁴ *Questioning of officials on the Dand-e-Ghori agreement/an action to create a Waziristan in Baghlan*, in *Afghan Voice Agency (AVA)*, October 3, 2015, <https://www.avapress.com/fa/news/117070/>.

⁴⁵ Art. 71, 2004 Constitution.

three branches of powers. However, the government, particularly the president, consistently attempted to undermine the role of ICOIC. The initial point of contention arose during the approval of the ICOIC act. Parliament passed the law, but the president refused to promulgate it and sent it back to parliament for amendment. Parliament re-passed the law with a two-thirds majority in accordance with the constitution, which obviated the need for presidential approval⁴⁶. President Karzai obstructed the publication of the law and forwarded it to the Supreme Council of the Judiciary for a review of its constitutionality. The judiciary, contrary to the law, amended and annulled articles of the ICOIC law through a judicial decision, which stripped the ICOIC of many critical powers right from its inception. As a result, the ICOIC's decisions were only advisory and not binding like those of a constitutional court.

In 2017, tensions between Ghani and the ICOIC escalated dramatically after six out of seven ICOIC members voted to dismiss Dr. Mohammad Qasem Hashemzai, the head of the ICOIC. He was perceived as being subservient to the president and consistently hindered the ICOIC's oversight role regarding unlawful actions by the executive branch. The conflict stemmed from a 2015 report published by the ICOIC on the anniversary of the constitution. The report revealed that the executive branch and the president were the most frequent violators of the constitution. The ICOIC members passed Resolution No. 3 on February 15, 2017, removing Hashemzai from the ICOIC's chairmanship. The ICOIC members cited Hashemzai's old and weak memory, inability to uphold the ICOIC's oversight role, establish effective communication with other entities, lead the ICOIC, and his obstruction of the ICOIC's performance of its oversight duties as the reasons for his dismissal. The ICOIC members subsequently removed Hashemzai from the ICOIC. The president intervened in support of Hashemzai and tried to reinstate him by putting pressures on the ICOIC through the Ministry of Finance and Administration to restrict their access to financial resources.

Further, on May 16, 2017, Ghani formed a committee led by Nasrullah Stanakzai, head of the Presidential Judicial Board, to review the ICOIC members' actions and performance. The committee included members from the Directorate of Combating Corruption, National Directorate of Security, the Attorney General's Office, the Supreme Audit Office, and the Joint Independent Overseeing and Evaluation Commission for Combating Administrative Corruption (MEC). This move was seen as a retaliation by Ashraf Ghani against the ICOIC members for dismissing Hashemzai and reporting constitutional violations. It aimed to find justification to dismiss and imprison ICOIC members, similar to what happened to the IEC members⁴⁷.

The committee found no evidence of wrongdoing by ICOIC members and did not submit a negative report. Despite this investigation, the Hashemzai was

⁴⁶ Art. 94, 2004 Constitution.

⁴⁷ When the members of the Independent Election Commission and Electoral Complaint Commission resisted the president's orders and intervention, they were dismissed by the president and sentenced to prison after the trial.

reinstated. However, both houses of parliament supported the ICOIC's decision to dismiss Hashemzai. This dispute between ICOIC members and Hashemzai paralyzed the ICOIC for nearly a year. A year later, second vice-president Sarwar Danesh convened a meeting between ICOIC members and Hashemzai at the behest of the president in an attempt to break the standoff. The meeting, attended by most ICOIC members, resulted in an agreement brokered by Mr. Danesh. The agreement stipulated that Hashemzai would remain in his role as the chairman for a two-month period before resigning. However, this period expired, Hashemzai refused to step down from the chairmanship as previously agreed. Vice-president Danesh, who had signed the agreement as a trustee and guarantor, held the sole copy of the agreement. After Hashemzai's refusal to resign, Ghani took possession of the agreement. Thereby Hashemzai reneged on his commitment and vice-president failed to enforce the terms of the agreement he had brokered. Since Hashemzai lacked the necessary legitimacy and acceptability for leading the ICOIC, he adopted a confrontational stance towards ICOIC members who had voted to remove him. He was backed solely by the presidential. The president's interference in the ICOIC's decisions and internal affairs weakened this crucial institution and diverted its attention from its primary responsibility of overseeing the implementation of the constitution and upholding the rule of law. As a result, the ICOIC faltered in its duty to monitor governmental actions, prevent constitutional violations.

5. Centralism and Rule of Law in Afghanistan

The 2004 constitution, in its preamble and various articles, articulates the aspiration of the people to establish a civilized, democratic, and thriving society, which cannot be achieved without the rule of law. The constitution enshrined the principle of the rule of law in various articles, including Articles 5, 50, 74, and 75. It required the government to adhere to constitutional and legal provisions⁴⁸. Any inconsistency with these provisions constituted a breach of the fundamental principles of the rule of law outlined in these constitutional articles⁴⁹. However, international institution research painted a troubling picture of the rule of law under the Islamic Republic of Afghanistan⁵⁰. Despite progress in other areas, Afghanistan's rule of law consistently declined since 2015, according to the World Justice Project's (WJP) annual assessment. This WJP evaluates eight key areas: government limitations, anti-corruption measures, transparency, fundamental rights, law enforcement, regulatory adherence, civil justice, and criminal justice. The WJP's rankings⁵¹ placed Afghanistan near the bottom. Since 2015, the country's ranking has steadily declined: 101 out of 102 (2015), 111 out of 113

⁴⁸ Art. 74 and 77, 2004 Constitution.

⁴⁹ Art. 63, 64, 66, 2004 Constitution.

⁵⁰ International institutions report such as the World Justice Project's (WJP), The United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) are cited in the text.

⁵¹See: *Afghanistan Overall Rule of Law Score Over Time, 2015 – 2023*: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2023/Afghanistan>.

(2016- 2018); 117 out of 126 (2019); 122 out of 128 (2020); and a dismal 134 out of 139 in 2021. This data from the GSP's evaluation reveals a decline across nearly all aspects of rule of law in Afghanistan. Reports published by Freedom House and The Economist also show a significant decline in Afghanistan's legal and governance rankings⁵². This downward trend began in 2014 when the transfer of security responsibility from international military forces to the Afghan government was completed. The transfer coincided with a shift in United States policy and decided to withdraw its forces from Afghanistan. Ashraf Ghani's presidency saw a marked acceleration in the erosion of the rule of law. Ghani's actions, including systematic violations of the constitution, interference with other branches of government, disregard of citizen rights, weakening of oversight institutions, severely undermined the country's legal framework. In order to deflect criticisms from the international community, Ghani proposed formal judicial reforms and engaged in superficial anti-corruption efforts. These actions undermined public trust in the government and contributed to the collapse of Afghanistan's legal system, and ultimately to the fall of the Republic in August 2021.

The United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA), in a report published on February 30, 2018, stated that corruption in the Afghan government had weakened the rule of law and threatened the prospect of peace. The head of UNAMA's rule of law division said corruption undermined the legal system, fostered crime and created a culture of impunity⁵³. These researches show a decline in the rule of law indicators with simultaneous rise in centralized control, both legal and extra-legal. This suggests a strong correlation between a lack of checks and balances and erosion of the rule of law in Afghanistan.

6. Conclusion

The constitutional order established following 2001 international community US-led intervention in Afghanistan collapsed in August 2021 in the face of the Taliban's push for a military takeover. The former government, especially president Ghani, had always projected an image of good governance, fight against corruption, and uphold of the rule of law to deflect criticisms from the international community, but such claims were not backed by actions. This gap between promises and reality eroded the public confidence in the government. First Karzai and then Ghani also overshot legal boundaries set by the constitution and other ordinary laws, showing authoritarian tendencies. At the heart of Ghani's behavior there were excessive executive, legislative and judicial powers granted by the constitution. The 2004 Afghan constitution envisaged a separation of powers with independent executive, legislative, and judicial branches. However, this principle was not respected in practice. The problem was further exacerbated by a significant delay in the

⁵² 2017, *the year of the decline of democracy*, in *BBC Farsi*, February 15, 2018, <https://www.bbc.com/persian/afghanistan-43069862>.

⁵³ United Nations Assistance Mission in Afghanistan, *Annual Report on fighting against corruption in Afghanistan, 2018*, see [t: https://unmissions.org/reports-rule-law](https://unmissions.org/reports-rule-law).

establishment of The Independent Commission for Overseeing the Constitution, which was envisaged in the constitution, and its weak mandate when it was finally established. It had only an advisory role, and its legal opinions were not binding. With this centralized power structure, and the absence of a strong oversight body, the president was susceptible to abuse of power and corruption.

If there is an opportunity to approve a new constitution in the future, a robust separation of powers with a strong oversight mechanism like a Constitutional Court, must be prioritized. Unless people have a say in local governance through a decentralized power structure, Afghanistan risks perpetuating the cycle of violence and instability. Decentralization serves as a vital prerequisite for fostering stability and security in Afghanistan, yet it alone cannot ensure lasting progress. To achieve sustainable development, political engagement, and legal reform, the establishment of a robust rule of law, together with economic development, is imperative. Moreover, transcending ethnic, religious, and linguistic barriers, and mitigating conflicts requires a departure from entrenched tribal customs, notably centralism, dictatorship, and tyranny⁵⁴. Embracing new paradigms, such as democracy, the separation of powers, and federalism, is essential for fostering inclusive governance and national unity.

⁵⁴ In the tribal structure in Afghanistan, power is concentrated in the hands of the tribal chief. He enacts and executes laws and judges. Therefore, we consider centralism in the political and governmental structure of Afghanistan to be a tribal tradition, not a method dictated and taken from outside.

6 • 1 • 2024

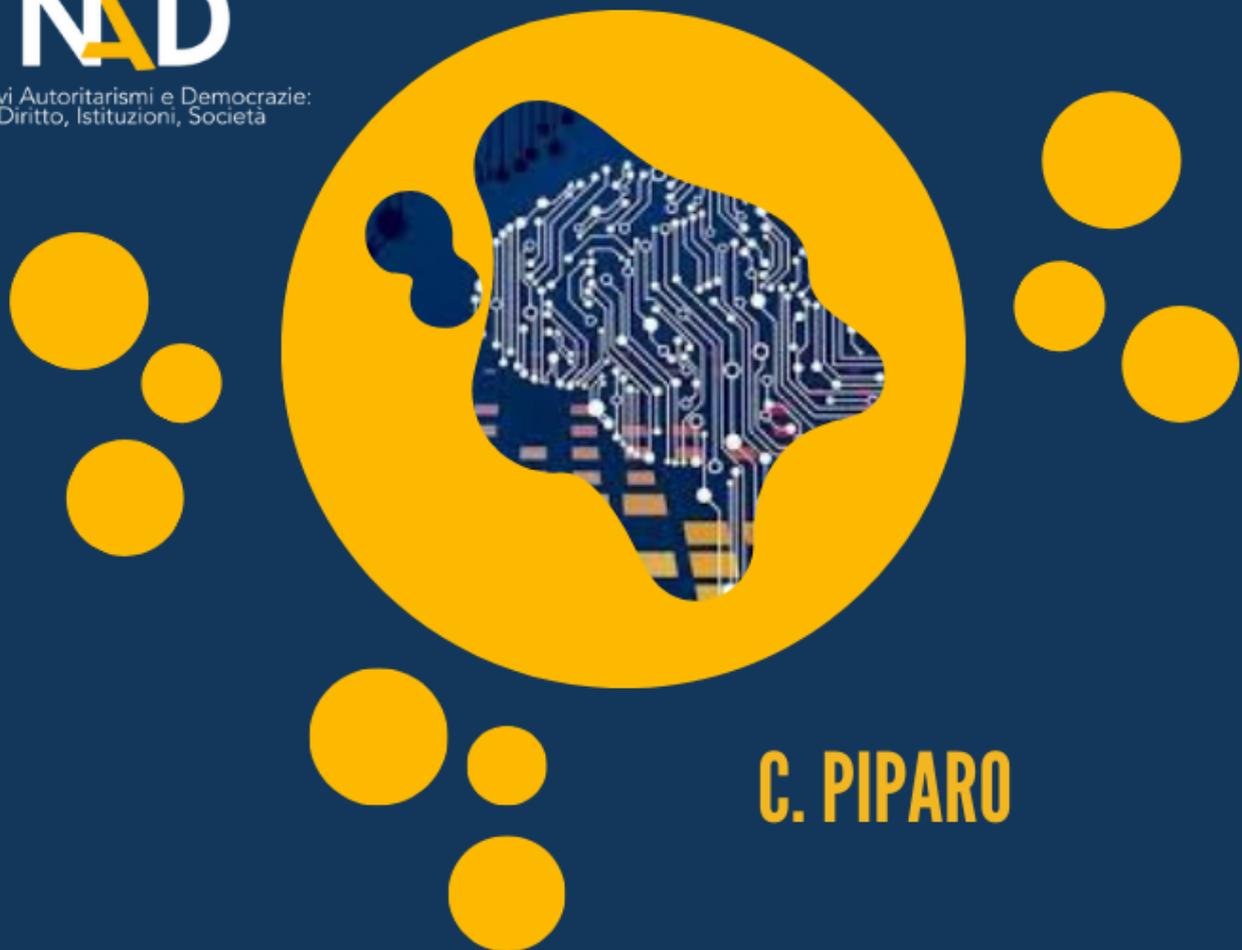


UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

LA CONTROVERTIDA RELACIÓN ENTRE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



C. PIPARO

ISSN: 2612-6672



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

La controvertida relación entre la inteligencia artificial y la democracia representativa

[The Controversial Relationship between Artificial Intelligence and Representative Democracy]

*Carlo Piparo**

Abstract

[It.] Il rapido progresso e la vasta integrazione delle tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione hanno inaugurato una nuova era di profonde trasformazioni sociali e legali. Tra le numerose innovazioni, l'Intelligenza Artificiale (IA) è emersa come una risorsa cruciale, permeando quasi ogni aspetto della vita quotidiana. La sua forza permea tutta la società da commercio ed industria a sanità, trasporto ed intrattenimento: le tecnologie dell'IA sono così diventate strumenti indispensabili che plasmano il modo in cui interagiamo, lavoriamo e ci muoviamo.

Sebbene l'IA abbia un grande potenziale, la stessa potrebbe arrivare a minacciare la democrazia e i suoi principi se utilizzata in modo improprio. Infatti, le Costituzioni italiana e spagnola proteggono i fondamentali diritti di libertà degli esseri umani (libertà fisica, libertà di parola, associazione, riunione, ecc.) come base principale per sviluppare il discorso e il dialogo democratico. In questo scenario, l'IA potrebbe potenzialmente aggirare questa tutela, minacciando la democrazia rappresentativa.

Questo articolo descrive *-in primis-* il concetto di IA e discute i suoi benefici per la società. In secondo luogo, si concentrerà sui principi alla base della democrazia rappresentativa (così come appaiono nella Costituzione italiana) e mette in evidenza le potenziali minacce algoritmiche verso la democrazia rappresentativa. In terzo luogo, questo articolo evidenzia possibili soluzioni per contrastare tali minacce algoritmiche.

[En.] The rapid progression and widespread integration of Information and Communication Technology have ushered in a new era of sweeping social and legal transformations. Among the many groundbreaking advancements, Artificial Intelligence (AI) has emerged as a pivotal force, permeating nearly every facet of our daily lives. From commerce and industry to healthcare, transportation, and entertainment, AI technologies have become indispensable tools shaping how we interact, work, and navigate the world. While AI holds great potential, it could threaten democracy and its principles if misused. Indeed, the Italian Constitution protects humans' fundamental rights of freedom (physical freedom, freedom of speech, association, reunion, etc.) as the main base to develop the democratic discourse and dialogue. AI, in this scenario, can potentially bypass this fundamental protection, representing a major threat to representative democracy. This article first describes the concepts of AI and discusses its benefits for society. It then

* Comisario de Policía Penitenciaria, estudiante de doctorado en la Universidad de Udine y en la Universidad de Sevilla, anteriormente abogado y analista de datos. El texto he sido sometido a un sistema de revisión interna por la Dirección. Responsable del control de redacción: Valentina Paleari.

focuses on the principles of representative democracy as they appear in the Italian Constitution and highlights potential algorithmic threats towards representative democracy itself. Finally, the paper offers possible solutions to counter algorithmic threats to democracy.

Parole-chiave: Intelligenza Artificiale – Algoritmo – Democrazia – Legittimità Amministrativa – Legittimità Politica – Uguaglianza – Legge – Rivoluzione Digitale.

Keywords: Artificial Intelligence – Algorithm – Democracy – Administrative Legitimacy – Political Legitimacy – Equality – Law – Digital Revolution.

CONTENIDOS: 1. La Inteligencia artificial. 2. Inteligencia artificial y democracia representativa. 2.1 La amenaza algorítmica. 3. El derecho de información. 3.1. El derecho de igualdad. 3.2. Inteligencia artificial y elecciones. 4. Toma algorítmica de decisiones políticas. 5. Contrarrestar algunos impactos perjudiciales de la inteligencia artificial. Herramientas técnicas. 5.1 Herramientas jurídicas. 6. Conclusiones.

1. *La Inteligencia artificial*

La revolución digital está en pleno apogeo. La cantidad de datos que producimos se duplica cada año: durante el 2016 produjimos la misma cantidad de datos que en toda la historia de la humanidad hasta el año 2015. Estos datos contienen información sobre cómo pensamos y sentimos.

En este contexto, la inteligencia artificial (IA) utiliza los datos así recopilados, moldeando aspectos fundamentales de la sociedad, provocando cambios éticos, sociales y económicos, afectando tanto la política como la economía internacional.

El científico informático estadounidense John McCarthy utilizó por primera vez la expresión “inteligencia artificial” en 1955. Tres décadas después, en un ensayo de 1987, Roger Schank, conocido teórico de la IA y pionero de la lingüística computacional, enumeró cinco cualidades de la inteligencia artificial: comunicación, autoconciencia, conocimiento de la realidad externa, acción con propósito y una cantidad significativa de creatividad, definida como la capacidad de tomar decisiones alternativas cuando el curso de acción inicial resulta inviable¹.

Gracias a estas connotaciones, podemos hacer dos afirmaciones importantes. En primer lugar, la inteligencia artificial no implica necesariamente la creación de cibernéticos o robots humanoides, los cuales podrían ser unas de las muchas formas de aplicación de la IA. En segundo lugar, aunque la idea de robots inteligentes es atractiva, los algoritmos todavía no logran copiar la complejidad de los procesos de pensamiento humanos. Como resultado, es más apropiado pensar en la inteligencia artificial como una rama de la informática, en lugar de como un reflejo de las complejas operaciones de la mente humana². Por lo tanto, los principales científicos

¹ R.C. Schank, *What's IA, Anyway?*, en *IA Magazine*, No. 8, 1987.

² J.N. Kok, E. J. W. Boers, W.A. Kusters, P. Putten, M. Poel, *Artificial Intelligence: Definition, Trends, Techniques and Cases*, en *Knowledge for sustainable development: an insight into the Encyclopedia of life support systems*, 2002, 1096.

en IA optan por definirla como “racionalidad”, que se refiere a la capacidad de tomar las mejores decisiones para cumplir objetivos específicos basados en criterios de optimización de recursos³.

Como señala la doctrina⁴, el concepto de algoritmo es claramente distinto del de inteligencia artificial. El primero, de hecho, puede definirse como un conjunto preciso de instrucciones, reglas o una serie metódica de pasos (que pueden utilizarse para realizar cálculos, resolver problemas y tomar decisiones). La inteligencia artificial, por otro lado, utiliza estos algoritmos para procesar información, resolver problemas o tomar decisiones que anteriormente solo podían ser tomadas por la inteligencia natural.

Los principales ejemplos de uso de la inteligencia algorítmica incluyen vehículos autónomos (como drones y autos autónomos), diagnóstico médico, creación artística, juegos (como ajedrez o *Go*), motores de búsqueda (como la búsqueda de Google), asistentes en línea (como *Siri*), reconocimiento de imágenes en fotografías, filtrado de *spam*, predicción de retrasos en vuelos, entre otros⁵.

Las Administraciones Públicas, tanto dentro como fuera de Europa, emplean de varias formas la inteligencia artificial. En Italia, por ejemplo, los algoritmos a veces se utilizan para optimizar la organización de las fuerzas del orden, mejorando las actividades de lo que se conoce como “policía predictiva”. Un ejemplo de esto es el programa *XLAW*, desarrollado por la Policía de Nápoles (Italia) y aplicado en varias regiones para predecir robos y asaltos⁶.

En Argentina, por otro lado, se desarrolló el *software Prometea* con el fin de facilitar, acelerar y garantizar la aplicación uniforme de la ley. Este programa permite reducir drásticamente los tiempos de preparación de documentos administrativos y ya se ha aplicado en el sector de licitaciones públicas para la adquisición de bienes y servicios. El uso de *Prometea* ha resultado ser un gran éxito: mientras que antes de la implementación de *Prometea*, el trabajo necesario para iniciar una licitación de bienes y servicios llevaba en promedio 29 días laborables, *Prometea* lo hace posible en solo cuatro minutos y con el uso de una interfaz gráfica sencilla⁷.

Como hemos aclarado, la inteligencia artificial conlleva ventajas significativas automatizando, acelerando y mejorando el desempeño de muchas categorías de tareas. Estas implementaciones facilitan mucho la vida cotidiana, y estamos tan acostumbrados a ellas que las damos por sentado. La IA se ha vuelto indispensable,

³ C. Piparo, *Criminal risk assessment and predictive policing: is the algorithm consistent with fundamental rights?*, en *Context, text and subtext in law*, 2022, 713-715.

⁴ D.U. Galetta, J.C. Corvalan, *Intelligenza Artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, en *Federalismi*, No. 3, 2019, 6.

⁵ M. Cheng-TekTai, *The impact of artificial intelligence on human society and bioethics*, en *PubMed*, No. 32(4), 2020, 339-343.

⁶ V. Manes, *L'oracolo algoritmico e la giustizia penale: al bivio tra tecnologia e tecnocrazia*, en *Discrimen*, 2020, 7.

⁷ J.C. Corvalan, *La primera inteligencia artificial predictiva al servicio de la Justicia: Prometea*, en *La Ley*, No. 81, 2017.

aunque no es absolutamente necesaria; hoy en día, sin ella, nuestro mundo estaría en un estado caótico en muchos aspectos⁸.

Desde este escenario, se plantea un interrogante necesario: ¿este desarrollo digital es compatible con los fundamentales principios constitucionales generalmente reconocidos en tema de democracia?

2. La democracia representativa

Cuando se habla de democracia constitucional, generalmente nos referimos a esa forma específica de Estado en la que los principios del constitucionalismo moderno se combinan con los de la soberanía popular, a través de varios métodos participativos que involucran al Pueblo, titular de la soberanía, en la conducción de la *res publica*⁹.

La noción de “participación” es muy amplia. Las formas de participación indirecta involucran a los ciudadanos, que intervienen en el funcionamiento de la democracia representativa (principalmente en las elecciones), los institutos de democracia directa, siendo los más importantes los referendos con valor decisivo; la democracia pluralista expresada en la acción de los grupos de interés; las formas de autonomía básica como movimientos, comités y similares que tratan de influir desde fuera en las decisiones de las instituciones; la participación procesal y orgánica de individuos y formaciones sociales en apoyo de sus propios intereses; y hasta las formas de autogestión y subsidiariedad para el ejercicio de ciertas actividades prácticas.

En la Constitución italiana, el principio democrático incluye (*ex multiis*) el principio personalista, la garantía de los derechos inviolables de la persona y el pluralismo. Estos principios, a su vez, constituyen un desarrollo irreversible. No

⁸ M. Cheng-TekTai, *The impact of artificial intelligence on human society and bioethics*, cit.

⁹ Artículo 1 Const. ita.:

1. Italia es una República democrática, basada en el trabajo.

2. La soberanía pertenece al pueblo, que la ejerce en las formas y límites establecidos por la Constitución.

puede haber democracia sin derechos de libertad (artt. 13 y ss. Const. ita.), igualdad (art. 3 Const. ita.¹⁰, art. 9.2 Const. esp.¹¹), e información¹² (art. 21 Const. ita.).

De hecho, la atribución del ejercicio del poder soberano al pueblo es un principio supremo, inmutable frente a cualquier posible revisión constitucional, como en todas las formas de Estados modernos en Occidente. El Estado democrático, entonces, no puede prescindir del método democrático representativo¹³.

La atribución popular del ejercicio del poder soberano implica el respeto del *status libertatis* (art. 13 Const. ita.), del cual derivan las libertades de pensamiento, reunión y asociación en partidos políticos, que pueden ser instrumentos de un correcto ejercicio de las prerrogativas democráticas solo si se manifiestan respetando la igualdad y el derecho de información de todos. Estos últimos representan el verdadero instrumento para canalizar la demanda política¹⁴. Además, la previsión de algunos institutos de democracia directa, como los *referendum*, la iniciativa legislativa popular y, en menor medida, la petición, completa el sistema, en su mayoría con fines integradores y correctivos¹⁵.

La democracia representativa, para ser efectiva y respetar los supremos principios democrático-constitucionales *sura* mencionados, debería hacer coincidir la voluntad genuina de los gobernados (*id est*: derecho de información) con la de los gobernantes, permitiendo que el ejercicio de las funciones políticas derive de la participación popular (*id est*: derecho de igualdad), siendo lo más posible libre de influencias externas, como la corrupción, la desinformación y cualquier forma patológica de expresión y representación de la voluntad. La voluntad popular, entonces, así como la de sus representantes, es tanto más sincera cuanto más válidos

¹⁰ Art. 3 Const. ita.:

1. Todos los ciudadanos tienen igual dignidad social y son iguales ante la ley, sin distinción de sexo, raza, lengua, religión, opiniones políticas, o condiciones personales y sociales.
2. Es responsabilidad de la República remover los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la participación efectiva de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país.

¹¹ Artículo 9, Const. esp.:

1. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.
2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.
3. La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

¹² C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, 1975, 146.

¹³ A. Morelli, *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, 2015, 2.

¹⁴ V. Crisafulli, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *ID, Stato, popolo, governo: Illusioni e delusioni costituzionali*, 1985, 122.

¹⁵ P. Bilancia, *Crisi nella democrazia*, cit., 6.

sean los canales de transmisión política, constituidos por partidos y movimientos, así como los sistemas electorales¹⁶.

Todo esto sin perjudicar la gobernabilidad de las decisiones políticas, destacando sus resultados para permitir una evaluación de los efectos por parte de los gobernados y hacer valer la responsabilidad política de los gobernantes. Parece, por lo tanto, imprescindible en la forma actual del Estado la interrelación entre representación y democracia¹⁷.

La democracia representativa moderna requiere, entonces, un sistema electoral (*lato sensu*: desde la propaganda electoral hasta la toma de decisiones de los elegidos) fundado –en primer lugar– en elecciones libres que reflejen la libertad del gobierno y de los procesos de toma de decisiones. La libertad que se requiere no es solamente formal, sino sustancial: la libertad tiene que ser –entonces– garantizada en su efectividad, permitiendo una expresión libre de los electores, garantizando entonces un libre pensamiento que se funde en una libre información, para no comprometer el derecho de igualdad sustancial (art. 3 Const. ita) constitucionalmente garantizado¹⁸.

En los próximos párrafos, vamos a analizar cómo la inteligencia algorítmica puede amenazar el concepto de democracia representativa delineado anteriormente.

2.1 La amenaza algorítmica

En este contexto jurídico, donde la inteligencia artificial penetra en cualquier ámbito social, se refleja la influencia del algoritmo en la democracia representativa.

Según la mejor doctrina ya mencionada, el peligro hacia la democracia se manifiesta en diferentes niveles: a nivel individual, la inteligencia artificial afecta

¹⁶ *Idem*, 7.

¹⁷ *Idem*, 8.

¹⁸ Corte Const. ita., sent. n. 163 del 1993: el segundo párrafo del mismo artículo 3 de la Constitución - además de establecer un principio autónomo de igualdad “sustancial” y de igualdad de oportunidades entre todos los ciudadanos en la vida social, económica y política - expresa un criterio interpretativo que también se refleja en la amplitud y la implementación que se le debe dar al principio de igualdad “forma”, en el sentido de calificar la garantía en relación con los resultados efectivos producidos o que pueden producirse en las relaciones concretas de la vida, gracias al imperativo constitucional primario de eliminar los límites “de facto” a la igualdad (y a la libertad) y de perseguir el objetivo final de la “plena” autodeterminación de la persona y el de la “efectiva” participación en la vida comunitaria.

En el mismo sentido se lee L. Prieto Sanchís, *Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial*, in *Revista del centro de estudios constitucionales*, 1995, 17-18: los derechos sociales se configuran como derechos de igualdad entendida en el sentido de igualdad material o sustancial, esto es, como derechos, no para defenderse ante cualquier discriminación normativa, sino a gozar de un régimen jurídico diferenciado o desigual en atención precisamente a una desigualdad de hecho que trata de ser limitada o superada. Este es el sentido general del art. 9.2 de la Constitución cuando ordena a los poderes públicos «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas...»; pero, a mi juicio, derechos de igualdad sustanciales pueden construirse no solo a partir del “principio” del art. 9.2, sino en ciertas condiciones también a partir del “derecho” del art. 14, como tendremos ocasión de ver.

las condiciones de igualdad e información; a nivel grupal/social, la inteligencia artificial afecta el respeto de la igualdad entre seres humanos; a nivel institucional, la inteligencia artificial afecta la percepción de las elecciones como un mecanismo democrático y a nivel de sistema afecta la legitimación político-administrativa¹⁹.

El modelo democrático lleva tiempo bajo ataque desde diferentes frentes²⁰, llevando importante doctrina a afirmar que la Inteligencia Artificial «silenciosamente se apoderó de la democracia²¹». De hecho, el impacto de la publicidad digital impulsada por la inteligencia artificial, el poder de las plataformas de redes sociales y los saboteadores de la comunicación masiva (cuáles *bots* y *trolls*) están influyendo y condicionando fuertemente los procesos políticos²².

Los sistemas políticos, las elecciones, la toma de decisiones y la ciudadanía también son impulsados cada día más por sistemas algorítmicos, los cuales actúan desde anuncios políticos dirigidos hasta el reconocimiento facial, desde interacciones automatizadas que intensifican la polarización hasta encuestas de opinión de participación masiva basadas en Internet que pueden ser fácilmente sesgadas por factores de automatización²³.

Como observa la mejor doctrina²⁴, las principales plataformas –como por ejemplo *Facebook* o *Instagram*– son “medios híbridos”: no son solo medios de comunicación, sino desempeñan también roles de medios de comunicación y de divulgación de noticias durante emergencias, así como roles de asamblea política y protesta durante eventos disputados (como elecciones u otros eventos clave en el contexto democrático²⁵). La estructura algorítmica de estas plataformas, por lo tanto, impacta y moldea cada vez más la mensajería política, la búsqueda de información y la participación de los ciudadanos. En este sentido, *Facebook*²⁶ no es una plataforma pasiva que simplemente conecta a amigos y familiares: es un actor político híbrido, que se vuelve activo recopilando informaciones personales de sus

¹⁹ A. Jungherr, *Artificial Intelligence and Democracy: A Conceptual Framework*, 2023.

²⁰ A. Morelli, *La democrazia rappresentativa*, cit., 1.

²¹ D. Helbing, et. al., *Will democracy survive big data and artificial intelligence*, en *Scientific American*, No. 25, 25 febrero 2017, <https://www.scientificamerican.com/article/will-democracy-survive-big-data-and-artificial-intelligence/>. Según el artículo, la humanidad está experimentando una profunda transformación tecnológica, y la llegada de la automatización a gran escala en los campos social y conductual cambiará la forma en que las sociedades humanas se organizan y gestionan.

²² V. Polonski, *How Artificial Intelligence Silently Took over Democracy*, en *World Economic Forum*, 2017.

²³ H.A. Ünver, *Artificial Intelligence, Authoritarianism and the Future of Political Systems*, 2018, 1.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ B. Alturki, S. Reiff-Marganiec, C. Perera, *A Hybrid Approach for Data Analytics for Internet of Things*, 2017.

²⁶ Como Facebook, muchas otras plataformas entre las cuales Twitter, Amazon y Netflix se basan también en la recolección y explotación de cantidades igualmente vastas de datos humanos, luego utilizados para perfilar y catalogar modelos de comportamiento social.

usuarios para venderlas a terceros²⁷. Los datos vendidos se utilizan para dirigir la publicidad al usuario adecuado, perfilando y analizando el comportamiento político, como demuestra el escándalo de *Cambridge Analytica*²⁸.

Los algoritmos, los programadores y las empresas tecnológicas responsables del desarrollo y mantenimiento de estas estructuras de automatización se convierten activamente en una inédita fuente de poder que es parcialmente independiente de los estados y las instituciones políticas internacionales: una fuente de poder que se sustituye al poder popular, que es el único poder legitimado constitucionalmente (art. 1 Const. ita.). A medida que la conectividad a Internet y la membresía en plataformas sociales explotan a nivel mundial, el porcentaje de la población que se sirve de ellas aumenta exponencialmente, permitiendo a la política automatizada impactar profundamente en la sociedad²⁹.

3. El derecho de información

Cabe remarcar el concepto del derecho a la información y su protección según la Corte Constitucional italiana.

El derecho a recibir información correcta y plural puede ser directamente atribuido al reconocimiento, que a lo largo del tiempo ha sido desarrollado por la jurisprudencia constitucional, de la existencia de una situación jurídica subjetiva específica, derivada del artículo 21 de la Constitución, que se materializa en el “derecho a ser informado³⁰”.

La Consulta, en una fase inicial, se limitó, como es sabido, a establecer la indudable existencia de una protección implícita y, sobre todo, indirecta, según el artículo 21 de la Constitución. No se trataría solamente de un «interés general de la colectividad en la información³¹», sino de un derecho que requiere una pluralidad de fuentes de información, acceso libre a las mismas, la ausencia de obstáculos legales injustificados (incluso temporales) a la circulación de noticias e ideas, y la exclusión de intervenciones de los poderes públicos susceptibles de traducirse, incluso indirectamente y en contra de las intenciones, en formas de presión para

²⁷ T. Scholz, *Digital Labor: The Internet as Playground and Factory*, 2012. Se observe: así como las plataformas de medios son híbridas, también lo son los tipos de datos. Los datos híbridos se refieren a la naturaleza multipropósito de la huella digital en línea de las personas; es decir, cómo, por ejemplo, los “me gusta”, los *retweets* y las preferencias de *check-in* pueden ser recopilados para generar una instantánea multidimensional de los determinantes del comportamiento social. La hibridez de estos datos personales, cuando se cruzan con personas con historiales de búsqueda, gustos y patrones de compra similares, crea la infraestructura de información de la vigilancia masiva y se convierte en el mayor conjunto de seguimiento y monitoreo social jamás creado. Esta vigilancia ya no es tan intensiva en mano de obra como solía ser; las infraestructuras de perfilado masivo también son en gran medida impulsadas por algoritmos.

²⁸ N. Srnicek, *Platform Capitalism*, 2016, 16.

²⁹ H.A. Ünver, *Artificial Intelligence*, cit., 1.

³⁰ A. Papa, *La problematica tutela del diritto all'autodeterminazione informativa nella big data society*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 2020, 2.

³¹ Corte. const., sent. n. 94 del 1977.

dirigir la prensa hacia objetivos predeterminados en lugar de otros³². En un momento posterior, la Corte –inaugurando una jurisprudencia ahora consolidada que vincula estrechamente democracia, información y formación de la opinión pública– reconoció el derecho a ser informado como una situación jurídica subjetiva constitucionalmente inviolable, derivada de los artículos 2 y 21 de la Constitución, y definió las garantías democráticamente necesarias que, como se mencionó anteriormente, se materializan en la integridad, objetividad y pluralidad de la información recibida³³. De aquí la atribución, en el sentido general de la libertad de información, de dos situaciones jurídicas subjetivas distintas, una orientada a informar y la otra a ser informado³⁴.

El reconocimiento de esta dualidad adquiere una relevancia fundamental para la identificación de la esencia misma del artículo 21 de la Constitución y del valor, en relación con la evolución democrática de la sociedad, de esta disposición constitucional, definida por la Corte Constitucional desde sus primeras sentencias como la «piedra angular del orden democrático»³⁵. Hasta el punto de ser considerada, en su polifacética naturaleza, coesencial con la forma democrática establecida por la Carta Constitucional, sobre la base de la convicción de que «los principios fundamentales de nuestro Estado exigen que nuestra democracia se base en una opinión pública libre y sea capaz de desarrollarse a través de la igual competencia de todos en la formación de la voluntad general³⁶».

La protección del derecho de información se demuestra –a la vez– fundamental y complicada en el moderno contexto de sitios web llenos de noticias falsas³⁷, que amenazan seriamente la libertad de información en el sentido ideado por la Corte Constitucional italiana.

Las nuevas herramientas de IA también hacen posible generar imágenes, clonar la voz de una persona y generar cada vez más fácilmente videos *deepfake*³⁸. Los *deepfakes* tienen un enorme potencial para la desinformación, culpable (información falsa o inexacta) y voluntaria (información con la intención de engañar). Esto ocurre especialmente a través de la creación de contenido humorístico, es decir, con alto potencial de volverse viral en línea³⁹. Los políticos son el principal objetivo de los *deepfakes*, que amenazan seriamente con socavar la confianza en el entorno informativo. En negativo, este recurso informático podría

³² Corte. const., sent. n. 105 del 1972.

³³ Corte. const., sent. n. 155 del 2002; Corte. const., sent. n. 69 del 2009.

³⁴ Corte. const., sent. n. 112 del 1993.

³⁵ Corte. const., sent. n. 84 del 1969.

³⁶ Corte. const., sent. n. 112 del 1993.

³⁷ A. Mahadevan, *This newspaper doesn't exist: How ChatGPT can launch fake news sites in minutes*, en *Poynter*, 2023.

³⁸ K. Wiggers, *Runway's Gen-2 shows the limitations of today's text-to-video tech*, en *techcrunch.com*, 2023.

³⁹ See also: B. Chesney, D. Citron, *Deep Fakes: A Looming Challenge for Privacy*, en *Berkeley law journal*, 2019.

facilitar que algunos políticos evadan la responsabilidad por sus palabras reales, pretextando haber caído víctimas de contenido generado por IA⁴⁰.

Estos peligros se pueden manifestar en el ámbito de las campañas políticas, donde las campañas de desinformación necesitarán menos recursos humanos y financieros: la combinación de modelos de lenguaje de IA en conjunto con un contenido desinformativo puede llevar a la decepción a gran escala y dañar la confianza pública en las instituciones democráticas⁴¹.

La diseminación de desinformación podría demostrarse aún más impactante hacia el derecho de información a través del uso de *chatbots* interactivos, que personalizan las interacciones según las características de los votantes y se comportan como seres humanos, generando contenido que simula emociones humanas, manipulando el interlocutor⁴², que podría revelarse peligrosamente persuasivo⁴³.

Por otro lado, la moderación basada en la inteligencia artificial podría suprimir involuntariamente el discurso político: si la IA se basa únicamente en el contenido que las personas aprecian subjetivamente, inevitablemente podría llegar a marginar las otras opiniones políticas. Esto es particularmente verdadero en el caso de las ideas minoritarias, que verían una representación social muy reducida⁴⁴.

En esta perspectiva, cabe remarcar que la Ley de IA no clasifica estas prácticas supra mencionadas como “riesgo inaceptable”, abarcando un conjunto limitado de aplicaciones de IA que representan una grave amenaza para los derechos fundamentales (Art. 5 L. IA).

3.1 *El derecho de información*

Como destaca la mejor doctrina, si los derechos patrimoniales son el presupuesto de la desigualdad, los derechos fundamentales son la base de la igualdad. Según Cicerón, el fundamento mismo de la sociedad sería la *par condicio civium*⁴⁵. En este sentido, cobra especial importancia el contenido del ya mencionado artículo 1, párrafo 2, de la Constitución italiana, que establece que «La soberanía pertenece al pueblo, que la ejerce en las formas y límites de la Constitución».

El artículo 1 establece dos garantías. La primera, de naturaleza negativa, afirma que la soberanía pertenece al pueblo y a nadie más. La segunda, de naturaleza positiva, identifica la soberanía como la suma de aquellos poderes y contrapoderes

⁴⁰ M. Adam, C. Hocquard, *Artificial intelligence, democracy and elections*, en *European parliamentary research service*, 2023, 4.

⁴¹ OECD, *AI language models – Technological, socio-economic and policy considerations*, en *OECD Digital Economy Papers*, 2023, 10.

⁴² M. Panditharatne, *How AI Puts Elections at Risk — And the Needed Safeguards*, in *brennancenter.org*, 2023.

⁴³ M. Adam, C. Hocquard, *Artificial intelligence, democracy and elections*, cit., 4.

⁴⁴ A. Jungherr, *Artificial Intelligence and Democracy*, cit.

⁴⁵ Cicerón, *De re publica*, Istituto editoriale italiano, 1928, I, XXV, 68.

que pertenecen a todos y que constituyen una fracción de la soberanía⁴⁶. Entonces, establecer el derecho a la igualdad significa colocar al pueblo por encima de la superestructura institucional: democráticamente, el pueblo condiciona la superestructura y su igualdad constituye el *prius* del principio democrático⁴⁷.

Si esto es cierto en el “viejo” mundo material, surge la pregunta de si este principio se respeta en el nuevo mundo digital.

La inteligencia artificial predice el comportamiento humano a partir de observaciones históricas. Esta característica puede ignorar y agravar las desigualdades, planteando la necesidad de una cuidada y continua observación de la implementación de los algoritmos⁴⁸.

La visibilidad de las personas ante la inteligencia artificial depende de su representación en datos registrados en el pasado, llevando a la invisibilidad de grupos no tradicionalmente representados en conjuntos de datos. Por otro lado, grupos históricamente marginados pueden estar sobreexpuestos en registros criminales, lo que afecta negativamente a la justicia penal y las decisiones de sentencia⁴⁹. Entonces, la visibilidad ante la IA puede aumentar o disminuir la influencia política y la tutela constitucional de ciertos grupos: por ejemplo, la IA podría aumentar los recursos para los ya privilegiados al hacer que sus voces, intereses y actitudes sean más visibles y accesibles para los tomadores de decisiones, y –a la vez– ignorar a grupos menos visibles⁵⁰.

La IA también tiene efectos negativos en el mercado laboral tradicional, ya que a menudo se utiliza para reducir costes laborales, sustituyendo a los trabajadores por tareas automatizadas. Esto debilita el poder de negociación y los ingresos de los trabajadores, aumentando la desigualdad económica y debilitando su influencia política⁵¹.

Las desigualdades pueden surgir también en la asignación algorítmica de servicios estatales, en la visibilidad y representación de las personas en dichos sistemas, y en la provisión o eliminación de oportunidades económicas para quienes pueden ver sus trabajos reemplazados por la inteligencia artificial⁵². Esto conlleva el riesgo de que las ganancias no se compartan de manera amplia y beneficien únicamente a una élite, planteando preocupaciones relativamente al hecho de que solamente las élites logran acceder a las ganancias generadas por la inteligencia

⁴⁶ L. Ferrajoli, *Manifesto per l'uguaglianza*, Laterza, 2019, 11.

⁴⁷ L. Ferrajoli, *Manifesto per l'uguaglianza*, cit., 11.

⁴⁸ V. Eubanks, *Automating inequality: How high-tech tools profile, police, and punish the poor*, 2018.

⁴⁹ J. Buolamwini, T. Gebru, *Gender shades: Intersectional accuracy disparities in commercial gender classification*, en S.A. Friedler, C. Wilson (Eds.), *Proceedings of the 1st conference on fairness, accountability and transparency*, No. 81, 2018, 77–91.

⁵⁰ A. Jungherr, *Artificial Intelligence and Democracy*, cit.

⁵¹ D. Acemoglu, *Harms of AI*, en J.B. Bullock, Y.C., J. Himmelreich, V.M. Hudson, A. Korinek, M.M. Young, B. Zhang (Eds.), *The Oxford handbook of AI governance*, 2021.

⁵² A. Jungherr, *Artificial Intelligence and Democracy*, cit.

artificial, mientras que la mayoría enfrenta riesgos económicos fruto de la automatización⁵³.

Estas esferas representan un claro peligro para la implementación del contenido del art. 3 Const. y demandan una intervención reguladora, como en el caso de los algoritmos discriminatorios o de cualquier manera perjudiciales para el principio de igualdad⁵⁴.

3.2 *Inteligencia artificial y elecciones*

Las democracias dependen en gran medida de las elecciones para gestionar el conflicto político y determinar quién ejerce el poder, lo que las convierte en sistemas de “incertidumbre organizada”, como bien lo define la doctrina⁵⁵. Las empresas y los gobiernos pueden recurrir a la IA para predecir los resultados de las elecciones o los cambios de ánimo del electorado y posiblemente intervenir a través de algoritmos persuasivos⁵⁶, que representan otra preocupante forma de autoritarismo de la IA.

Por otro lado, los algoritmos no encuentran sus límites en la predicción del comportamiento de los votantes individuales: no obstante el comportamiento de voto de los más comprometidos puede predecirse con cierta probabilidad, en sistemas bi-partidos predecir el comportamiento de las personas que se demuestran poco involucradas en la política resulta mucho más difícil⁵⁷, y esta incertidumbre sobre los resultados de las elecciones seguirá existiendo en el futuro próximo. Sin embargo, las campañas pueden desarrollar otros modelos basados en datos

⁵³ D. Acemoglu, S. Johnson, *Power and progress: Our thousand-year struggle over technology and prosperity*, 2023.

⁵⁴ C. Piparo, *Criminal risk assessment*, cit., 715-717.

⁵⁵ Ver también: A. Przeworski, *Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*, 1991.

⁵⁶ Un algoritmo persuasivo dirige el comportamiento del usuario sin instrucciones u órdenes explícitas, sino que “empuja” al usuario hacia la elección o resultado deseado a través de condicionamiento indirecto y encubierto. La forma en que los algoritmos persuasivos influyen en el comportamiento humano se relaciona directamente con el concepto de “empujar” según la teoría del “empujón” de los ganadores del Premio Nobel Richard Thaler y Cass Sunstein. El empuje es un concepto comportamental importado de la sociología, donde sugerencias e indicios indirectos impactan en las decisiones de las instituciones y las personas sin una amenaza o persuasión directa. Un empujón sólido no es una amenaza ni una coerción, ya que no parece vinculante y la mayor parte del tiempo guía al objetivo hacia el conjunto deseado de comportamientos de manera que esa decisión parezca la elección propia del objetivo, entre las alternativas. Debido a su capacidad para recolectar grandes cantidades de decisiones y opciones de usuario, las arquitecturas algorítmicas están diseñadas de manera ideal para los empujones automatizados, ya que pueden aprender automáticamente de los datos de usuario para hacer elecciones sucesivas propicias para un empujón. Con un conjunto de datos en vivo de comportamiento del usuario, los sistemas basados en IA tendrán un extenso “repertorio de empujones” posibles que pueden guiar a las personas hacia las elecciones y comportamientos deseados sin que se den cuenta, y lo que es peor, parecerá que tienen agencia en la decisión requerida.

⁵⁷ E.-D. Hersh, *Hacking the electorate: How campaigns perceive voters*, 2015.

relevantes para las elecciones, como la probabilidad de que alguien vote o done dinero⁵⁸, lo que podría dar a los usuarios una ventaja competitiva. Aunque parte de la doctrina da relevancia al peligro hacia la democracia que este fenómeno puede constituir, según otra doctrina cualquier ventaja de este tipo va a resultar efímera, dada la amplia disponibilidad de herramientas basadas en IA y la capacidad de las organizaciones de campaña para aprender de los éxitos y fracasos de otros⁵⁹.

En general, el impacto directo de la IA en las elecciones parece limitado, aunque sea más probable un impacto indirecto al trasladar las expectativas sobre los poderes supuestos de la IA de la industria y la ciencia a la política, el público puede llegar a creer que la IA es capaz de contrarrestar la “incertidumbre organizada” de las elecciones democráticas. Esto solo podría debilitar la confianza pública en las elecciones y en la aceptación de los resultados electorales⁶⁰.

No obstante, el impacto limitado en los procesos electorales, se ha afirmado que a medida que los procesos electorales se lleven a cabo en condiciones óptimas de información, imparcialidad y libertad, la calidad de la democracia será mayor⁶¹.

4. Toma algorítmica de decisiones políticas

En mayo de 2017, el escritor estadounidense Joshua Davis escribió uno de los artículos más compartidos en Wired: “Elijiendo a un Presidente de inteligencia artificial⁶²”.

El título es interesante, ya que los presidentes reciben por el pueblo una legitimación: la fuente más importante de autoridad en la política. Entonces, una vez que se implementan sistemas de toma de decisiones algorítmicas y comienzan a tomar decisiones políticas, ¿de dónde proviene la autoridad para tomar decisiones vinculantes?

Para comprender cómo influye la inteligencia artificial en la política, examinemos el proceso real de toma de decisiones. La teoría tradicional de toma de decisiones divide el proceso en cinco componentes principales: establecimiento de la agenda, formulación de políticas, toma de decisiones, implementación y supervisión. El “momento político” se desarrolla en cuatro fases: el establecimiento de la agenda, la formulación de políticas, la toma de decisiones y la fase de implementación.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ D. Kreiss, *Prototype politics: Technology-intensive campaigning and the data of democracy*, 2016.

⁶⁰ A. Jungherr, *Artificial Intelligence and Democracy*, cit.

⁶¹ J. E. Molina, *Elecciones en América Latina (2005-2006): desafíos y lecciones para la organización de procesos electorales*, en *Cuadernos de CAPEL*, No. 52, 2008, 13-14.

⁶² J. Davis, *Is There an AI President in Our Future? That Might Be an Upgrade*, in *Wired*, 2017. Los argumentos de Davis giran en torno a decisiones rápidas, respuestas adecuadas y responsables a las necesidades de los ciudadanos y la eliminación final de la corrupción del proceso político. Según el artículo, el Presidente de IA se convertirá en una realidad con el tiempo, después de años de externalización gradual de tareas más complejas y críticas a las máquinas, culminando finalmente con la toma completa de todas las decisiones políticas por parte de estructuras algorítmicas.

La definición de la agenda política (designación de temas importantes frente a redundantes) puede ser facilitada por el *sentiment analysis* (el análisis algorítmico de emociones y sentimientos de la población). Este proceso algorítmico se parece a algunas operaciones de extracción automatizada de texto que vemos a propósito de marketing, publicidad y campañas políticas, donde se examinan las frecuencias de palabras y la manifestación de sentimientos para diferenciar la comunicación hacia la población. Es fácil imaginar cómo la IA refinará sus algoritmos en el futuro próximo para permitir observaciones de alta fidelidad y granularidad sobre los problemas principales de los ciudadanos, las demandas de problemas y las opiniones políticas. China, por otro lado, recurre a esta clase de *sentiment analysis* para decidir qué tipo de contenido crítico hacia el gobierno constituye un comportamiento criminal. Como muestra la doctrina, el gobierno chino ha estado utilizando estructuras algorítmicas para separar el contenido crítico que debe eliminarse, marcarse para monitoreo o simplemente se permitirán en la web⁶³.

Es evidente, entonces, que los avances en el *sentiment analysis* y la identificación de las prioridades principales de los ciudadanos protagonizarán en la próxima fase de desarrollo algorítmico y serán empleadas masivamente en la toma de decisiones políticas. Esto, de hecho, supone un verdadero problema de legitimidad de la misma inteligencia computacional, que podría quitar voz y representación a muchas críticas⁶⁴.

Las estructuras algorítmicas pueden influir significativamente en la formulación de políticas en muchos niveles. Por un lado, las estructuras algorítmicas pueden estimar los efectos de políticas alternativas, permitiendo decisiones más informadas y basadas en datos sólidos, en lugar de depender únicamente de la retórica política y de la ideología. Además, la IA puede facilitar el análisis de la opinión pública y la identificación de problemas emergentes a medida que surgen en las redes sociales y otros canales de comunicación. Esto permite una mayor cercanía entre los encargados de formular políticas con los problemas de la población en tiempo real. Esta diferente relación entre política y sociedad podría generar respuestas más ágiles y receptivas a las complejas necesidades de la sociedad.

Sin embargo, también plantea preocupaciones sobre la falta de transparencia y la posibilidad de sesgos en los algoritmos utilizados para tomar decisiones: si los algoritmos utilizados para la formulación de políticas no son transparentes y se basan en datos sesgados, podrían tomar decisiones que favorezcan a ciertos grupos o intereses sobre otros. Por lo tanto, es crucial que haya mecanismos de supervisión y regulación efectivos para garantizar que la IA en la formulación de políticas sea justa y equitativa⁶⁵.

En cuanto a la toma de decisiones en sí, la IA tiene el potencial de mejorar la calidad de las decisiones políticas al proporcionar análisis objetivos y basados en

⁶³ G. King, J. Pan, M. E. Roberts, *How Censorship in China Allows Government Criticism but Silences Collective Expression*, en *American Political Science Review*, No. 2, 2013, 326–343.

⁶⁴ D. Bond, *Facebook Key to Winning UK General Election, Political Parties Say*, en *Financial Times*, 2017.

⁶⁵ H.A. Ünver, *Artificial Intelligence*, cit., 10.

datos. Los algoritmos pueden evaluar de manera más eficiente una amplia gama de datos y escenarios para llegar a decisiones informadas. Además, la IA puede ayudar a identificar posibles soluciones y políticas que los seres humanos podrían pasar por alto. Sin embargo, la toma de decisiones automatizada también plantea preocupaciones sobre la falta de control humano y la posibilidad de decisiones incorrectas o sesgadas. Por lo tanto, es esencial que haya una supervisión y revisión humana adecuada de las decisiones tomadas por algoritmos, especialmente en cuestiones críticas como la seguridad nacional o los derechos civiles⁶⁶.

En la implementación de políticas, la IA puede desempeñar un papel importante al garantizar la eficiencia y la ejecución efectiva de las políticas. Por ejemplo, en el ámbito de la atención médica, los sistemas de IA pueden ayudar a asignar recursos de manera más eficiente, optimizar la programación de personal y mejorar la calidad del cuidado. Sin embargo, es importante garantizar que la implementación de políticas basadas en IA no resulte en la exclusión o discriminación de ciertos grupos de la sociedad. Se deben establecer mecanismos para proteger los derechos y la igualdad de todas las personas⁶⁷.

La supervisión de políticas implementadas a través de IA es fundamental para garantizar la rendición de cuentas y la transparencia. Las estructuras algorítmicas deben estar sujetas a una supervisión constante y deben ser evaluadas en función de su eficacia y sus impactos en la sociedad. La revisión humana y la participación pública son esenciales para garantizar que las políticas basadas en IA se ajusten a las necesidades y valores de la sociedad en general⁶⁸.

5. Contrarrestar algunos impactos perjudiciales de la inteligencia artificial. Herramientas técnicas

La coalición *globalpolicy.ai*, que reúne a organizaciones de todo el mundo, ha estado discutiendo la posibilidad de lanzar un Desafío Global sobre Confianza Digital (*Global Challenge on Digital Trust*) para incentivar a las partes interesadas de todo el mundo a desarrollar soluciones para mitigar los riesgos de la desinformación. Actualmente, existen varios métodos que pueden ayudar a disuadir que el contenido generado por inteligencia artificial aparezca en campañas de desinformación online.

En primer lugar, las herramientas de detección pueden ser fácilmente eludidas reemplazando palabras y parafraseando el texto algorítmico. En segundo lugar, los proveedores de sistemas de inteligencia artificial pueden implementar salvaguardias contra ciertos tipos de discursos, prohibiendo que *ChatGPT-3* sea alimentado con escenarios ficticios que asuman el papel de un personaje y “actúen”

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ *Idem*, 11.

⁶⁸ S. Joseph, *How Volkswagen Is Using Artificial Intelligence for Ad Buying Decisions*, en *Digiday*, 2018.

el discurso prohibido⁶⁹. Además, las herramientas de detección automatizada, como *GPTZero* o *DetectGPT*, pueden señalar contenido generado por inteligencia artificial, pero no son completamente confiables: rápidamente quedan obsoletas, y la propia herramienta de *OpenAI* identificó correctamente solo el 26 % de los textos escritos por inteligencia artificial⁷⁰.

Otra técnica llamada watermarking recomienda la adición de una etiqueta visual para señalar el contenido generado algorítmicamente. Por ejemplo, el generador de imágenes *DALL-E* incorpora una franja colorida en sus imágenes. Sin embargo, este watermarking puede resultar difícil de detectar y se puede eliminar fácilmente; en consecuencia, las “marcas de agua” permanecen invisibles para los humanos y son detectables solo algorítmicamente. Esto lleva a una drástica disminución de la calidad del texto generado algorítmicamente: no solo el vocabulario algorítmico (por ejemplo, el de *ChatGPT-3*) es bastante limitado, sino que los *watermarks* pueden eliminarse parafraseando el texto generado por inteligencia artificial⁷¹.

Cabe destacar que la industria ha estado trabajando en la creación de un estándar abierto interoperable llamado *C2PA* para etiquetar contenido generado por inteligencia artificial y divulgar su origen o historial de propiedad. *Adobe*, por ejemplo, ahora utiliza este estándar como parte de su herramienta de credenciales de contenido, lo que permite a los creadores agregar información adicional sobre sí mismo y su proceso creativo directamente a su contenido al exportar o descargar datos.

Otras soluciones que se están proponiendo para contrarrestar la desinformación generada por inteligencia artificial incluyen el desarrollo de un verificador de hechos instantáneo para usuarios de redes sociales, la introducción de la detección humana de contenido generado por inteligencia artificial o la identificación de redes de cuentas falsas en plataformas de redes sociales. Aunque distinguir el texto generado por inteligencia artificial en lugar de humanos es una tarea difícil, sigue siendo necesaria, especialmente para la verificación de noticias de última hora⁷².

La UE está financiando actualmente var Uno de esos proyectos *vera.ai*, que incluye un enfoque de verificación de hechos continuo (donde el modelo de inteligencia artificial se vuelve a entrenar continuamente con la ayuda de la retroalimentación de los usuarios) y modelos de inteligencia artificial que verifican constantemente fuentes actualizadas y verificadas⁷³.

5.1 Herramientas jurídicas

⁶⁹ M. Heikkilä, *Why detecting AI-generated text is so difficult (and what to do about it)*, en *technologyreview.com*, 2023.

⁷⁰ M. Adam, C. Hocquard, *Artificial intelligence, democracy and elections*, cit., 4.

⁷¹ *Idem*, 5.

⁷² L. Morrish, *Fact-Checkers Are Scrambling to Fight Disinformation With AI*, in *wired.co.uk*, 2023.

⁷³ M. Adam, C. Hocquard, *Artificial intelligence, democracy and elections*, cit., 5.

Como hemos visto, la inteligencia artificial puede tanto beneficiar como poner en peligro la democracia, como ya se resaltó. La legislación de la Unión Europea ya contempla algunas normas para contrarrestar los riesgos asociados al uso de herramientas de IA. Por ejemplo, el Reglamento General de Protección de Datos (*General Data Protection Regulation*, GDPR) de la UE 2016/679 y el Reglamento de Protección de Datos (*EU Data Protection Regulation*, EUDPR) de la UE 2018/1725 otorgan a los usuarios el derecho de oponerse al perfilado, limitando la tutela a datos personales sensibles⁷⁴.

La Comisión Europea lanzó una serie de iniciativas para abordar la desinformación, a las cuales siguió la adopción de un Código de Prácticas sobre Desinformación (*Code of Practice on Disinformation*), donde la industria (incluidas las online) acordó voluntariamente estándares para combatir la desinformación. En 2022, se adoptó un nuevo Código de Prácticas sobre Desinformación, implementando medidas de transparencia más sólidas en la publicidad política, proporcionando un etiquetado más eficiente, comprometiéndose a revelar al patrocinador el gasto publicitario, y estableciendo bibliotecas de publicidad en línea buscables para la publicidad política. El código también tiene como objetivo poner a disposición de los usuarios herramientas para reconocer, comprender y señalar la desinformación⁷⁵.

La Ley de Servicios Digitales (*Digital Service Act*, DSA) entró en vigor en Noviembre de 2022. Según esta Ley, las grandes plataformas online deben adaptarse a un enfoque basado en el riesgo mediante auditorías independientes de sus sistemas de gestión de riesgos para prevenir la desinformación en sus sistemas. La DSA, además, reconoce el Código de Prácticas sobre Desinformación: para las plataformas muy grandes, cumplir con el código podría considerarse una medida adecuada para mitigar el mismo riesgo⁷⁶.

En cuanto a las elecciones, la inteligencia artificial puede ser una herramienta poderosa para mejorar la moderación de contenido y detectar noticias falsas en las redes sociales. Sin embargo, reducir la visibilidad del contenido también conlleva el riesgo de limitar la libre expresión democrática, limitar la circulación de contenido, silenciar el debate y limitar el pluralismo, es decir, comprometer la democracia representativa⁷⁷.

El Parlamento Europeo y el Consejo de la UE están llevando a cabo negociaciones trilaterales sobre la propuesta de un reglamento sobre publicidad política. La propuesta busca armonizar las normas sobre la transparencia de la publicidad política mediante la obligatoriedad del registro y etiquetado de los anuncios políticos. Las etiquetas deberían ir acompañadas de un aviso de transparencia que mencione la identidad y los datos de contacto del patrocinador, el período de publicación y las cantidades gastadas.

⁷⁴ *Ibidem.*

⁷⁵ *Ibidem.*

⁷⁶ *Ibidem.*

⁷⁷ J. Heesen, *AI and Elections – Observations, Analyses and Prospects*, en *boell.org*, 2022.

Por último, el proyecto de Ley de IA (AI Act, nacido de la *Proposal* de Abril de 2021) contempla un enfoque basado en el riesgo e impone requisitos regulatorios específicos para los sistemas de IA de alto riesgo. En su posición sobre la propuesta de Ley de IA, el Parlamento añadió a la lista de sistemas de IA de alto riesgo aquellos utilizados para influir en los votantes en campañas políticas. También introdujo una disciplina escalonada de la IA de propósito general. Los proveedores de los *foundation models* (o sea, de los modelos de sistemas de IA que se entrenan con *big data*, están diseñados para la general producción de *outputs* y se pueden adaptar a una amplia gama de tareas) deben garantizar una protección sólida de los derechos fundamentales: la democracia, el Estado de derecho, la salud, la seguridad y el medio ambiente. Además, los modelos de IA fundamentales generativos, destinados a generar texto, imágenes, audio o video, deberían revelar el hecho de que el contenido fue generado por IA y no por humanos. Además, deberían estar entrenados y diseñados para evitar la generación de contenido ilegal. Las negociaciones institucionales están actualmente en curso para finalizar la propuesta del *AI Act*⁷⁸.

Cabe remarcar que la revisión anual de la Ley de IA de la UE (Art. 112(1)) es insuficiente para abordar las amenazas inminentes planteadas por la IA *deepfake*, como la manipulación de los votantes. Esta inacción pone la democracia en serio peligro. La Comisión, entonces, debería reclasificar rápidamente estas prácticas como «IA de alto riesgo» (Art. 7(2)) e implementar controles más estrictos: una acción rápida es imperativa para mitigar estas amenazas⁷⁹.

El Considerando 132 de la AIA identifica preocupaciones específicas con respecto a los sistemas de IA que interactúan con individuos o generan contenido, enfatizando los posibles “riesgos específicos” de engaño, estableciendo específicos requisitos de transparencia para tales sistemas en ciertas circunstancias, sin infringir las obligaciones existentes para la IA de alto riesgo.

El Considerando 132 estipula además que se debe notificar a las personas cuando interactúan con un sistema de IA. Si bien no se establece explícitamente en la AIA, el énfasis en la notificación individual como “personas naturales” se alinea con principios legales establecidos como el estándar del “consumidor promedio”. La notificación se aplica cuando la naturaleza o el contexto de la interacción no serían inmediatamente claros para una persona razonable que está interactuando con una IA.

Para garantizar una notificación efectiva al usuario, el Considerando 132 destaca la importancia de considerar grupos relacionados con la edad o discapacitados (por ejemplo, niños o personas con discapacidades cognitivas) cuando el sistema de IA interactúa directamente con ellos.

El mismo Considerando 132 también enfatiza informar a las personas cuando los sistemas de IA procesan sus datos biométricos e infieren elementos sensibles

⁷⁸ F. Romero Moreno, *Generative AI and deepfakes: a human rights approach to tackling harmful content*, in *International review of law, computers, and technology*, 2024, 10.

⁷⁹ *Idem*, 11.

como emociones, intenciones o categorías como sexo, edad o etnia. Es crucial que estas notificaciones sean accesibles para personas con discapacidades. Aunque un reciente caso de fraude de \$25 millones que involucra *deepfakes* que impersonan la alta gerencia subraya los peligros de la biometría generada por IA (Actualización Biométrica 2024); explorarlo queda fuera del alcance de este documento⁸⁰.

Sin embargo, un examen más detenido de la jurisprudencia del TJUE revela oportunidades perdidas para fortalecer los requisitos de notificación. Basándose en su enfoque en evolución sobre notificación clara y específica, la AIA podría haber refinado aún más los requisitos, especialmente para interacciones con IA potencialmente engañosa y muchas veces altamente riesgosa como *deepfakes*. Por ejemplo, un *deepfake* perjudicial podría implicar un video de noticias aparentemente genuino con un político haciendo declaraciones falsas o inflamatorias. La AIA podría haber contrarrestado tales amenazas mediante la obligación de notificaciones “suficientemente precisas” y “adecuadamente fundamentadas” en las plataformas de alojamiento (cumpliendo con el umbral de conocimiento del artículo 6 del DSA de la UE) para *deepfakes* utilizados en desinformación electoral, extorsión o material de abuso infantil generado por IA. Estas advertencias claras permitirían a los operadores tomar decisiones conscientes del contexto (como en el caso *L'Oréal v. eBay*) y permitirían a las plataformas eliminar rápidamente contenido dañino sin un extenso análisis legal, al tiempo que respetan la libertad de expresión (como en el caso *YouTube v. Cylando*⁸¹).

Además, la AIA podría haber fortalecido significativamente la protección del usuario al exigir etiquetas de advertencia diferenciadas adaptadas a categorías de contenido específicas. Tomando inspiración del caso *Wirtschaftsakademie* del TJUE que enfatiza la responsabilidad compartida entre la plataforma y el creador, este enfoque colaborativo podría exigir una comunicación de riesgos matizada a través de advertencias específicas (por ejemplo, categorías de alto riesgo, riesgo moderado y bajo riesgo). Esto proporcionaría una mayor protección a individuos vulnerables, especialmente niños y personas con discapacidades cognitivas, que son más susceptibles a la manipulación en línea⁸².

En última instancia, la transparencia protege los derechos del usuario de dos maneras clave. En primer lugar, como enfatizó *Tele2/Watson*, capacita a los usuarios para buscar remedios legales contra contenido de IA potencialmente perjudicial como *deepfakes*. En segundo lugar, se alinea con la posición de la CJEU en SCHUFA (*Scoring*) sobre la toma de decisiones automatizada (Art. 22(1) del GDPR), asegurando información clara y significativa para que los usuarios comprendan la lógica, la importancia y las posibles consecuencias de las decisiones

⁸⁰ J.R. McConvey, *Deepfake Videos Looked So Real that an Employee Agreed to Send Them \$25 Million*, en *Biometric Update*, 2024.

⁸¹ Joined Cases C-682/18 and C-683/18 *Frank Peterson v. Google LLC and Others and Elsevier Inc. v Cyando AG* ECLI:EU:C:2021:503 [116].

⁸² C-210/16 *Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein v. Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein GmbH* [2018] EUECJ [36]-[39].

de IA, lo que permite remedios legales y protege contra consecuencias discriminatorias⁸³.

6. Conclusiones

La inteligencia artificial influye cotidianamente en el desarrollo de la vida democrática, aunque muchas de sus aplicaciones y efectos futuros siguen siendo inciertos. Por esto, las ciencias sociales se involucran cada día más en el estudio del algoritmo, guiando su implementación en las instituciones, la política y el gobierno. Entonces, a medida que la inteligencia artificial se expande en la sociedad, es importante considerar cómo afecta a la democracia, analizando sus efectos en los sectores de la autodeterminación, la igualdad, las elecciones y su legitimación político-administrativa.

Actualmente, la IA está creando el mundo digital en el que las generaciones futuras pasarán la mayor parte de su tiempo y, por lo tanto, es necesario diseñar el estatus de una “sociedad algorítmica” en la que los derechos fundamentales se respeten tutelando el respeto de la dignidad humana como base fundamental del “nuevo mundo algorítmico”.

No obstante, las fuerzas tecnológicas estén moldeando la sociedad, no parece haber un compromiso político mundial para regular universalmente la IA. Estas obras de estandarización legal (asimilación y armonización) se enfocan únicamente a nivel nacional o regional, como en el caso de la Unión Europea (supra mencionado), que establece estándares regulatorios de la IA.

Es evidente, entonces, que una profunda y amplia regulación de la IA, junto con una supervisión continua del algoritmo y el recurso a herramientas técnicas, es fundamental para evitar desigualdades sociales, discriminaciones, sesgos, engaños políticos y faltas de transparencia, llevando a la muerte de la democracia representativa, comportando la violación de las garantías constitucionales de los derechos constitucionalmente protegidos como la libertad (artículos 13 y ss. Const. ita.), igualdad (artículo 3 Const. ita., artículo 9.2 Const. esp.) e información (artículo 21 Const. ita.).

⁸³ C-634/21 SCHUFA Holding and Others (Scoring) [2023] ECLI:EU:C:2023:957 [56], [59].

6 • 1 • 2024



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

NEL NOME DELLA STORIA. LE CELEBRAZIONI DELLO SBARCO IN NORMANDIA E I DIFFICILI RAPPORTI CON MOSCA, IERI E OGGI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



D. VIGNATI E M. MERLATI

ISSN: 2612-6672



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

**Nel nome della storia?
Le celebrazioni dello sbarco in Normandia
e i difficili rapporti con Mosca, ieri e oggi**
[In the Name of History? Normandy Landings Celebrations and the
Troubled Relations with Moscow, Yesterday and Today]

*Mariele Merlati e Daniela Vignati**

Abstract

[It.] Lo sbarco delle truppe alleate sulle coste della Normandia all'alba del 6 giugno 1944 segnò una svolta nella Seconda guerra mondiale verso la liberazione dell'Europa dal nazismo. La sua travagliata preparazione mise però duramente alla prova la cosiddetta Grande Alleanza. Dopo l'attacco della Germania all'Unione Sovietica, la questione dell'apertura di un secondo fronte in Europa fu una costante fonte di attriti e alimentò la radicata diffidenza di Stalin nei confronti di Roosevelt e Churchill. A ottant'anni di distanza, i preparativi per le celebrazioni dello sbarco si intrecciano con le tensioni scaturite dalla guerra in Ucraina.

[En.] When Allied troops landed on the shores of Normandy at dawn, on the morning of June 6, 1944, the Liberation of Europe from Nazism began. Yet, the defeat of Hitler's Germany came at a major cost for the so-called Grand Alliance. During the endless months that followed Nazi Germany's attack against the Soviet Union, the question of the Second Front was a constant source of lasting resentment and growing mistrust on the part of Stalin towards Roosevelt and Churchill. Eighty years later, as D-Day celebrations approach, tensions stemming from Russia's war against Ukraine cast shadows on them.

Parole-chiave: Russia – Grande Alleanza – Sbarco in Normandia – Francia – Guerra in Ucraina.

Keywords: Russia – Grand Alliance – Normandy Landings – France – Ukraine War.

SOMMARIO: 1. L'ottantesimo anniversario del D-Day e il mancato invito alla Russia. 2. La Grande Alleanza e il problema del secondo fronte.

* Mariele Merlati è Professoressa Associata di Storia delle relazioni internazionali; Daniela Vignati è ricercatrice nella medesima disciplina. Il testo è stato referato internamente a cura della Direzione. Responsabile del controllo editoriale: Sara Zanotta.

1. *L'ottantesimo anniversario del D-Day e il mancato invito alla Russia*

Enorme clamore, malcelati malumori, timide spiegazioni e successivi ripensamenti si sono susseguiti nella primavera del 2024, alla vigilia delle celebrazioni dell'ottantesimo anniversario dello sbarco in Normandia, in seguito all'annuncio da parte delle autorità francesi dell'intenzione di estendere a esponenti del governo russo l'invito a prendervi parte.

Le prime informazioni in merito risalgono alla metà di aprile, quando l'agenzia di stampa francese AFP (Agence France-Presse) ha riportato la raccomandazione in tal senso formulata dal comitato ad hoc istituito dall'Eliseo con l'incarico di organizzare gli eventi legati all'ottantesimo anniversario dello sbarco in Normandia e di quello in Provenza, della liberazione di Parigi e della vittoria della Seconda guerra mondiale (che ricorrerà nel 2025). Presieduto da un ex diplomatico di rango quale Philippe Etienne, già ambasciatore a Washington e a Berlino, il Comitato Mission Libération – questa la sua denominazione – è composto da funzionari del governo e dell'amministrazione francese, affiancati da un gruppo di storici e studiosi della Seconda guerra mondiale¹. Secondo quanto indicato dalla AFP, il comunicato emesso dal Comitato precisava che Vladimir Putin non sarebbe stato ammesso alle celebrazioni a causa della guerra in Ucraina, ma che una delegazione del governo russo vi avrebbe preso parte².

Lo stesso comunicato – che poco diplomaticamente indulgeva in una notazione alquanto polemica: «al contrario del Cremlino, la Francia non applica revisionismo politico alla storia³» – attribuiva la scelta del Comitato alla volontà di coinvolgere nelle cerimonie i governi di tutti i paesi che durante la Seconda guerra mondiale furono impegnati a combattere contro la Germania di Hitler, nel rispetto integrale della storia. L'invito ai russi era dunque dovuto in nome del contributo fondamentale fornito dall'Unione Sovietica alla sconfitta del nazi-fascismo⁴.

Che il criterio adottato dal Comitato non fosse completamente impermeabile ai condizionamenti dell'attualità era però implicito nell'esclusione della presenza di Putin, decisa «in ragione della guerra d'aggressione contro l'Ucraina». L'intenzione di ospitare alle cerimonie in ricordo del D-Day il Cancelliere tedesco Olaf Scholz

¹ Cfr. Ministère des Armées, *La Mission Libération*, <https://www.defense.gouv.fr/mission-liberation/qui-sommes-nous/mission-liberation>.

² Il testo del post pubblicato il 16 aprile 2024 dall'agenzia di stampa su X è il seguente: «Débarquement en Normandie: la Russie sera invitée au 80e anniversaire début juin en France, a annoncé l'organisateur des commémorations. Vladimir Poutine ne figure toutefois pas sur la liste des invités, en raison de la 'guerre d'aggression' russe en Ukraine». Cfr. <https://x.com/afpfr/status/1780229173241409961>.

³ C. Caulcutt, E. Webber, *France riles allies by inviting Russia to D-Day ceremony*, 17 maggio 2024, in *Politico Europe* online, <https://www.politico.eu/article/d-day-allies-vexed-over-france-macron-invitation-to-russia-80-anniversary/>.

⁴ P. Valentino, *Macron invita la Russia alle celebrazioni del D-Day in nome della Storia e irrita gli alleati (di oggi)*, in *Corriere della Sera*, 18 maggio 2024, https://www.corriere.it/esteri/24_maggio_18/macron-invita-russia-celebrazioni-sbarco-normandia-irrita-alleati-719b85e0-b96a-4ce7-a1d1-3a8be8f92xlk.shtml.

ha poi ulteriormente accresciuto i dubbi che l'organizzazione di quelle cerimonie obbedisse a logiche di pura "filologia" storica e fosse totalmente immune a considerazioni di carattere politico.

Analogamente, le reazioni suscitate dall'invito a Mosca non sono certo state provocate da perplessità a proposito del peso dell'Unione Sovietica nella vittoria della Seconda guerra mondiale, o da una qualche puntigliosa sottolineatura del fatto che i sovietici non parteciparono allo sbarco in Normandia, ma piuttosto motivate dalle tensioni del presente. Tensioni che l'offensiva scatenata dalla Russia contro la regione di Kharkiv in Ucraina proprio alla vigilia delle celebrazioni della vittoria sul nazismo ha sicuramente acuito, contribuendo a inasprire i toni delle risposte all'annuncio del Comitato francese fatte ufficiosamente filtrare da ambienti diplomatici e di governo di Regno Unito e Stati Uniti.

Se il Primo Ministro canadese Justin Trudeau – pienamente titolato a prendere parte alle cerimonie in quanto capo di governo di uno dei paesi che inviarono truppe attraverso la Manica – si è dichiarato a favore della presenza di una delegazione russa, il malcontento di Londra e Washington, che pure non hanno commentato ufficialmente, è stato reso pubblico attraverso indiscrezioni affidate a qualificate fonti giornalistiche. Protetto da un rigoroso anonimato, un funzionario del governo britannico ha definito «disturbing» non solo il preannunciato invito alle autorità russe, ma in generale la propensione del Presidente Macron a gesti di apertura e normalizzazione nei confronti della Russia (e della Cina)⁵.

Più sarcastico è stato invece il commento degli americani che, dopo aver riferito dello «scarso entusiasmo» della Casa Bianca per l'iniziativa francese, hanno espresso l'ironico auspicio che la partecipazione dei russi alle cerimonie in onore dello sbarco in Normandia potesse risvegliare in loro la memoria di cosa significhi combattere contro il nazismo (un chiaro riferimento alla fantomatica minaccia nazista evocata dai vertici della Russia per giustificare la guerra di aggressione contro l'Ucraina)⁶.

Mentre i media europei e nordamericani riecheggiano le perplessità degli alleati della Francia, il Ministero degli Esteri russo puntualizzava che a Mosca non era pervenuto alcun invito da parte di Parigi⁷. A pochi giorni di distanza, e a poco più di un mese dal controverso annuncio del Comitato Mission Libération, un portavoce della presidenza della Repubblica francese ha posto fine alla querelle comunicando che nessuna delegazione russa sarebbe stata presente alle commemorazioni del 6 giugno, alle quali è stato invece invitato il Presidente

⁵ L'anonimo funzionario ha esplicitamente menzionato la partecipazione di un rappresentante della Francia alla cerimonia di inaugurazione della presidenza di Putin dopo le ultime elezioni e l'accoglienza riservata al leader cinese Xi Jinping nel corso della recente visita a Parigi. Cfr. C. Caulcutt, E. Webber, *France riles allies by inviting Russia to D-Day ceremony*, cit.

⁶ *Ibidem*.

⁷ C. Caulcutt, *Russia says it's still waiting for France's D-Day invitation, amid displeasure from allies*, in *Politico Europe*, 21 maggio 2024, <https://www.politico.eu/article/russia-says-its-still-waiting-for-d-day-invitation-amid-displeasure-from-allies-maria-zakharova-tells-media/>.

ucraino Volodymyr Zelensky⁸. Smentendo ufficialmente le raccomandazioni del Comitato – che retrospettivamente si possono forse considerare un *ballon d'essai* – le massime istituzioni della Quinta Repubblica si sono dunque riallineate sulle posizioni di Stati Uniti e Regno Unito. E l'hanno fatto nelle stesse ore in cui riacquistava vigore il dibattito sulla possibilità – affacciata dal Segretario generale della Nato Jens Stoltenberg e rilanciata proprio da Macron – di autorizzare il governo ucraino a usare le armi fornitegli dai paesi Nato per colpire obiettivi in territorio russo⁹.

Alla decisione dell'Eliseo sono immediatamente seguite le dichiarazioni assai pungenti della portavoce del Ministero degli Esteri russo, Maria Zacharova. Nel 2019, Zacharova aveva commentato la circostanza analoga del mancato invito alla Russia a partecipare alle celebrazioni del settantacinquesimo anniversario dello sbarco in Normandia negando che quest'ultimo avesse avuto un impatto decisivo per le sorti della guerra – un esempio lampante della tendenza del governo russo ad applicare alla storia un revisionismo di convenienza piegato a ragioni politiche che il Comitato Mission Libération ha stigmatizzato nel suo Comunicato di aprile. Nel 2024, dopo la nuova esclusione di Mosca imposta dalla Francia, quella stessa argomentazione è stata ulteriormente sviluppata: sulla scia delle parole pronunciate da Putin poco tempo prima, nel giorno della vittoria nella grande guerra patriottica, Zacharova ha accusato gli occidentali di enfatizzare ingiustificatamente l'importanza dello sbarco in Normandia allo scopo di «cancellare» deliberatamente il contributo dell'Armata Rossa alla sconfitta del nazismo¹⁰.

Analisti, politologi ed esperti di relazioni internazionali potranno a lungo discutere della postura internazionale di Macron e dell'evoluzione della sua linea in merito al conflitto in Ucraina e nei confronti della Russia, così come di eventuali intenti distensivi legati alla iniziale apertura alla presenza di autorità russe alle commemorazioni o dell'uso pubblico della storia da parte della Russia di Putin.

Agli occhi dello storico colpisce invece come a ottant'anni di distanza la *memoria* dello sbarco sia motivo di frizioni tra russi e anglo-americani non meno di quanto la sua *preparazione* lo fu – certo in circostanze ben più drammatiche – in seno alla Grande Alleanza, anche mentre questa era impegnata nella guerra contro il nazismo.

⁸ J. Irish, *Russia not invited to D-Day 80th anniversary French presidency says*, in *Reuters* online, 30 maggio 2024, <https://www.reuters.com/world/europe/russia-not-invited-d-day-80th-anniversary-diplomats-say-2024-05-30/>.

⁹ *France's Macron urges a green light for Ukraine to strike targets inside Russia with Western weapons*, in *Associated Press* online, 29 maggio 2024, <https://apnews.com/article/russia-ukraine-war-macron-weapons-e308755a31716ee0123b441bb9b548b0>.

¹⁰ L. Papachristou, *Kremlin shrugs off D-Day snub, ministry says West wants to 'erase' Red Army role*, in *Reuters* online, 31 maggio 2024, <https://www.reuters.com/world/europe/kremlin-shrugs-off-d-day-snob-ministry-says-west-wants-erase-red-army-role-2024-05-31/>.

2. La Grande Alleanza e il problema del secondo fronte

Era il 30 maggio del 1942 quando Molotov, a Washington, ascoltò Roosevelt assicurare che gli americani avrebbero aperto entro l'anno un secondo fronte in Europa con uno sbarco al di là della Manica. «We expect the formation of a second front this year» recitava il messaggio di Roosevelt che Molotov venne autorizzato a consegnare a Stalin¹¹. Eppure, fu solo due anni dopo, il 6 giugno del 1944, nel giorno passato alla storia come D-Day, che le truppe alleate sbarcarono in Normandia. Il ritardo di due anni inevitabilmente divenne una fonte di attrito profondo nei rapporti tra occidentali e sovietici, dando origine a quello che la storiografia ha non a caso definito il “problema del secondo fronte”¹².

Solo pochi mesi prima, nel dicembre del 1941, l'attacco a Pearl Harbour e la dichiarazione di guerra della Germania e dell'Italia agli Stati Uniti avevano portato questi ultimi in guerra e, nel gennaio del 1942, la Dichiarazione delle Nazioni Unite aveva gettato le basi della Grande Alleanza tra Stati Uniti, Unione Sovietica e Gran Bretagna. Sin dal giugno del 1941 l'Unione Sovietica aveva retto, sola, le sorti della guerra nel cuore dell'Europa, resistendo all'offensiva sferrata dai nazisti con l'operazione Barbarossa. Erano stati certamente preziosi gli aiuti che, in quei lunghi e drammatici mesi, gli Stati Uniti avevano elargito in base alla Legge affitti e prestiti, ma, con il passare del tempo, sempre più vitale appariva uno sbarco degli anglo-americani in Francia che, impegnando la Germania su due fronti, potesse alleggerire i sovietici.

Se già all'indomani di Pearl Harbour, Roosevelt e Churchill, in occasione della conferenza di Arcadia, avevano stabilito la priorità della guerra contro la Germania rispetto a quella contro il Giappone (*Germany First*), su come e quando ciò avrebbe dovuto realizzarsi le posizioni avevano iniziato sin da subito a divergere. Più propensi a una grande offensiva contro il cuore della potenza nemica nell'Europa nord-occidentale gli americani, convintamente favorevoli a più piccole operazioni periferiche volte a logorare il nemico nelle sue retrovie prima di un attacco finale i britannici. Strategia frontale secondo Roosevelt – muovendo dalle coste britanniche un massiccio attacco ai tedeschi in Francia – e strategia mediterranea secondo Churchill – occupazione della costa nordafricana e, a seguire, uno sbarco in Italia.

La storiografia ha attentamente discusso quanto il disegno britannico trovasse, accanto a ragioni strategico-militari, anche importanti motivazioni politiche, ben individuando nella strategia periferica le esigenze di una grande potenza imperiale, per la quale nel conflitto si giocava anche la partita per la conservazione dell'impero

¹¹ *Memorandum of Conference Held at the White House*, by Mr. Samuel H. Cross, Interpreter, May 30, 1942, in *Foreign Relations of the United States: Diplomatic Papers, 1942, Europe*, Vol. III, doc. 471.

¹² Si vedano, tra gli altri, H. Feis, *Churchill Roosevelt Stalin: The War They Waged and the Peace They Sought*, second edition, Princeton University Press, 2015; J. Fenby, *Alliance: The Inside Story of How Roosevelt Stalin and Churchill Won One War and Began Another*, Simon & Schuster, 2006; F. Costigliola, *Roosevelt's Lost Alliances. How Personal Politics Helped Start the Cold War*, Princeton University Press, 2012; M.S. Merritt, *Between Churchill and Stalin: The Soviet Union, Great Britain and the Origins of the Grand Alliance*, The University of North Carolina Press, 1988.

nel dopoguerra. Era nel Mediterraneo che passavano le strade di quell'impero e, da Gibilterra ad Alessandria, da Malta al canale di Suez, prioritario diventava dunque per la Gran Bretagna proteggerne gli snodi¹³.

Nell'estate di quello stesso 1942 Churchill ebbe la meglio nel convincere Roosevelt a posticipare la prospettiva di uno sbarco attraverso la Manica, invocando in primo luogo le immense difficoltà che l'organizzazione di un'operazione di così ampia portata poneva davanti agli alleati, difficoltà che rendevano del tutto irrealistica l'ipotesi di uno sbarco in tempi brevi. L'andamento fallimentare delle operazioni belliche nel continente africano, dove i tedeschi avanzavano pericolosamente in Egitto, contribuì a rafforzare la scelta di uno sbarco in Africa settentrionale, che si sarebbe concretizzata, nel novembre di quell'anno, nell'operazione Torch. Fu proprio Churchill ad informare Stalin della decisione, in occasione di una sua visita a Mosca nel mese di agosto e a trovare, come prevedibile, una cauta approvazione per i vantaggi strategici che l'operazione avrebbe potuto portare nel Mediterraneo, ma anche un evidente disappunto per il ritardo che ciò avrebbe causato per l'apertura di un secondo fronte nel cuore dell'Europa¹⁴. Nel giro di pochi giorni l'Unione Sovietica si sarebbe trovata a resistere nella fase più drammatica della battaglia di Stalingrado e Stalin non avrebbe esitato a imputare proprio al ritardo alleato l'aggravarsi della situazione bellica sovietica.

In un primo momento venne identificato nell'aprile del 1943 un nuovo termine per un attacco in Francia; col passare dei mesi, tuttavia, l'andamento della guerra nel Mediterraneo costrinse gli alleati a rimandare ulteriormente l'apertura del secondo fronte. La preparazione dell'operazione Overlord – come l'offensiva oltre la Manica sarebbe stata di lì in poi chiamata – avrebbe infatti richiesto la concentrazione in Gran Bretagna di un ingente numero di uomini, mezzi da sbarco, navi da guerra e aerei. Si trattava di una organizzazione di grande complessità per una operazione, che, di giorno in giorno, iniziò ad essere considerata sempre meno di sicuro successo. Pesò certamente su queste considerazioni il clamoroso fallimento del tentato raid alleato nella cittadina di Dieppe, nel Nord della Francia, il 19 agosto del 1942¹⁵.

Se a Casablanca, nel gennaio del 1943, Roosevelt e Churchill decisero quindi per un nuovo rinvio dell'operazione Overlord per autorizzare, invece, l'operazione Husky (lo sbarco in Sicilia), sarà solo dopo l'armistizio con l'Italia che, a Teheran, nel novembre del 1943, verrà messo nero su bianco l'impegno per un'apertura del secondo fronte entro la primavera del 1944.

¹³ Oltre alla storiografia succitata, si veda anche la corrispondenza tra Roosevelt e Churchill pubblicata, tra gli altri, in: *Stalin, Churchill, Roosevelt, Truman: carteggio 1941-1945*, Editori Riuniti, 1968; W.F. Kimball (ed.), *Churchill & Roosevelt: The Complete Correspondence*, vol. II, Princeton University Press, 1984.

¹⁴ J. Fenby, *Alliance: The Inside Story of How Roosevelt Stalin and Churchill Won One War and Began Another*, cit., 138-157.

¹⁵ N. Franks, *The Greatest Air Battle: Dieppe, 19th August, 1942*, Grub Street, 1997; R.W. Mahoney, *The Royal Air Force, Combined Operations Doctrine and the Raid on Dieppe, 19 August 1942*, Master's Thesis, University of Birmingham, 2009.

Molto pesò sulle decisioni raggiunte in quella conferenza – da buona parte della storiografia considerate ben più determinanti per i futuri assetti europei di quelle assunte a Yalta – il senso di colpa con cui gli anglo-americani sedettero al tavolo negoziale per il mancato rispetto, nei due anni precedenti, delle promesse fatte a Stalin. Tanto l'accettazione del concetto di “stati amici”, introdotto da Stalin per indicare la prospettiva di una maggiore influenza dell'Unione Sovietica sui paesi ad essa limitrofi, quanto la previsione di uno slittamento a ovest dei confini della Polonia postbellica – che avrebbe compensato a danno della Germania sconfitta la perdita di territori assegnati all'Unione Sovietica – riflettevano la consapevolezza degli occidentali della realtà sui campi di battaglia europei, ma anche del ritardo con cui si accingevano ad entrare in Francia¹⁶.

Con l'aprirsi del 1944 veniva dunque il momento per l'attuazione di quella immane operazione bellica che nel giro di tre settimane avrebbe portato in Normandia, sotto il comando del Generale Dwight Eisenhower, 850 mila soldati, 148 mila veicoli e 570 mila tonnellate di forniture militari¹⁷.

Fissata per il 5 giugno del 1944, l'operazione dovette subire un ultimo ulteriore rinvio a causa delle cattive condizioni metereologiche, ma all'alba del 6 giugno, le truppe alleate sbarcarono sulle spiagge della Normandia, aprendo così quel tanto atteso “secondo fronte” in Europa che, da lì al maggio successivo, avrebbe portato gli anglo-americani al cuore della Germania.

¹⁶ Per il dibattito storiografico sulle conferenze interalleate di Teheran e Yalta, si vedano, tra gli altri: P. Olla Brundu (a cura di), *Yalta, un mito che resiste*, Edizioni dell'Ateneo, 1988; D. Reynolds, *Summit. I sei incontri che hanno segnato il Ventesimo secolo*, Corbaccio, 2009; L. Riccardi, *Yalta. I tre grandi e la costruzione di un nuovo sistema internazionale*, Rubettino, 2021.

¹⁷ R. Overy, *The Oxford History of World War II*, Oxford University Press, 2023, 190.

6 • 1 • 2024



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

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

RECENSIONI



SEZIONE RECENSIONI:

- G. MOTTA, Fulvio Beruccelli, Mihaela Gavrilă, Fabio L. Grassi (eds.), *Minorities and Diasporas in Turkey, Public Images and Issues in Education*, Roma, Sapienza University Press, 2023
- M. PAOLANTI, Giuliano Amato, Daniele Stasio, *Storie di diritti e di democrazia. La Corte costituzionale nella società*, Feltrinelli, 2023

6 • 1 • 2024



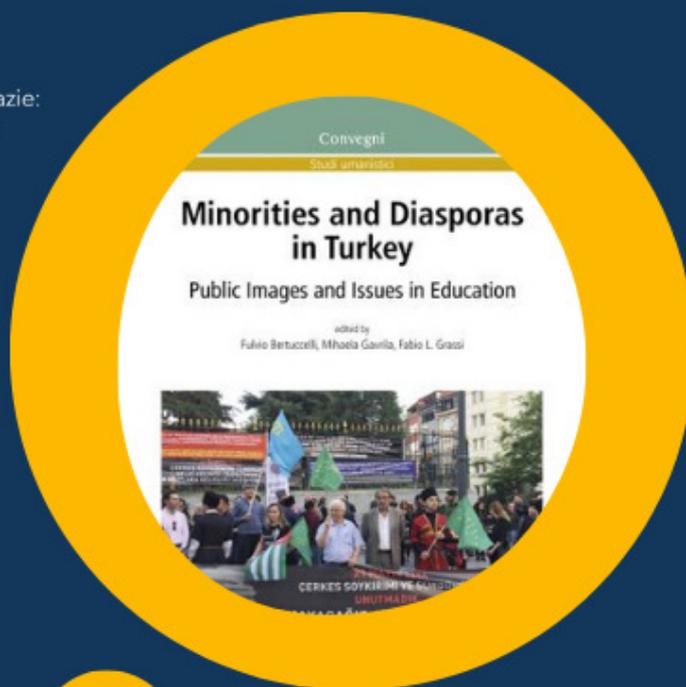
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

MINORITIES AND DIASPORAS IN TURKEY. PUBLIC IMAGES AND ISSUES IN EDUCATION

FULVIO BERTUCCELLI, MIHAELA GAVRILA, FABIO L. GRASSI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



REVIEW
G. MOTTA

ISSN: 2612-6672



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

**Fulvio Bertuccelli, Mihaela Gavrila, Fabio L. Grassi
(eds.), *Minorities and Diasporas in Turkey. Public Images
and Issues in Education*, Roma, Sapienza University
Press, 2023**

*Giuseppe Motta**

Il volume *Minorities and Diasporas in Turkey. Public Images and Issues in Education*, curato da Fulvio Bertuccelli, Mihaela Gavrila e Fabio L. Grassi e uscito nel 2023 per Sapienza University Press, raccoglie una serie di riflessioni che sono state presentate in occasione di alcune conferenze, il 30 novembre 2021 e il 23 maggio 2022, nell'ambito del progetto "Indifference as a treatable disease", coordinato dalla prof.ssa Gavrila. Vi partecipano numerosi autori internazionali che riflettono sulla presenza storica delle minoranze in Turchia e, nello specifico, sulle diverse questioni emerse nel corso dell'ultimo secolo nel campo dell'educazione e dell'immagine pubblica. Tale periodo, come sostiene Grassi nell'ampia introduzione dedicata alla storia della repubblica turca, è stato fortemente caratterizzato dalla c.d. "sindrome di Sèvres", cioè dal radicato timore che l'integrità del paese fosse continuamente minacciata. Si è in tal modo incoraggiato e legittimato un approccio centralista, se non autoritario, che ha generato una forte ostilità nei confronti delle minoranze non turche (p. 11).

Entrando nello specifico dei diversi casi trattati nel volume, Mihaela Gavrila (*Indifference as a treatable disease. Social research, communication and education as strategies for the pursuit of human rights*) si interroga sul difficile confronto fra competizione e collaborazione e sul ruolo delle università nel guidare lo sviluppo della necessaria conoscenza per il rafforzamento dei diritti umani.

Il successivo contributo di Baskın Oran (*Minorities and diasporas in the Ottoman Empire and Turkey – an introduction*), che a livello storico si pone in linea con l'introduzione, ricorda come il concetto di minoranza, inesistente nella società ottomana, sia stato invece il prodotto del passaggio dal sistema del *millet* a quello repubblicano, avvenuto solo con il trattato di Losanna del 1923. Risalgono a tale epoca le prime violazioni dei governi turchi ai diritti delle minoranze, che venivano generalmente percepite come difficili e non assimilabili. È il caso specifico della minoranza greca, o meglio, di quanto rimase della comunità dopo lo scambio forzato di popolazioni nel 1923 e un nuovo momento di grave crisi nel 1964. Samim

* Professore associato di Storia delle relazioni internazionali presso il Dipartimento di Lettere e Culture Moderne presso La Sapienza Università di Roma. Il testo è stato referato internamente a cura della Direzione. Responsabile del controllo redazionale: Sara Zanotta.

Akgönül (*The Rums: how to save Greek schools of Turkey? Immigration, arabisation or "folklorization"*) ripercorre proprio le tappe di questo percorso storico, che si conclude ricordando come oggi vivano in Turchia al massimo 10.000 greci, con un totale di 7 scuole, che rimangono come simbolo vivo del passato.

Clémence Scalbert Yücel (*Kurdish language rights, mobilisations, and representations in the Justice and Development Party's Era*) analizza invece la situazione dei curdi in seguito alla salita al potere del partito AKP (Adalet ve Kalkınma Partisi), fra l'iniziale finestra di un possibile dialogo negli anni di «violent peace» (p. 45) e la nuova chiusura registrata con la guerra in Siria, soffermandosi sulla formazione del Kurdish Language Platform nel 2018 cui fece da contraltare una rinnovata criminalizzazione dell'attivismo linguistico e una serie di misure che vengono associate dall'autore a un ritorno ai problemi degli anni Novanta del secolo precedente. Si è arrivati così a una situazione in cui alcune concessioni linguistiche hanno permesso al governo turco di sostenere di aver ormai risolto la questione curda, dividendo il fronte fra curdi buoni, cioè in rapporti amichevoli con Ankara, e cattivi, ribelli e terroristi.

A seguire, Arus Yumul (*Armenians in Turkey: from double marginalization to where?*) ricorda brevemente il processo di stigmatizzazione dell'elemento armeno in atto fra gli anni Trenta e i Sessanta, analizzando il difficile dilemma che molti armeni continuano a vivere, oscillando perennemente fra la necessità di collaborare con lo Stato turco, limitando così le accuse di essere cittadini sleali, e il pericolo di essere invece etichettati come "rinnegati" da parte della propria comunità.

Emanuela Claudia Del Re (*The Syrian diaspora between resilience and proactivity*) si sofferma sulla situazione dei rifugiati e profughi siriani e sul progetto "Developing a Knowledge Base Project of the Resilience in Local Governance" (RESLOG Turkey), che ha visto molti comuni turchi avviare efficaci progetti di dialogo interculturale fra popolazione locale e migranti. Particolare interessante, messo puntualmente in luce dall'autrice (p. 90), è il ruolo che lo smartphone ha svolto per molti rifugiati nei campi, soprattutto per le donne siriane che hanno così potuto mantenere saldi legami con le proprie famiglie in un contesto sicuro e ben strutturato. Tali iniziative sono purtroppo rimaste confinate all'ambito locale e non hanno sostanzialmente modificato la diffusa ostilità verso i rifugiati siriani, che rimane forte soprattutto nelle aree urbane di Istanbul, Ankara e Smirne.

Cahit Aslan (*The Caucasian diaspora: the struggle for visibility and recognition*) contribuisce al volume con un ampio resoconto sulle minoranze caucasiche e soprattutto circasse, analizzando tanto il background storico quanto le trasformazioni più recenti, avvenute soprattutto dopo il 2012, con l'inclusione di corsi di lingua nell'ambito dell'istruzione di livello secondario. Martin van Bruinessen (*The Alevi: religious, ethnic or political minority?*) allarga infine il discorso agli aleviti, una minoranza religiosa che di fatto racchiude un'ampia serie di comunità, definite in base alla loro differenza rispetto all'islamismo sunnita. Per molti di essi, la guerra in Siria ha rafforzato una dimensione identitaria non puramente religiosa, ma orientata invece verso secolarismo, modernità, umanesimo e dissenso politico (p. 136).

Nel suo insieme il volume assolve efficacemente una doppia funzione. Da una parte, fornisce un sintetico ma sostanzialmente esaustivo quadro storico che permette di tracciare l'evoluzione della condizione delle diverse minoranze in Turchia. Dall'altra, soffermandosi sul quadro delle politiche culturali, analizza una realtà complessa, non molto nota al pubblico internazionale, e cerca di fornire al lettore gli strumenti necessari per comprendere la complessità e i mutamenti dell'epoca contemporanea. Scopo dichiarato del volume, inoltre, è quello di mitigare o quantomeno attenuare il diffuso tono anti-turco presente nel discorso pubblico ma anche in molti lavori accademici, facendo affidamento su informazioni rigorose, aggiornate e imparziali e descrivendo anche i passi in avanti compiuti nel periodo storico preso in analisi. Fra le minoranze oggetto di studio, quelle greca e armena sono infatti riconosciute ufficialmente e, nonostante una storia non certo priva di momenti drammatici, hanno avuto modo di partecipare attivamente alla vita politica ed economica dello Stato. Nonostante tale impostazione sostanzialmente comprensiva, o comunque meno rigida rispetto ad altri studi, gli autori non mancano comunque di sottolineare le diverse problematichità che puntualmente si sono presentate e che tuttora caratterizzano non solo i rapporti tra il governo e le minoranze, soprattutto nel caso curdo o in quello armeno, ma anche la coesione interna delle stesse comunità. Quello fra il governo turco e le minoranze, in sostanza, è un rapporto storicamente travagliato, che è reso ancora più delicato e complesso alla luce dagli interessi della Turchia nel difficile contesto internazionale degli ultimi anni, dalla guerra in Siria al conflitto del Nagorno-Karabakh.

Come è stato messo in luce anche in altri documentati studi (per esempio il recente saggio di Lenore G. Martin) la problematica definizione dei rapporti tra Ankara e le minoranze ha rappresentato una costante storica fin dal momento della fondazione della repubblica¹. Da questo punto di vista, la situazione turca non è stata particolarmente diversa da quella di altri paesi europei divenuti indipendenti nello stesso contesto storico, secondo il modello dello Stato-Nazione. L'avvento al potere dell'AKP ha senz'altro influenzato, spesso in maniera negativa, le condizioni delle minoranze ma non ha sostanzialmente modificato i termini di una storica conflittualità, in conseguenza della quale la Turchia rimane oggi uno dei pochi Stati membri del Consiglio d'Europa a non aver firmato il testo sulla protezione delle minoranze nazionali. La questione delle minoranze va quindi letta alla luce del delicato momento storico in cui l'intero sistema turco sembra essersi avviato verso una decisa strategia politica, tanto a livello internazionale quanto sul piano interno. Si è infatti assistito allo sviluppo di un diffuso neo-nazionalismo che, come è stato fra l'altro messo in luce dall'articolo di Deniz Ortaçtepe Hart e Elif Burhan-Horasanli nel 2023, è presente e radicato anche nella dimensione scolastica e universitaria e che pertanto non tarderà a manifestare il suo impatto anche sul

¹ L.G. Martin, *The plight of Turkey's minorities: what obstacles and opportunities exist for equal citizenship beyond the Republic's centennial?*, in *Turkish Studies*, No. 3-4, 2023, 550-569.

medio-lungo periodo². Inserito in questo complesso quadro politico, il volume curato da Bertucelli, Gavrilà e Grassi offre diversi spunti di approfondimento e lascia alcuni importanti interrogativi per il futuro delle minoranze in Turchia: quali spazi di manovra sono rimasti per l'attivismo curdo? Come usciranno gli armeni dalla difficile situazione della doppia marginalizzazione in cui si sono venuti a trovare? Che ruolo avrà la diaspora siriana nella difficile ricostruzione post-bellica del proprio paese? Gli aleviti possono essere considerati e analizzati come una vera minoranza? Ma soprattutto, quale futuro attende le minoranze rimaste all'interno della repubblica turca nel contesto del nuovo nazionalismo consolidatosi negli ultimi anni?

In conclusione, la ricchezza dei contributi raccolti rappresenta un valore aggiunto per lo studio della Turchia e delle sue minoranze, combinando costantemente un'ottica di continuità storica con la necessaria analisi di fenomeni più recenti, con l'obiettivo, nel complesso riuscito, di comprendere meglio il contesto del nuovo autoritarismo turco e i difficili rapporti con le minoranze e le culture minoritarie.

² D. Ortaçtepe Hart, E. Burhan-Horasanli, *Neo-nationalism and Turkish higher education: a phenomenological case study of a multilingual scholar's identity reconstruction*, in *Studies in Higher Education*, 2023, 1-12.

6 • 1 • 2024



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

STORIE DI DIRITTI E DI DEMOCRAZIA. LA CORTE COSTITUZIONALE NELLA SOCIETÀ

GIULIANO AMATO, DANIELE STASIO

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Giuliano Amato
Donatella Stasio
**STORIE DI DIRITTI
E DI DEMOCRAZIA**
La Corte costituzionale nella società



REVIEW
M. PAOLANTI

ISSN: 2612-6672