



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

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

6 • 2 • 2024



Milano University Press

ISSN: 2612-6672 | DOI 10.54103/2612-6672/2024/6/2

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

SAGGI

- C. Filippini, *L'influenza delle posizioni dell'Ebraismo, dell'Induismo e della Chiesa Ortodossa Russa circa il fine vita sulle scelte normative dello Stato di Israele, dell'Unione Indiana e della Federazione Russa*(p. 1-47)
- M. Rosti, *L'Argentina di Javier Milei. «Hoy comienza una nueva era»*.....(p. 48-73)
- F.J. Morales Aguilera, *Debates y perspectivas sobre la violencia del estallido social chileno de 2019*.....(p. 74-93)
- V. Pampanin, *The New Paradigm of Italian Disability Regulations, from the Reform Law to the Implementing Decrees, via the New Contracts Code: Change starts with Public Administration*(p. 94-126)
- M. Adduci, *Field Studies and the Study of Power: Reflections from the Margins of the Indian Social Landscape*.....(p. 127-146)

SEZIONE SPECIALE- L'ESTENSIONE DEL CONCETTO DI GENOCIDIO: UNA PROSPETTIVA CRITICA

- G. Motta, *Ritorno alle origini? Il genocidio culturale fra dibattito politico ed evoluzione delle istituzioni internazionali*.....(p. 147-164)
- S. D'Urso, *Παιδομάζωμα ("reclutamento di bambini") e παιδούπολεις ("città dei bambini")*: due genocidi ai tempi della guerra civile greca (1944-1949) (p. 165-185)
- I. Iashchenko, A. Carteny, *'Is it Genocide or not?': Some considerations about the Ethnic Cleansing and Punishment System in Soviet Union (1930s-1950s)*(p. 186-211)
- G. Acconcia, L. Perini, *Genocidio e movimenti sociali: dalle mobilitazioni studentesche alle proteste contro la guerra a Gaza (2023-2024) tra framing e opportunità*(p. 212-232)

CRONACHE DELLE ISTITUZIONI

- P.F. Giuggioli, *L'influenza del diritto alieno nel processo decisionale: dialogo (o confronto) tra Corti Superiori italiane e brasiliane*(p. 233-242)
- D.A. Schiuma, *Jeopardizing Democracy by Shrinking Participation? Two Years of Giorgia Meloni's Government*(p. 243-249)
- C. Cerami, *A Reflection on Global Protests over Gaza: The Role of Universities in the Public Debate*.....p. 250-258)

RECENSIONI

- A. Cannizzo, *Recensione. Giovanni Dessì, Franco M. Di Sciullo (eds.), Leggere i classici della politica. Il realismo politico, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2024*.....(p. 259-260)

AUTORI DI QUESTO NUMERO (IN ORDINE ALFABETICO):

GIUSEPPE ACCONCIA, MATILDE ADDUCI, FRANCISCO MORALES
;AGUILERA; ANDREA CANNIZZO; ANDREA CARTENY; CAROLA CERAMI;
SEBASTIANO D'URSO; CATERINA FILIPPINI; PIER FILIPPO GIUGGIOLI; IULIA
IASHCHENKO; GIUSEPPE MOTTA; VITTORIO PAMPANIN; LORENZA PERINI;
MARZIA ROSTI; DOMENICO SCHIUMA

6 • 2 • 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. FILIPPINI, L'INFLUENZA DELLE POSIZIONI DELL'EBRAISMO, DELL'INDUISMO E DELLA CHIESA ORTODOSSA RUSSA CIRCA IL FINE VITA SULLE SCELTE NORMATIVE DELLO STATO DI ISRAELE, DELL'UNIONE INDIANA E DELLA FEDERAZIONE RUSSA
- M. ROSTI, L'ARGENTINA DI JAVIER MILEI. «HOY COMIENZA UNA NUEVA ERA»
- F.J. MORALES AGUILERA, DEBATES Y PERSPECTIVAS SOBRE LA VIOLENCIA DEL ESTALLIDO SOCIAL CHILENO DE 2019
- V. PAMPANIN, THE NEW PARADIGM OF ITALIAN DISABILITY REGULATIONS, FROM THE REFORM LAW TO THE IMPLEMENTING DECREES, VIA THE NEW CONTRACTS CODE: CHANGE STARTS WITH PUBLIC ADMINISTRATION
- M. ADDUCI, FIELD STUDIES AND THE STUDY OF POWER: REFLECTIONS FROM THE MARGINS OF THE INDIAN SOCIAL LANDSCAPE

6 • 2 • 2024



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

L'INFLUENZA DELLE POSIZIONI DELL'EBRAISMO, DELL'INDUISMO E DELLA CHIESA ORTODOSSA RUSSA CIRCA IL FINE VITA SULLE SCELTE NORMATIVE DELLO STATO DI ISRAELE, DELL'UNIONE INDIANA E DELLA FEDERAZIONE RUSSA

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



C. FILIPPINI



Milano University Press

ISSN: 2612-6672

L'influenza delle posizioni dell'Ebraismo, dell'Induismo e della Chiesa Ortodossa Russa circa il fine vita sulle scelte normative dello Stato d'Israele, dell'Unione Indiana e della Federazione Russa

[Jewish, Hindu and Russian Orthodox Church viewpoints on end-of-life issues and their influence on Israel, India and Russian legislative decisions]

*Caterina Filippini**

Abstract

[It.] Nel presente articolo si intendono comparare le scelte normative dello Stato d'Israele, dell'Unione Indiana e della Federazione Russa relative al fine vita allo scopo di verificare se esse risultano influenzate dalle loro religioni maggioritarie, ovverosia rispettivamente dall'ebraismo, dall'induismo e dal cristianesimo ortodosso. Di conseguenza nel perseguire tale finalità si renderà innanzitutto necessario analizzare i principi che negli ordinamenti in considerazione di tali sviluppi disciplinano le relazioni tra Stato e confessioni religiose. Successivamente verranno riportate le posizioni dell'ebraismo, dell'induismo e della Chiesa ortodossa russa sul fine vita. Infine, alla luce dell'individuazione di tali posizioni, verrà analizzata l'evoluzione delle scelte normative degli ordinamenti statali in considerazione per verificare in prospettiva comparata se, e in che misura, codificano le posizioni delle rispettive religioni maggioritarie.

[En.] In this article we intend to compare Israeli, Indian and Russian Federation legislations on end-of-life issues with the aim to verify whether they are influenced by their majoritarian religions, i.e. respectively by Judaism, Hinduism and Orthodox Christianity. Therefore, in order to achieve this goal, the legal principles which in each of the above-mentioned State regulate their relations with the different religious communities will be first of all analysed. Subsequently, the Jewish, the Hindu and Russian Orthodox Church viewpoints on end-of-life issues will be briefly reported trying to take into account all their complexity. Finally, in light of those viewpoints, Israeli, Indian and Russian legislations will be examined to verify in a comparative perspective whether, and to what extent, they codify the viewpoints of their respective majoritarian religions on end-of-life issues.

Parole-chiave: fine vita – religioni – legislazione – India – Israele – Russia.

Keywords: End of life – Religions – Legislation – India – Israel – Russia.

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. La relazione tra Stato e religione. 2.1 In Israele. 2.2 Nell'Unione Indiana. 2.3 Nella Federazione Russa. 3. Le posizioni delle religioni maggioritarie dinanzi al fine vita. 3.1 L'ebraismo in Israele. 3.2 L'induismo

* Professoressa associata di Diritto Pubblico Comparato, Università degli Studi di Milano. Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. Responsabile del controllo editoriale: Laura Alessandra Nocera.

nell'Unione Indiana. 3.3 Il cristianesimo ortodosso nella Federazione Russa. 4. Le scelte normative sul fine vita. 4.1 In Israele. 4.2 Nell'Unione Indiana. 4.3 Nella Federazione Russa. 5. Conclusioni.

1. Premessa

I sistemi costituzionali dello Stato d'Israele, dell'Unione Indiana e della Federazione Russa presentano delle significative differenze fra loro ma operano tutti in contesti pluri-etnici in cui l'etnia maggioritaria esprime altresì la religione maggiormente professata nel paese.

In tutti questi paesi le relazioni tra l'etnia culturale religiosa maggioritaria e quelle minoritarie sono inoltre disciplinate sia a livello costituzionale sia a livello legislativo.

In merito a tale disciplina si può tuttavia osservare che essa, in alcuni casi (soprattutto in Israele e in Russia), privilegia esplicitamente o implicitamente la posizione dell'etnia culturale religiosa maggioritaria relativamente a determinati ambiti.

In aggiunta non solo in Israele e in Russia ma anche in India, attraverso l'*hindutva*, le politiche di governo paiono privilegiare sempre più l'etnia culturale religiosa maggioritaria, seppure per perseguire finalità in parte esplicitamente o implicitamente diverse.

In considerazione di tali sviluppi si vuole quindi di analizzare se tali mutamenti politici comportano dei cambiamenti nelle scelte normative operate dai rispettivi Stati anche in ambiti che presentano profili di preminente interesse per le confessioni religiose – ovvero sia profili di carattere etico e bioetico – che è aspetto, relativamente poco studiato, dal punto di vista del diritto comparato in relazione a questi paesi¹.

Più specificatamente nel presente articolo, applicando il metodo comparativo, si intende verificare se le rispettive religioni maggioritarie influenzano l'evoluzione delle scelte normative dello Stato d'Israele, dell'Unione Indiana e della Federazione Russia relative al fine vita e le differenze esistenti tra tali scelte.

Nel perseguire questa finalità si procederà analizzando innanzitutto i principi che negli ordinamenti in considerazione disciplinano le relazioni tra Stato e confessioni religiose sempre tenendo presente le importanti distinzioni esistenti tra le loro forme di Stato e di governo.

Successivamente verranno riportate le posizioni delle rispettive religioni maggioritarie, ovvero sia dell'ebraismo, dell'induismo e della Chiesa ortodossa russa sul fine vita.

¹ Il caso dell'India è stato tuttavia preso in considerazione in P. Passaglia (a cura di), *Decisioni di fine vita e ausilio al suicidio (Aggiornamento)*, Corte costituzionale – Servizio Studi – Area di Diritto Comparato, Maggio 2024, in cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/comp-326-fine-vita_20240930145027.pdf.

Infine, alla luce dell'individuazione di tali posizioni e delle modalità attraverso le quali tali religioni possono eventualmente influenzare l'evoluzione del diritto positivo dei singoli Stati, verranno comparate per differenza le discipline sul fine vita operate dagli ordinamenti in considerazione.

2. La relazione tra Stato e religione

2.1 In Israele

Per quanto riguarda le relazioni fra Stato e confessioni religiose dalla comparazione tra gli ordinamenti giuridici degli Stati in considerazione emerge innanzitutto che solo lo Stato d'Israele viene altresì qualificato secondo la denominazione dell'etnia culturale religiosa maggioritaria sin dalla Dichiarazione d'Indipendenza del 14 maggio 1948². Questa, infatti, annunciava: «la creazione di uno Stato ebraico nella terra d'Israele che sarà conosciuto come lo Stato d'Israele». A partire dal 1953 la Corte suprema d'Israele – nell'interpretare ulteriori formulazioni contenute nella stessa Dichiarazione – ha inoltre affermato il carattere democratico del nuovo Stato³. La definizione dello Stato d'Israele quale Stato «ebraico» e «democratico» è stata quindi sancita nella sua Costituzione pluritestuale⁴. *In primis* nel 1985, grazie ad un emendamento introdotto nella Legge fondamentale sulla *Knesset*, venne vietato alle liste di candidati di prendere parte alle elezioni qualora i loro obiettivi o azioni avessero, espressamente o implicitamente, comportato: «1) la negazione dell'esistenza dello Stato di Israele quale Stato del popolo ebraico e 2) la negazione della natura democratica dello Stato» (art. 7 A.1)⁵.

² Con Dichiarazione d'Indipendenza si intende la Dichiarazione ufficialmente denominata «Dichiarazione sulla creazione dello Stato d'Israele». Qui per brevità, come nella letteratura israeliana, si preferisce usare la prima formulazione, tranne laddove vengono riportati testi ufficiali.

³ Nello specifico la Corte suprema d'Israele ha fatto derivare la natura democratica dello Stato d'Israele dalla formulazione della Dichiarazione del 1948 per cui: «Lo Stato d'Israele [...] assicurerà completa uguaglianza di diritti sociali e politici a tutti i suoi abitanti senza distinzione di religione, razza o sesso, garantirà libertà di religione, di coscienza, di lingua, di istruzione e di cultura [...]». Nella Dichiarazione del 1948 i principi democratici, come sottolineato da S. Baldin, trovano tuttavia espressione anche laddove si fa appello «ai cittadini arabi affinché mantengano la pace e partecipino alla costruzione dello Stato d'Israele sulla base della piena e uguale cittadinanza e della rappresentanza appropriata in tutte le sue istituzioni provvisorie e permanenti». S. Baldin, *Lo Stato nazione del popolo ebraico. Considerazioni sulla forma dello stato israeliano alla luce della Legge fondamentale del 2018*, in *Revista General de Derecho Público Comparado*, No. 24, 2018, 12.

⁴ G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Rinella, M. Volpi, *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, 2016, 170; R. Toniatti, *Israele: una Costituzione a tappe*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, No. 2, 1977, 510-535.

⁵ Nel 2002 con l'emendamento 35 tale formulazione venne ulteriormente modificata “ad immagine” di quella introdotta nelle Leggi fondamentali approvate nel 1992. Di conseguenza dal 2002 l'art. 7 A della Legge fondamentale sulla *Knesset* vieta alle liste di candidati/persona di prendere parte/candidarsi alle elezioni qualora i loro obiettivi o azioni espressamente o implicitamente, comportino la «negazione dell'esistenza dello Stato di Israele quale Stato ebraico e democratico» (art. 7 A.1).

Successivamente nella Legge fondamentale sulla dignità e libertà umana del 1992 venne affermato che: «Lo scopo di questa Legge Fondamentale è quello di proteggere la dignità umana e la libertà al fine di stabilire [...] i valori dello Stato di Israele come Stato ebraico e democratico» (art.1 A, ex art. 1)⁶ e, similmente, nella Legge fondamentale sulla libertà di occupazione del 1992 che: «Lo scopo di questa Legge fondamentale è quello di proteggere la libertà di occupazione, al fine di stabilire...i valori dello Stato di Israele come Stato ebraico e democratico» (art. 2)⁷.

Nell'applicare le Leggi fondamentali del 1992 – che rappresentano il cosiddetto *Bill of rights* di Israele⁸ – è stato a volte privilegiato l'elemento ebraico piuttosto che quello democratico giungendo comunque «ad un certo bilanciamento tra i due quale conseguenza non solo delle dinamiche politiche ma (spesso) anche dell'intervento della Corte suprema»⁹. La ricerca di tale equilibrio – in seguito all'emanazione di alcune specifiche novelle legislative¹⁰ e, soprattutto, all'adozione della Legge fondamentale sullo Stato Nazione del popolo ebraico del 2018 che qualifica lo Stato d'Israele come «ebraico» senza aggiungere «democratico»¹¹ – si è invece rivelata molto più difficoltosa¹². L'adozione di tale Legge fondamentale ha inoltre indotto la dottrina a formulare nuove proposte per qualificare la forma di Stato di tale paese¹³. Eventuali proposte in tal senso devono tuttavia tenere in considerazione che la Corte suprema israeliana nella sua sentenza dell'8 luglio 2021 ha sottolineato che la Legge fondamentale del 2018 è compatibile con l'ordinamento costituzionale israeliano sino a che venga interpretata in modo tale da integrarsi con i principi espressi dalle due Leggi fondamentali del 1992 e con i loro corollari (principio di non discriminazione, massima espansione delle libertà fondamentali, pluralismo e democraticità)¹⁴. Infine la Corte suprema, con la sentenza del 1° gennaio 2024, ha ribadito di avere il diritto di abrogare le leggi

⁶ Nel 1994 nella Legge fondamentale sulla dignità e libertà umana del 1992 sono stati introdotti degli emendamenti che hanno comportato lo spostamento del contenuto dell'art. 1 all'art. 1 (a).

⁷ Nel 1994 alla Legge fondamentale sulla libertà di occupazione del 1992 è subentrata la nuova Legge fondamentale sull'occupazione del 1994 che, all'art. 2, continua comunque a dichiarare quanto stabilito in quella precedente.

⁸ G. Milani, *Storia e diritto in Israele. Dalle leggi fondamentali alla definizione del popolo israeliano*, in *Ianus. Rivista di studi giuridici*, No. 9. 2013, 71.

⁹ F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, 3ed, Wolters Kluwer, 2021, 236.

¹⁰ Per una ricostruzione critica e puntuale delle stesse cfr. D. Zecca, *Israele stato-nazione del popolo ebraico. L'ebraicità da pretesa normativa a parametro costituzionale*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, No. 3, 2019, 15-19.

¹¹ E. Campelli, *L'instabile equilibrio costituzionale israeliano: simboli e diavoli della Basic Law sullo Stato Nazione*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società (NAD-DIS)*, Vol. 1, No. 1, 2019, 94.

¹² M. L Di Marco, *La Legge sullo Stato nazionale di Israele: una deterrenza preventiva politica*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, No. 2, 2019, 495.

¹³ Cfr. D. Zecca *Israele stato-nazione del popolo ebraico. L'ebraicità da pretesa normativa a parametro costituzionale*, cit., 21-25.

¹⁴ Cfr. A. Gatti, *Lo Stato ebraico come mito: origini e conseguenze della legge fondamentale Natino-State*, in *DPCE online*, Numero speciale, 2021, 1554-1558.

fondamentali in contrasto con il carattere d'Israele quale Stato ebraico e democratico e ha individuato nella *Declaration of Independence* – «which charged the “Elected Constituent Assembly” with the task of adopting the constitution, defined Israel as a Jewish state and gave clear expression to its democratic character as a state committed to equal rights and the freedoms of the individual»¹⁵ – una fonte di rango superiore rispetto alle leggi fondamentali.

Dalla comparazione tra gli ordinamenti giuridici in considerazione emerge inoltre che quello israeliano non è solo l'unico a qualificare lo Stato secondo la denominazione dell'etnia culturale religiosa maggioritaria ma anche l'unico a non proclamare il principio di laicità nella sua Costituzione pluritestuale. Ciò, come ampiamente indagato, è riconducibile al fatto che la componente ebraica laica, immediatamente dopo la formazione dello Stato d'Israele, al posto di sancire tale principio nelle Leggi fondamentali, preferì concludere un “patto sociale” con la componente ebraica ortodossa in base al quale le relazioni tra Stato e confessioni religiose sarebbero state risolte, ogniqualvolta si fosse reso necessario, ricorrendo ad accordi politici. La prassi ha tuttavia dimostrato che la conclusione degli stessi è diventata non un fatto occasionale bensì la *Grundnorm* per la formazione delle coalizioni di governo¹⁶.

Infine, si può osservare che la formulazione della Dichiarazione di Indipendenza per cui: «Lo Stato d'Israele [...] garantirà libertà di religione» non ha, diversamente da quelle che nella stessa esprimono il principio democratico, trovato accoglimento esplicito nelle Leggi fondamentali. Di conseguenza lo Stato d'Israele, tra i Paesi in considerazione, è ancora l'unico che, nella sua Costituzione pluritestuale, non proclama espressamente il principio della libertà religiosa. Ciononostante, la Corte suprema d'Israele ha affermato che esso rappresenta un corollario del diritto di dignità della persona, sancito dalla Legge fondamentale sulla libertà e dignità umana del 1992¹⁷. In aggiunta dal 1994 – sia in quest'ultima corrispondentemente novellata (art. 1) sia in quella sulla libertà di occupazione di nuova adozione – è stato stabilito che i diritti umani fondamentali in Israele devono essere protetti «nello spirito dei principi stabiliti dalla Dichiarazione sulla creazione dello Stato d'Israele»¹⁸.

Si deve inoltre tenere in considerazione che in Israele vige ancora il sistema degli statuti personali (*personal laws*) – ereditato, introducendovi qualche modifica,

¹⁵ Sez. 65 della sentenza della Corte suprema del 1° gennaio 2024 *Movement for Quality Government in Israel v. The Knesset* in [versa.cardozo.yu.edu/opinions/movement-quality-government-israel-v-knesset](https://www.cascardozo.yu.edu/opinions/movement-quality-government-israel-v-knesset).

¹⁶ S. Dazzetti, *La qualificazione giuridica dello Stato di Israele dal punto di vista della libertà religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, No. 11, 2023, 37.

¹⁷ Cfr. Lapidoth, *Freedom of Religion and of Conscience in Israel*, in *Catholic University Law Review*, Vol. 47, No. 2, 1998, 444.

¹⁸ Sul significato di tale disposizione e, più ampiamente, sulla collocazione della Dichiarazione d'Indipendenza nell'ambito della gerarchia delle fonti dello Stato d'Israele cfr. G. Milani, *Storia e diritto in Israele. Dalle leggi fondamentali alla definizione del popolo israeliano*, in *Ianus. Rivista di studi giuridici*, No. 9, 2013, 70-72.

dall'amministrazione mandataria britannica¹⁹ che aveva a sua volta recepito, parimenti rielaborandolo, il sistema del *millet*²⁰ – secondo il quale le comunità religiose possono disciplinare autonomamente alcune materie, quali matrimonio, divorzio, alimenti e mantenimento, secondo i principi del credo professato²¹.

Grazie al mantenimento degli statuti personali anche l'*Halachà* – ovverosia il corpo normativo completo che, tendenzialmente, regola tutti gli aspetti della vita umana del popolo ebraico²² che rappresenta la maggioranza dei cittadini israeliani – viene dunque, seppure limitatamente alla disciplina del matrimonio e del divorzio, direttamente richiamata dalla *Knesset* (dalla Legge sulla giurisdizione dei tribunali rabbinici del 1953) e «diventa fonte all'interno dell'ordinamento giuridico israeliano per incorporazione diretta nel diritto positivo»²³.

L'*Halachà*, tuttavia, influenza l'ordinamento israeliano anche al di là dei confini dello statuto della persona seppure attraverso modalità diverse da quello della sua «incorporazione diretta nel diritto positivo»²⁴. L'*Hachalà* – tra le cui fonti, oltre alla *Torah*, si annoverano la *Mishnà*, il *Talmud*²⁵, i codici e i *responsa* dei rabbini che danno vita a un sistema simile al *case law* inglese²⁶ – contribuisce infatti in maniera rilevante alla formazione della mentalità dei giuristi israeliani in quanto in maggioranza appartenenti all'etnia ebraica, viene sempre presa in considerazione durante i lavori preparatori per la redazione delle leggi, il contenuto di alcune sue regole viene riprodotto, sulla base di una politica selettiva, in alcune disposizioni di

¹⁹ S. Dazzetti, *Forme e pratiche del pluralismo religioso nello Stato di Israele. L'eredità ottomana e la tutela dei rapporti familiari*, in *Stato, Chiese e Pluralismo confessionale*, No. 19, 2020, 66.

²⁰ Cfr.: L. Caprara, *Pluralismo religioso e multiculturalismo nell'Impero ottomano: il sistema dei millet*, in *JUS*, No. 3, 2018, 531-550.

²¹ S. Dazzetti, *La qualificazione giuridica dello Stato di Israele dal punto di vista della libertà religiosa*, cit., 39. La competenza a risolvere eventuali controversie nelle materie che rientrano negli statuti personali spetta ai tribunali delle rispettive comunità religiose che sono stati fatti comunque ormai rientrare nel sistema giudiziario dello Stato d'Israele. In merito si veda S. Goldstein, A. Mordechai Rabello, *L'ordinamento giudiziario*, in T. Groppi, E. Ottolenghi, A. Mordechai Rabello (a cura di), *Il sistema costituzionale dello Stato di Israele*, Giappichelli, 2006, 240-243.

²² L. De Grazia, *Fonti del diritto e fattore religioso: aspetti di diritto costituzionale comparato. Israele, Iran, Città del Vaticano*, Editoriale scientifica, 2013, 11.

²³ L. De Grazia, *Il sistema costituzionale e il fattore religioso in Israele*, in *federalismi.it*, No. 11, 2013, 27.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Tra tali fonti la *Torah* (Pentateuco) è la legge scritta, ovverosia l'insieme dei testi biblici che contengono la rivelazione divina, la *Mishnà* è un'opera "codificatoria" che raccoglie la legge orale che si è sviluppata sino al II secolo mentre il *Talmud* (*Talmud Palestinese* e *Talmud Babilonese*) – compilato tra il IV e VI sec. – contiene l'interpretazione della *Mishnà* elaborata dalla dottrina teologica ispirata dalla divinità. La *Torah*, la *Mishnà* e il *Talmud* (Palestinese e Babilonese) rappresentano le fonti primarie del diritto ebraico che si trovano in cima alla piramide delle fonti di cui si serve il decisore nel produrre i *responsa*. Cfr. L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali*, II ed., Giappichelli, 2024, 143; A. Mordechai Rabello, *Diritto e scuole nell'ebraismo*, in A. Melloni (a cura di), *Dizionario del sapere storico-religioso del Novecento*, il Mulino, 2010, 751-755.

²⁶ A. Mordechai Rabello, *Il diritto ebraico*, in S. Ferrari (a cura di), *Strumenti e percorsi di diritto comparato delle religioni*, II ed., il Mulino, 2022, 32.

legge israeliane²⁷ (ad esempio quelle che stabiliscono le prescrizioni alimentari relative al regime *kosher* o pongono il divieto di circolazione dei trasporti pubblici nei giorni festivi)²⁸ e spesso si fa ricorso «all'utilizzo di termini e formule tradizionali»²⁹ dando così altresì luogo alla sua «incorporazione per riferimento», anche se spesso si possono individuare delle contraddizioni nell'impiego delle stesse.

L'*Halachà* rappresenta inoltre uno strumento ausiliario di interpretazione in sede giudiziale³⁰ assai frequentemente utilizzato. La dottrina si è tuttavia domandata se l'applicazione della disposizione della Legge dello Stato d'Israele sui Fondamenti del diritto del 1980 – in base alla quale quando «un tribunale deve risolvere una questione, che non trova risposta nella legge, o in precedenti o per analogia, deciderà in base ai principi di libertà, giustizia equità e pace del retaggio spirituale di Israele» – sottenda o meno anche la possibilità, in caso di lacuna, di giungere a sentenza basandosi esclusivamente sul diritto ebraico. Le risposte – altresì basate sull'esegesi della locuzione «retaggio spirituale d'Israele»³¹ – sono state differenti come è notoriamente emerso dalle diverse posizioni dei giudici della Corte suprema Elon e Barak³². La letteratura più recente, dopo aver esaminato vari casi sottoposti all'esame della Corte suprema d'Israele, sottolinea inoltre che «while it is natural to attempt to resolve an issue based on a particular rule of Jewish law, one needs to be careful to evaluate that rule in its legal and historical context [...] Jewish law precedents from another age will not necessarily be practical today or fit into the Israeli legal system»³³.

2.2 Nell'Unione Indiana

La Costituzione unitestuale dell'Unione Indiana del 26 gennaio 1950 – diversamente da quanto previsto dalla Costituzione pluritestuale d'Israele – non

²⁷ L. De Grazia, *Fonti del diritto e fattore religioso: aspetti di diritto costituzionale comparato. Israele, Iran, Città del Vaticano*, cit., 53-54.

²⁸ Cfr. L. Saporito, *La fatale attrazione tra diritto sacro e diritto secolare nel modello israeliano: la giurisdizione dei tribunali rabbinici in materia di matrimonio e divorzio*, in *Stato, Chiese e Pluralismo confessionale*, No. 9, 2018, 16.

²⁹ S. Baldin, *La rilevanza del diritto ebraico nello Stato di Israele*, in S. Baldin (a cura di), *Diritti tradizionali e religiosi in alcuni ordinamenti contemporanei*, E.U.T., 2005, 101-102.

³⁰ *Idem*, 114.

³¹ In merito all'interpretazione della locuzione «retaggio spirituale di Israele» cfr.: T. Einhorn, *Commentaries in Israeli Law Israel Foundations and Future of a Mixed Legal System*, in D. Kästle-Lamparter, N. Jansen und R. Zimmermann (Hrg.), *Juristische Kommentare: Ein internationaler Vergleich*, Mohr Siebeck, 2020, 358; A. Mordechai Rabello, *Non Liqueur: From Modern Law to Roman Law*, in *Annual Survey of International & Comparative Law*, Vol. 10, No. 1, 2004, 6-8; R. Lapidot, *Freedom of Religion and of Conscience in Israel*, cit., 444.

³² In merito I. Rozler, *Law as a Prism into National Identity: The Case of Mishpat Ivri*, in *U. Pa. J. Int'l L.*, 2, 2017, 744-750.

³³ S.F. Friedell, *Some Observations about Jewish Law in Israel's Supreme Court*, in *Washington University Global Studies Law Review*, Vol. 8, No. 4, 2009, 699.

richiama l'etnia che pratica la religione maggioritaria per qualificare il proprio ordinamento statale.

In secondo luogo, grazie al 42esimo emendamento del 3 gennaio 1977³⁴ il Preambolo della Costituzione dell'Unione Indiana (in seguito: India) – sempre diversamente da quella pluritestuale dello Stato d'Israele – ha espressamente accolto il principio della laicità dello Stato³⁵ che era stato comunque già teorizzato come principio supremo di funzionamento³⁶.

In virtù di tale principio la Costituzione dell'India non accorda ad una specifica religione una posizione privilegiata nelle relazioni con lo Stato³⁷ e configura una laicità di tipo “simmetrico”. Ciò, tuttavia, non significa che lo Stato in India si debba astenere dall'intervenire in qualunque questione religiosa bensì che «deve garantire sempre, nei rapporti con religioni diverse e con membri di comunità religiose diverse una fondamentale parità di trattamento»³⁸. In aggiunta in India la laicità – dal momento che lo Stato, nell'assicurare il principio di uguaglianza, «non si disinteressa alla religione, ma garantisce alle comunità e ai singoli la libertà di seguire qualsiasi credo religioso, e sostiene e riconosce le varie religioni»³⁹ – si caratterizza per essere “multiculturale”. Infine, essa si distingue per essere

³⁴ In seguito a tale emendamento ne sono stati proposti altri due al fine di modificare la definizione di «secular republic» in «*a Republic in which there is equal respect for all religions*» e di introdurre il diritto del Parlamento di vietare i partiti e le associazioni che provocano disarmonia tra le religioni ma nessuno dei due è stato approvato. In proposito cfr.: I. K. Cheema, *Constitutional and Legal Challenges Faced by Religious Minorities in India*, U.S. Commission on International Religious Freedom (USCIRF), 2017, 1-2, in govinfo.gov/app/details/GOVPUB-Y3_R27-PURL-gpo189623.

³⁵ S. Shankar, *Cross-Cutting Rifts in Constitutions and Minorities Rights. India, Pakistan, Sri Lanka*, in A.Ü. Bâli, H. Lerner (Eds.), *Constitution Writing, Religion and Democracy*, Cambridge University Press, 2017, 221.

³⁶ S. Testa Bappenheim, *Stato laico ed effetti civili dei matrimoni religiosi: il caso dell'India*, in *Annali della Facoltà Giuridica dell'Università di Camerino*, No. 8, 2019, 88.

³⁷ Gli articoli sui diritti religiosi sono ricompresi negli artt. 25-28 Cost. A tale proposito basta ricordare l'art. 25 Cost. che, dopo aver riconosciuto a tutte le persone la libertà di coscienza e il diritto di professare, praticare e propagandare la religione nel rispetto dell'ordine, della moralità e della salute pubblica – stabilisce che nessuna disposizione di tale articolo pregiudicherà l'applicazione di qualsiasi legge esistente o impedirà allo Stato di implementare o emanare qualsiasi legge che regolamenta o limita qualsiasi attività economica, finanziaria, politica o altra attività secolare che possa essere associata alla pratica religiosa, che preveda delle riforme sociali o l'accesso delle istituzioni religiose induiste pubbliche a tutte le classi e settori degli indù. L'art. 26 Cost., pur sempre nel rispetto dell'ordine, della moralità e della salute pubblica, stabilisce che le confessioni religiose hanno il diritto di fondare istituzioni a fini religiosi e acquistare proprietà (mobiliari e immobiliari) nonché di amministrarle nel rispetto della legge. Infine, l'art. 28 Cost. – dopo l'art. 27 Cost. che vieta di prevedere l'obbligo dei fedeli di contribuire alle proprie organizzazioni religiose – precisa che l'insegnamento religioso non può essere previsto nelle scuole totalmente gestite e finanziate dallo Stato. In merito a tali articoli e alla loro interpretazione da parte della Corte suprema dell'India soprattutto F. Alicino, *Libertà religiosa e principio di laicità in India*, in 196-221.

³⁸ A. K. Sen, *Laicismo Indiano*, Feltrinelli, 1999, 27.

³⁹ D. Amirante, *India*, il Mulino, 2007, 106.

«proattiva» o, ancora, «migliorativa»⁴⁰. Difatti la Corte suprema – nell'applicare «il principio di ragionevolezza e quello dell'essenzialità della pratica religiosa – interviene come custode della multireligiosità indiana»⁴¹ sforzandosi non solo di eliminare le discriminazioni derivanti da riti antichi che violano la dignità personale⁴² ma anche di garantire «una forma di coesistenza che mescoli i vari gruppi religiosi conservandoli tali, ovverosia senza imporre conversioni verso le confessioni di maggioranza, né il dissolvimento delle varie e molteplici identità storico-culturali e religiose»⁴³.

Sotto il profilo della disciplina inerente alle relazioni tra Stato e confessioni religiose la comparazione dell'Unione Indiana con Israele rivela peraltro alcune similitudini. Come in Israele anche in India trovano infatti applicazione gli statuti personali (*personal laws*)⁴⁴ che parimenti contemplano norme diverse per le stesse fattispecie (matrimonio, divorzio, successioni e adozioni) a seconda dell'appartenenza confessionale dei soggetti coinvolti (induisti⁴⁵, musulmani, ebrei⁴⁶, parsi e cristiani). Differentemente da Israele in India, grazie alla codificazione operata durante il periodo coloniale britannico⁴⁷, gli statuti personali hanno però tutti assunto la forma di leggi approvate dal Parlamento indiano. Di conseguenza le controversie che possono sorgere in relazione all'applicazione degli stessi non sono decise, come invece in Israele, da corrispondenti tribunali religiosi (seppure ormai incardinati nell'organizzazione giudiziaria israeliana)⁴⁸ bensì direttamente dai tribunali statali dell'Unione Indiana. Si deve tuttavia tenere in

⁴⁰ Cfr. G. J. Jacobsohn, *the Wheel of Law: Indias Secularism in Comparative Constitutional Context*, Princeton University Press, 2003, 91-121.

⁴¹ Su questi aspetti in particolare L. Colella, *Fattore religioso, diritto e normazione in India, Pakistan e Bangladesh*, in *DPCE online*, Numero speciale, 2022, 1680-1681.

⁴² *Idem*, 1680.

⁴³ S. Testa Bappenheim, *Stato laico ed effetti civili dei matrimoni religiosi: il caso dell'India*, cit., 91.

⁴⁴ Sugli statuti personali e sulle modifiche introdotte negli stessi dopo l'indipendenza: C. Correndo, D. Francavilla, *Legislazione e diritti personali in India*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, No. 2, 2017, 357-374; D. Francavilla, *La complessità dei diritti personali e il dibattito sul Codice civile uniforme in India*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, No. 21, 2021, 1-14; F. Alicino, *Dinamiche interordinamentali fra Stato e religioni. Formule, fenomeni e processi*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, Fascicolo speciale, agosto 2020, 207-208.

⁴⁵ Come direttamente stabilito in Costituzione il diritto hindu si estende altresì ai buddhisti, giainisti, sikh e nei confronti di altre persone che non dichiarino di essere musulmane, cristiane, ebrei o parsi.

⁴⁶ A differenza di quanto previsto per gli induisti, i musulmani, i parsi e i cristiani il legislatore indiano né a livello federale né a livello statale ha tuttavia disciplinato i diritti degli ebrei su base personale. Di conseguenza lo statuto personale degli appartenenti alla comunità ebraica in India si è sviluppato solo per via giurisprudenziale.

⁴⁷ In merito alla configurazione degli statuti personali durante il periodo coloniale inglese, tra altri anche: M. Galanter, J. Krishan, *Personal Law and Human Rights in India and Israel*, in *Israel law review*, Vol. 34, No. 1, 2000, 106-107.

⁴⁸ Cfr.: A. Scolnicov, *Religious law, religious Courts and human rights within Israeli constitutional structure*, in *Int'l J. Con. Law*, Vol. 4, No. 4, 2006, 736-737.

considerazione che in India a livello locale sono presenti molteplici tradizioni religiose, usi e costumi che sfuggono ancora ai processi di codificazione⁴⁹.

2.3 Nella Federazione di Russia

Seppure con formulazione diversa da quella dell'India anche la Costituzione della Federazione di Russia del 1993 afferma il principio di laicità dello Stato stabilendo all'art. 14 che: «La Federazione russa è uno Stato laico. Nessuna religione può essere definita come religione di Stato od obbligatoria. Le organizzazioni religiose sono separate dallo Stato ed eguali dinanzi alla legge».

Nonostante tale articolo riconosca l'uguaglianza di tutte le organizzazioni religiose il legislatore russo, grazie all'approvazione della Legge federale «Sulla libertà di coscienza e delle associazioni religiose» del 1° ottobre 1997⁵⁰, ha riconosciuto situazioni giuridiche soggettive differenti alle confessioni religiose presenti sul proprio territorio. I presupposti per un atteggiamento differenziato risultano già evidenti dalla lettura del Preambolo della stessa Legge che riconosce: a) «il particolare ruolo dell'ortodossia nella storia della Russia, nella formazione e nello sviluppo della sua spiritualità e cultura» mentre rispetta: b) «il cristianesimo, l'islam, il buddismo, il giudaismo» come pure, senza però identificarle: c) «le altre religioni che costituiscono parte integrante dell'eredità storica della Russia».

Tale classificazione si ricollega a quella già prevista nella Raccolta delle Leggi Imperiali (*Svod Zakonov*) che individuava le seguenti quattro categorie: 1) la Chiesa ortodossa russa, «che ha il primato ed è dominante» (*pervenstvjuščaja i gospodstvjuščaja*); 2) le confessioni cristiane straniere, come le Chiese Romano Cattolica, Luterana, Evangelica riformata, Armeno-gregoriana, che erano riconosciute, tollerate e protette; 3) l'islam, il giudaismo, i Karaimy, il buddismo lamaista e il paganesimo che come quelle precedenti erano riconosciute e tollerate (*terpimye*) ma non godevano della stessa protezione assegnata alle religioni cristiane e, infine: 4) i Vecchi-credenti e le sette sorte dall'ortodossia, che non erano tollerate (*neterpimye*).

Vi sono tuttavia delle evidenti differenze tra il Preambolo della Legge del 1997 e lo *Svod Zakonov* in quanto quest'ultimo riconosceva all'islam, al giudaismo e al buddismo uno *status* inferiore non solo alla Chiesa ortodossa russa ma, in subordine, anche alla Chiesa romano cattolica e a quella protestante. La Legge federale della Russia del 1997, dopo aver menzionato il particolare ruolo dell'ortodossia nella storia della Russia, pone invece l'islam, il giudaismo e il buddismo sullo stesso piano del cristianesimo.

Nella legislazione vigente il riferimento al cristianesimo, senza aggiungervi l'aggettivo ortodosso, sembra peraltro sottendere tutte le diverse espressioni dello stesso ma la loro posizione paritaria non è comunque riconosciuta dalla gerarchia

⁴⁹ D. Amirante (Ed.), *South Asia Constitutional Systems*, Eleven, 2020, 36.

⁵⁰ Per un commento puntuale della Legge si veda G. Codevilla, *Stato e Chiesa nella Federazione Russa. La nuova normativa nella Russia postcomunista* (con un saggio di A. Krasikov), La Casa di Matriona, 1997, 59-129.

della Chiesa ortodossa russa. Questa infatti, oltre al cristianesimo ortodosso, identifica in via subordinata come religioni «tradizionali» solo il giudaismo, l'islam e il buddismo⁵¹ scelta che, relativamente alle ultime due confessioni, pare dovuta principalmente «a motivazioni contingenti di carattere politico, al fine di evitare tentazioni separatiste e disaggreganti di ogni sorta»⁵².

La differenziazione tra le varie confessioni religiose – “annunciata” nel Preambolo della Legge federale «Sulla libertà di coscienza e delle associazioni religiose» del 1997 – trova conferma negli articoli della stessa che, nella versione originale, subordinavano l'acquisizione da parte dei gruppi religiosi dello *status* di «organizzazioni religiose» dotate di personalità giuridica alla presentazione, presso il Ministero competente, di una documentazione comprovante la loro sussistenza sul territorio russo da almeno 15 anni. Tale disciplina pertanto introduceva una discriminazione nei confronti dei gruppi religiosi che si erano potuti formare solo dopo il crollo dell'Urss privandoli per un lungo periodo di tempo della personalità giuridica altrimenti riconosciuta alle «organizzazioni religiose» registrate. L'atteggiamento differenziato è stato altresì mantenuto allorché nel 2015 il legislatore russo, in seguito all'emanazione di una decisione della Corte di Strasburgo, ha da un lato eliminato il requisito temporale dei 15 anni per acquisire lo *status* di «organizzazione religiosa» mentre, dall'altro, ha contestualmente introdotto delle ulteriori limitazioni che impediscono alle organizzazioni religiose di livello locale di poter esercitare determinate funzioni per un periodo di almeno dieci anni dalla loro formazione, pena il loro scioglimento.

Di conseguenza la Legge federale «Sulla libertà di coscienza e delle associazioni religiose» del 1997 continua a riflettere sul piano giuridico il principio teologico del territorio canonico fondato: 1) sull'elemento maggioritario, rappresentato dall'esistenza di una Chiesa ortodossa di maggioranza e 2) sull'elemento tradizionale che si esprime nel «legame, tra la Chiesa di maggioranza e le (poche) altre confessioni riconosciute, con la storia del territorio»⁵³. In Russia infatti «le altre confessioni religiose possono sì operare sul medesimo territorio» in cui opera la Chiesa ortodossa russa ma devono comunque accettare «di essere sottoposte ad un rapporto di subordinazione dal momento che devono riconoscere lo *status* della Chiesa maggioritaria e il suo conseguente ruolo di preminenza e privilegio nei rapporti con lo Stato»⁵⁴. Avvalendosi di tale posizione di privilegio la Chiesa ortodossa russa ha inoltre cominciato a richiamare in maniera sempre più insistente l'applicazione del principio della sinfonia dei poteri secondo il quale nella tradizione russa, erede di quella bizantina, si devono ispirare le relazioni tra potere spirituale e potere temporale.

⁵¹ G. Codevilla, *La laicità dello Stato nella revisione costituzionale della Federazione di Russia*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società (NAD-DIS)*, Vol. 2, No. 1, 2020, 235.

⁵² *Idem*, 240.

⁵³ F. Batti, *Bioetica e diritto nell'Est Europa ortodosso*, in *Biolaw Journal - Rivista di Biodiritto*, Special Issue 2/2023, 161.

⁵⁴ *Ibidem*.

L'analisi in prospettiva diacronica della prassi di realizzazione di tale principio dimostra tuttavia che pochi sono stati i momenti caratterizzati da un equilibrio tra i due poteri⁵⁵. Difatti il principio della sinfonia dei poteri, pur costantemente ribadito, ha avuto «una applicazione concreta solamente in periodi assai brevi» in quanto «l'*Imperium* ha progressivamente acquisito sul *Sacerdotium* una posizione di assoluto predominio»⁵⁶. Ciò è stato ancor più evidente in vigenza dell'«Impero sovietico»⁵⁷. In seguito alla dissoluzione dell'Urss la Chiesa e lo Stato hanno invece inizialmente viaggiato su binari paralleli mentre dal 2000⁵⁸ «l'antico rapporto sinallagmatico tra lo Stato e la Chiesa tipico dell'Assolutismo in cui il potere religioso si pone come fonte di legittimazione del novello Imperatore il quale, in contraccambio, assicura al Patriarca la massima protezione e la persecuzione degli infedeli [...]»⁵⁹ si è andato sempre più consolidando⁶⁰ di pari passo con l'affermazione del presidenzialismo autoritario⁶¹. Secondo A. Dell'Asta si deve

⁵⁵ Cfr. S. Benvenuti, *Autocrazia, Ortodossia, Nazionalità. Le radici imperiali della Costituzione di Putin*, in *Democrazia e Sicurezza*, 1, 2023, 38-45.

⁵⁶ G. Codevilla, *Stato e Chiesa nella tradizione ortodossa russa*, in *Diritto @ Storia*, No. 10, 2012, dirittoestoria.it/10/memorie/Codevilla-Stato-Chiesa-tradizione-russa.htm.

⁵⁷ In merito soprattutto A. Roccucci, *Stalin e il Patriarca. La Chiesa ortodossa e il potere sovietico 1917-1958*, Einaudi, 2011.

⁵⁸ Proprio nell'agosto di tale anno il Consiglio dei Vescovi della Chiesa ortodossa russa, a quattro mesi di distanza della prima elezione di V. Putin alla carica di Presidente della FR, ha inoltre approvato i «Fondamenti della dottrina sociale della Chiesa ortodossa russa» che contengono la sez. III espressamente dedicata alle relazioni tra Chiesa e Stato. Il documento è reperibile in patriarchia.ru/db/text/419128.html.

⁵⁹ G. Codevilla, *Da Lenin a Putin. Politica e Religione* (con un saggio di S. Caprio), Jaka Book, 2024, 433.

⁶⁰ Secondo A. Ponomarev si può constatare il riconoscimento dell'applicazione di tale principio nei rapporti tra Stato e Chiesa alla luce dello «scambio» di dichiarazioni tra il Patriarca di Mosca Kirill nel 2009 e D. Medvedev nel 2018. Nel 2009 il Patriarca Kirill – proprio nel giorno della intronizzazione di fronte a D. Medvedev, allora Presidente della Federazione Russa – sottolineò infatti che: «Lo spirito della sinfonia, e non la lettera, deve trovare realizzazione nel quadro del campo legislativo e sulla base delle disposizioni costituzionali esistenti. Ciò apre prospettive meravigliose per lo sviluppo delle relazioni Stato-Chiesa in maniera tale che né lo Stato né la Chiesa interferiscano negli affari reciproci, rispettino reciprocamente le loro posizioni su tali questioni interne e allo stesso tempo costruiscano un ampio sistema di interazione, dialogo e cooperazione». Corrispondentemente D. Medvedev, in qualità di Presidente del Consiglio dei Ministri, nel giorno del IX anniversario (2018) dell'intronizzazione del Patriarca Kirill, quindi affermò che: «Vorrei esprimere la speranza a favore del mantenimento di quelle relazioni speciali che si sono sviluppate durante il periodo del vostro patriarcato, ovverosia di quelle relazioni che inizialmente avete designato con la parola greca “sinfonia” e che attualmente sono ancora tali». Cfr. A. Ponomarev, «*In the Spirit of Symphony*»: *On Russian Orthodox Church's Refinement of Secular Legal Standards in the Russian Federation*, in *Interdisciplinary Journal for Religion and Transformation in Contemporary Society*, No. 7, 2021, 238-239. Più ampiamente in merito ai cambiamenti e al rafforzamento delle relazioni tra Stato e Chiesa nel corso della Presidenza di D. Medvedev si veda I. Papkova, *Russian Orthodox concordat? Church and state under Medvedev*, in *Nationalities Papers*, Vol. 39, No. 5, 2011, 667-683.

⁶¹ In merito all'affermazione del presidenzialismo autoritario A. Di Gregorio *Il presidenzialismo in Russia: da un modello ibrido a un sistema apertamente autoritario*, in *DPCE Online*, No. 1, 2023, 1101-1127.

inoltre proprio alla Chiesa Ortodossa l'aver convinto Putin ad accogliere l'ideologia del *Russkij Mir* (Mondo russo o Pace russa)⁶² fornendogli «una visione nuova, una nuova lingua per il progetto imperiale»⁶³. La Chiesa ortodossa non si è peraltro limitata a fornire la teologia politica per il nuovo Stato russo ma – nel volere evidenziare la propria differenza con l'Occidente – ha contrapposto a quest'ultimo una propria concezione dei diritti dell'uomo⁶⁴ secondo la quale la loro realizzazione «non può entrare in conflitto con le norme morali stabilite da Dio e con la morale tradizionale che si fonda sulle stesse»⁶⁵. Allo stesso tempo la Chiesa ortodossa è diventata la “cinghia di trasmissione” dei valori tradizionali⁶⁶ anche sul piano legislativo⁶⁷. Ciò si evince – pur con la relativa eccezione della legge sull'aborto⁶⁸ – dal contenuto di diverse novelle legislative, incluse quelle del 2019 relative alla possibilità di disconnettere la Russia da *Internet* e attivare una propria rete informatica (cosiddetta *Runet*)⁶⁹. In aggiunta le modifiche di legge, che in diversa misura recepiscono gli orientamenti manifestati dalla Chiesa ortodossa⁷⁰,

⁶² Cfr. G. Codevilla, *Alle origini dell'idea del Russkij mir*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, No. 17, 2023, 40-54.

⁶³ A. Dell'Asta, La “Pace russa”. *La teologia politica di Putin*, Scholé, 2023, 82.

⁶⁴ M.A. Antonov, *Russian Symphonia vs. Rule of Law?* in *BYU Law Review*, Vol. 46, No. 5, 2021, 1192-1996; K. Stoeckl, *L'insegnamento della Chiesa ortodossa russa su dignità, libertà, diritti umani*, in *Pace diritti umani*, No. 1, 2011, 103-122; e, sempre di K. Stoeckl, *L'appropriazione illiberale dei diritti umani da parte della Russia e della Chiesa Ortodossa Russa*, in *GenIUS*, No. 2, 2022, 35-43.

⁶⁵ Sez. III, ultimo paragrafo in grassetto de «I fondamenti della dottrina della Chiesa ortodossa russa sulla dignità, la libertà e i diritti dell'uomo» approvati dal Concilio dei vescovi della Chiesa ortodossa russa svoltosi a Mosca dal 24 al 29 giugno 2008. Il documento in russo è consultabile in patriarchia.ru/db/print/428616.html.

⁶⁶ A. Agadjanian, *Tradition, morality and community: elaborating Orthodox identity in Putin's Russia*, in *Religion, State and Society*, Vol. 45, No. 1, 2017, 39-60.

⁶⁷ G. Boggero, *Il ruolo della Chiesa Ortodossa nella costituzionalizzazione dei “valori tradizionali nell'ordinamento della Federazione russa*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, No. 1, 2024, 316.

⁶⁸ Cfr. P. Kolstø, *The Russian Orthodox Church and its fight against abortion: taking on the state and losing*, in *Religion, State and Society*, Vol. 51, No. 2, 153-173.

⁶⁹ Secondo quanto sostenuto da A. Ponomarev, in “*In the Spirit of Symphony*”: *On Russian Orthodox Church's Refinement of Secular Legal Standards in the Russian Federation*, cit., 251, la Legge federale «Sull'introduzione di emendamenti alla Legge federale ‘Sulle comunicazioni’ e alla Legge Federale ‘Sull'informazione, sulle tecnologie informatiche e sulla protezione dell'informazione’» del 1° maggio 2019 avrebbero infatti recepito la Comunicazione del Santo Sinodo del 2000 in cui si affermava quanto segue: «Chiediamo alle autorità della Russia e degli altri Stati della CSI, con popolazione a maggioranza ortodossa, di sollevare la questione dell'eliminazione dei simboli blasfemi dai codici a barre attraverso la modifica del sistema internazionale di crittografia. Nel caso in cui ciò non sia possibile riteniamo necessario istituire un linguaggio elettronico nazionale alternativo». La Comunicazione del Santo Sinodo del 7 marzo 2000 reperibile in patriarchia.ru/db/text/4898206.html.

⁷⁰ W. Lamoreaux, L. Flake, *The Russian Orthodox Church, the Kremlin, and religious (il)liberalism in Russia*, in *Palgrave Communication*, 4, 2018, 2-3, reperibile in [nature.com/articles/s41599-018-0169-6](https://www.nature.com/articles/s41599-018-0169-6). Esemplificativo in merito l'articolo di H. Haft, *The Russian Orthodox Church and Religious Legislation Reflected in Contemporary Russian Film*, in A. Rojavin, H. Haft (Eds.), *Modern Russian Cinema as a Battleground in Russia's Information War* (1st ed.), Routledge, 2023, 162-188.

garantiscono altresì la realizzazione della biopolitica che il Cremlino persegue⁷¹ senza volutamente ricorrere all'impiego di termini occidentali. Sotto questo profilo un caso esemplare è rappresentato dagli emendamenti legislativi che hanno previsto delle sanzioni per gli «orientamenti sessuali non tradizionali»⁷². La possibilità per la Chiesa ortodossa russa di sottoporre proposte di legge è del resto espressamente contemplata in molti degli accordi che dalla fine degli anni '90 il Patriarcato di Mosca della Chiesa ortodossa russa ha concluso con i Ministeri federali⁷³. Ad esempio nell'accordo del 1999 tra il Patriarcato di Mosca e il Ministero dell'Istruzione della FR si stabilisce espressamente che esso è concluso «allo scopo di scambiare informazioni, interagire in questioni educative e metodologiche, analizzare e generalizzare l'esperienza accumulata nel lavoro congiunto nel campo dell'educazione spirituale e morale, nonché per elaborare delle proposte fondate di modifica e integrazione della normativa vigente in materia di istruzione, libertà di coscienza e associazionismo religioso»⁷⁴. Già nel 2009 i deputati della Duma del Partito Russia Unita, su richiesta della Chiesa ortodossa russa si erano peraltro impegnati a discutere preventivamente con il Patriarcato di Mosca tutti i progetti di legge che avessero riguardato le confessioni religiose, la cultura nonché altri progetti di legge particolarmente rilevanti⁷⁵.

L'influenza esercitata dalla Chiesa ortodossa, del resto, non interessa più solo le fonti legislative ma la stessa Costituzione come reso evidente dalla revisione costituzionale del 2020⁷⁶ che rappresenta «la “cartina di tornasole” del processo di risignificazione»⁷⁷ dei valori costituzionali nell'ordinamento interno⁷⁸. Al tempo stesso – nonostante la Costituzione nel 2020 abbia accolto l'*invocatio Dei* e

⁷¹ A. Makarychev, S. Medvedev, *Biopolitics and Power in Putin's Russia*, in *Problems of Post-Communism*, Vol. 62, No. 1, 2013, 45–54.

⁷² Cfr.: M. Antonov, *Church-State Cooperation and its Impact on Freedom of Religion or Belief and on Gender Issues in Russia*, in *The Review of Faith & International Affairs*, Vol. 20, No. 3, 2022, 36-38; J. Manson, *The Orthodox Church's role in Russia's anti-gay laws*, in *NCR*, August 14, 2013, consultato in ncronline.org/blogs/grace-margins/orthodox-church-s-role-russia-s-anti-gay-laws.

⁷³ Cfr. A.V. Eryomin, *State-Church Interaction in Russia in the second half of the 90-s in the XX-th century* (in russo), in *Jaroslavskij Pedagogičeskij Vestnik = Yaroslavl Pedagogical Bulletin*, No. 3, 2020, 105-112, in vestnik.yspu.org/releases/2010_g2g/21.pdf.

⁷⁴ L'Accordo di collaborazione tra il Ministero dell'Istruzione e il Patriarcato di Mosca della Chiesa Ortodossa Russa del 2 agosto 1999 è reperibile in lingua russa in r-komitet.ru/vera/39.htm.

⁷⁵ Cfr. S.P., Kuznetsov, Y.S. Kudashkina, *Russian Orthodox Church and State: Legal Aspect of Interaction*, in *Historical, Philosophical, Political and Law Sciences, Culturology and Study of Art. Issues in Theory and Practice*, No. 9, 2012, 93, reperibile online in gramota.net/eng/materials/3/2012/9-2/21.html.

⁷⁶ R. C. Blitt, *“Putin-Phonia” Harnessing Russian Orthodoxy to Advance Russia's Secular Foreign Policy*, in P.G. Mandaville (ed.), *The Geopolitics of Religious Soft Power: How States Use Religion in Foreign Policy*, Oxford Academic, 2023, 41-60.

⁷⁷ G. Boggero, *Il ruolo della Chiesa Ortodossa nella costituzionalizzazione dei “valori tradizionali nell'ordinamento della Federazione russa*, cit., 326.

⁷⁸ Cfr. M. Antonov, *The Deep Constitution of Russia and the Russian Orthodox Church*, in *BYU Law*, January 12, 2023, reperibile online in talkabout.iclrs.org/2023/01/12/deep-constitution-and-the-russian-orthodox-church/.

stabilito che il matrimonio può aver luogo solo tra un uomo e una donna⁷⁹ – si può osservare che non è stata accolta la proposta di modifica del Preambolo che non solo elencava le religioni definite tradizionali dalla Chiesa ortodossa ma evidenziava altresì il legame tra quest'ultima e il nazionalismo russo. Tale proposta infatti – al posto della formulazione «Noi, popolo plurinazionale della Federazione di Russia (*Rossijskaja Federacija*), uniti dal comune destino sulla nostra terra [...] adottiamo la Costituzione della Federazione di Russia» – affermava: «Noi, nazione della Russia (*Nacija Rossij*) – popolo russo (*russskij narod*) e tutti i popoli da esso riuniti aventi uguali diritti, uniti dal passato, dal presente e dal futuro nella nostra terra [...] adottiamo la Costituzione della Russia» rispettando altresì «l'ortodossia quale fondamento della storia e della cultura russa, nonché le forme tradizionali per la Russia dell'islamismo, dell'ebraismo e del buddismo quali tradizioni religiose fondamentali dei popoli del nostro paese»⁸⁰. Al mancato accoglimento di tale formulazione nel Preambolo ha tuttavia corrisposto l'inserimento nell'art.68 Cost. FR di modifiche che implicitamente individuano nel popolo russo (*russskij narod*) l'elemento propulsivo della formazione dell'ordinamento statale della Russia. Difatti il novellato articolo – dopo aver ribadito che: «In tutto il territorio della Federazione di Russia (*Rossijskaja Federacija*) la lingua di Stato (*gosudarstvennyj jazyk*) è la lingua russa (*russskij*)» – prosegue affermando che questa è «la lingua del popolo costitutivo dello Stato (*gosudarstvoobrazujuščij narod*) che fa parte dell'unione plurinazionale (*mnogonacional'nyj sojuz*) dei popoli aventi pari diritti della Federazione di Russia»⁸¹. Viceversa, alla mancata introduzione nel Preambolo del riferimento alle religioni tradizionali non ha corrisposto l'accoglimento di tale definizione in altri articoli della Costituzione come a voler ribadire la superiorità dell'*Imperium* sul *Sacerdotium*.

3. Le posizioni delle religioni maggioritarie dinanzi al fine vita

3.1 L'ebraismo in Israele

Al fine di comprendere la posizione dell'ebraismo nei confronti delle problematiche del fine vita è necessario premettere che tale religione, pur essendo monoteista, «assume e adotta [...] un'insopprimibile vocazione pluralista»⁸² che si traduce in una continua opera esegetica della *Torah*. L'etica ebraica, pertanto,

⁷⁹ In merito all'influenza della Chiesa ortodossa russa sulle modifiche costituzionali K. Stoeckl, *The End of Post-Soviet Religion. Russian Orthodoxy as a National Church*, in *Public Orthodoxy. Bridging the Ecclesial, the Academic, and the Political*, July 20, 2020, in publicorthodoxy.org/2020/07/20/the-end-of-post-soviet-religion/.

⁸⁰ «Russkie popravki» v Konstituciju Rossiiri [«Gli emendamenti russi» alla Costituzione della Russia] (a cura della redazione), in *Zavtra*, Mosca, 28 gennaio 2020, zavtra.ru/events/russkie_popravki_v_konstituciju_rossii.

⁸¹ C. Filippini, *L'introduzione in Russia del procedimento di modifica della Costituzione in deroga*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, No. 2, 2020, 898.

⁸² E. Martinelli, *Procreazione e biotecnologie nel pensiero ebraico e nel sistema giuridico israeliano*, Giappichelli, 2023, 8.

deriva «dalla *Torah*» e, come tale, è «un'etica eteronoma» ma, contestualmente, si «fonda sulla tradizione rabbinica che quella interpreta»⁸³. Di conseguenza tutti i problemi etici e bioetici nell'ebraismo – che non è solo religione né mero impianto normativo quanto piuttosto la loro singolare simbiosi⁸⁴ – vengono affrontati sistematicamente a confronto con la tradizione precedente. Tuttavia, in assenza di «un'autorità centrale, che sia in grado di imporre una soluzione unitaria [...] può accadere che su determinate questioni particolari e nuove vengano espresse decisioni e opinioni differenti, ciascuna delle quali si giustifica per l'autorità e la competenza di chi l'ha formulata e per il rigore del ragionamento giuridico che la sostiene»⁸⁵.

La tradizione rabbinica concorda comunque nell'escludere l'eutanasia attiva basandosi innanzitutto sul principio della sacralità e dell'inviolabilità della vita umana che deriva dal precetto per cui l'uomo è fatto ad immagine di Dio⁸⁶. A sostegno del divieto di eutanasia attiva – oltre a tale precetto e a quelli per cui solo Dio può causare la morte e dare la vita⁸⁷ e che è proibito l'omicidio⁸⁸ – viene altresì spesso riportato l'episodio del cap. 1 del libro 2 di Samuele in cui il re David non punisce Saul che, feritosi a morte, ha richiesto di essere ucciso per porre fine alle sue sofferenze bensì colui, che accettando la richiesta, lo ha ucciso⁸⁹. Infine, tra molte altre fonti della *Halachà*, si può menzionare quanto previsto dallo *Shulchan Aruch* (XVI sec.) secondo il quale: «il moribondo è come un vivo sotto ogni aspetto» e «qualora il profeta venisse per avvertirci che una certa persona ha solamente un'ora o un momento di vita, la *Torah* non distingue tra colui che uccide una persona che potrebbe vivere molti anni e un vecchio con pochi attimi di vita»⁹⁰.

⁸³ M. Giuliani, *Fondamenti e temi dell'etica ebraica della vita tra scienza e halakhà*, in *BiolaW Journal* – *Rivista di Biodiritto*, Special Issue No. 2, 2023, 91, teseo.unitn.it/biolaW/article/view/2841/2676.

⁸⁴ E. Martinelli, *Procreazione e biotecnologie nel pensiero ebraico e nel sistema giuridico israeliano*, cit., 7.

⁸⁵ R. S. Di Segni, *Ebraismo*, in C. Ferrero, A. Scanni (a cura di), *Il fine vita. Etiche, normative e religioni*, Pliniana, 125; M. Giuliani: «[...] in materia di *halakhà* medica, per quanto unitario sia l'approccio e condivisi i fondamenti teologici, difficilmente si troverà una normativa assolutamente unitaria o senza opinioni, per così dire, di minoranza. Da qui la consapevolezza della difficoltà di generalizzare tesi e/o norme che riguardano questa materia» in M. Giuliani, *Fondamenti e temi dell'etica ebraica della vita tra scienza e halakhà*, in *BiolaW Journal - Rivista di Biodiritto*, cit. 90.

⁸⁶ Gen 1, 27 «Dio creò l'uomo a sua immagine; a immagine di Dio lo creò; maschio e femmina li creò».

⁸⁷ Dt 32, 39 «Ora vedete che io solo sono Dio e che non vi è altro dio accanto a me. Io faccio morire e faccio vivere, ferisco risano, e nessuno può liberare dalla mia mano».

⁸⁸ gen. 9, 6 «Così pure chiederò conto vostro sangue, della vostra vita; a qualsiasi animale ne chiederò conto. Chi versa il sangue dell'uomo nell'uomo avrà il proprio sangue versato dall'uomo, poiché Dio fece l'uomo ad immagine propria».

⁸⁹ Cfr.: R. Di Segni, *Eutanasia e bioetica degli stadi terminali. La bioetica dei trapianti*, in nosteradici.it/bioetica-ebraica.htm.

⁹⁰ *Shulchan Aruch Yoreh De'ah*, 339, 1.

In altre fonti *halachiche* non solo si afferma che non si può uccidere un moribondo⁹¹ ma si precisa che non si può neppure accelerarne la morte. Ciò deriva chiaramente dalla lettura del testo medievale *Sefer Hasidim* (XIII sec.) in cui si vieta che le persone possano piangere a dirotto nella stanza del morente in quanto ciò potrebbe, per l'appunto, provocare un'accelerazione del processo di morte. Nel precedentemente citato *Shulchan Aruch* (XVI) anche la rimozione del cuscino su cui poggia la testa del moribondo o il suo trasferimento su altro giaciglio vengono parimenti considerate azioni che possono affrettarne la morte.

Gli stessi testi se, da un lato, affermano che non si può accelerare la morte di un moribondo, dall'altro, si pronunciano contro il prolungamento del processo naturale del morire che può aver luogo in conseguenza di un rumore esterno come, ad esempio, quello provocato da un taglialegna. Tale rumore – in quanto impedisce il trapasso dell'agonizzante (ovverosia di un *goses* che è termine ebraico che indica una persona che presumibilmente cesserà di vivere entro 72 ore) – deve essere pertanto interrotto⁹².

Già solo quanto qui riportato dunque dimostra che l'*Halachà* fornisce gli strumenti in base ai quali potere identificare, attraverso la tradizione rabbinica applicata al caso concreto, la «linea di demarcazione, a volte minima, fra un'azione che può accelerare la morte (assumendo così i contorni dell'eutanasia attiva) e la rimozione dell'impedimento che ostacola la conclusione del processo naturale del morire⁹³».

L'individuazione di tale confine è diventata tuttavia sempre più difficoltosa proprio in ragione dei progressi della medicina, soprattutto in seguito all'introduzione degli strumenti di sostegno vitale. La riflessione rabbinica non si è tuttavia arresa. Anzi, la necessità «di adattare la *Halachà* alle nuove scoperte della scienza», come sottolinea B. G. Tedeschi, è «sempre stata sentita come un tema centrale nello sviluppo della legge ebraica, dove si sono avuti cambiamenti basati sulle scoperte della scienza, che hanno superato false credenze del passato»⁹⁴.

Nello specifico la tradizione rabbinica – sulla base del presupposto del divieto dell'eutanasia attiva come pure del suicidio assistito – si è principalmente interrogata 1) sul se e quando l'attivazione di apparecchi artificiali di sostegno vitale, al pari del rumore provocato dal taglialegna menzionato nello *Sefer Hasidim*, prolunghi solo il processo naturale del morire e pertanto ci si debba astenere dall'introdurli e 2) sul fatto se, qualora già attivati, la loro successiva rimozione rappresenti o meno esercizio di eutanasia attiva.

⁹¹ A. Fait e M. Beyo, *In principio l'uomo creò il clone*, Milano, 2005, 152, M. Caporale, *Bioetica dal comandamento. Intorno alla riflessione ebraica sulla fecondazione assistita e l'eutanasia*, in *SSF*, 2017, 170, in scienzaefilosofia.com/2018/03/06/bioetica-dal-comandamento-intorno-alla-riflessione-ebraica-sulla-fecondazione-assistita-e-leutanasia/.

⁹² C. Efrati, *Aspetti di bioetica medica alla luce della tradizione ebraica*, Proedi editore, 2010, 32.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ B. Gardella Tedeschi, *La morte cerebrale nel diritto ebraico: un dialogo tra scienza e Halachà*, in *Biolaw Journal - Rivista di Biodiritto*, Special Issue No. 2, 2023, 103.

In merito alla prima questione le varie espressioni dell'ebraismo sostanzialmente concordano nell'affermare che, nei confronti di un paziente morente, non devono essere attivati dei nuovi trattamenti di sostegno vitale se prolungano solo il processo naturale di morte del paziente senza migliorare la sua salute e ridurne le sofferenze⁹⁵. In questo caso, infatti, si porrebbero in essere dei trattamenti futili, in altre parole si tratterebbe di accanimento terapeutico.

All'interno di tale orientamento sono tuttavia presenti diverse interpretazioni circa l'individuazione del momento in cui ci si può astenere dall'attivare degli strumenti di sostegno vitale. Ad esempio, il rabbino Bleich – richiamando strenuamente non solo l'importanza del principio della sacralità della vita ma altresì la *mitzvah* che impone di mantenersi in buona salute e curare sé stessi – sostiene che ci si può astenere dall'attivare trattamenti di sostegno vitale solo quando il paziente si configura come un *goses*, ovverosia quando presumibilmente morirà entro tre giorni. Il rabbino Feinstein – nel prendere in considerazione, oltre al principio della sacralità della vita umana, altresì quello della qualità della stessa – giunge invece a ritenere che ci si possa astenere dall'avviare tali trattamenti anche nei confronti di un malato terminale che ha un'aspettativa di vita di più settimane o persino di mesi (e quindi non sia un *goses*) ma le cui sofferenze siano talmente insopportabili da diminuire in maniera importante la sua qualità di vita. Infine, gli ebrei conservatori e riformisti si avvicinano principalmente alle posizioni di Feinstein, giungendo però ad ammettere altresì la possibilità di non attivare i trattamenti di sostegno vitale se un paziente si trova in stato vegetativo⁹⁶.

In merito alla seconda questione, ovverosia se sia o meno ammessa la rimozione dei trattamenti di sostegno vitale già avviati, si può rilevare che all'interno della riflessione rabbinica ortodossa prevale l'orientamento secondo il quale tale rimozione non può essere effettuata in quanto comporta non un atteggiamento omissivo (come invece nel caso della mancata attivazione degli stessi) bensì un intervento attivo del medico⁹⁷, e cioè in un'azione che è vietata in quanto equiparabile all'eutanasia attiva. All'interno della corrente ortodossa si può tuttavia individuare anche una posizione minoritaria che – rifacendosi a quanto previsto nello *Shulchan Aruch* sulla possibilità di rimuovere il sale precedentemente collocato sotto la lingua del *goses* – ammette la rimozione dei trattamenti artificiali di sostegno vitale già avviati. Gli ebrei conservatori e riformisti, nell'attribuire maggior rilievo al principio di autonomia del paziente, tendono invece a non distinguere tra mancata attivazione e rimozione dei trattamenti di sostegno vitale.

⁹⁵ K. R. Cohen, Z. G. Loewy, M. M. Rumore, *End-of-Life Care: Law, Ethical Principles, and Jewish Medical Ethics*, in *Annals of Long-Term Care*, August 2018, 3 e 5, in hmpgloballearningnetwork.com/site/altc/articles/end-life-care-law-ethical-principles-and-jewish-medical-ethics.

⁹⁶ Per una visione complessiva delle posizioni delle differenti correnti dell'ebraismo sul fine vita cfr.: G. Baekke, J.P. Wils, B. Broeckaert, *Orthodox Jewish perspectives on withholding and withdrawing life-sustaining treatment*, in *Nursing Ethics*, Vol. 18, No. 6, 2011, 835-846.

⁹⁷ F.Y. Albertini, *Sterbehilfe aus jüdischer Sicht: Eine Einführung*, in F.Y. Albertini, C.S. Mahnkopf (Hrsg.), *Die Vision eines anderen Judentums. Ausgewählte Schriften*, Hentrich & Hentrich, 2014, 50-58, reperibile online all'indirizzo publishup.uni-potsdam.de/opus4-ubp/frontdoor/deliver/index/docId/1014/file/Pardes13_Art02.pdf.

3.2 L'induismo nell'Unione Indiana

Al pari degli ebrei anche gli induisti non hanno un'autorità religiosa che dica cosa è giusto o sbagliato ma l'induismo, diversamente dall'ebraismo, più che una singola religione si configura come «un fascio di religioni che si riconoscono a vicenda»⁹⁸ caratterizzato da «una pluralità di modelli, che possono essere anche molto diversi tra loro»⁹⁹ ma che si basano tutti sul principio del *dharma*, ovverossia dell'ordine cosmico.

All'interno dell'arcipelago induista in relazione al suicidio e all'eutanasia si possono comunque delineare due posizioni principali¹⁰⁰ a seconda, in estrema sintesi, se nel valutare le conseguenze delle azioni (e cioè se “producono” un buon *karma* o un cattivo *karma*) si tengano o meno in considerazione anche i fattori culturali, le circostanze, le intenzioni e le motivazioni delle stesse.

Gli induisti che tengono in considerazione tali aspetti infatti, da un lato, non ammettono il suicidio «egoista» mentre, dall'altro, ammettono sia quello definito «altruista» sia quello per «motivi spirituali». Più precisamente per suicidio «altruista» si deve intendere il suicidio commesso dal malato che vuole sollevare i suoi cari dalla fatica dell'assistenza nei suoi confronti o, ancora, dall'angoscia emotiva e dalle difficoltà economiche derivanti dalle prestazioni sanitarie necessarie al malato. Con suicidio «per motivi spirituali» invece si intende quello commesso dal malato quando i dolori fisici gli impediscono il mantenimento della lucidità e della consapevolezza che secondo l'induismo sono necessarie per garantire una buona reincarnazione¹⁰¹.

Gli induisti che riconoscono il suicidio «altruista» e «per motivi spirituali» ammettono altresì l'eutanasia in quanto nell'aiutare una persona a porre termine a una vita piena di sofferenze il medico garantisce una buona morte adempiendo ai suoi obblighi morali¹⁰².

Lo stesso Gandhi – pur ribadendo la priorità dell'assistenza al malato per garantirgli una buona morte – ha giustificato l'eventuale ricorso al suicidio assistito e all'eutanasia nei casi in cui *a)* non sia in gioco un interesse personale, *b)* la sofferenza da parte del malato in fin di vita non sia più tollerabile e *c)* sia possibile

⁹⁸ D. Francavilla, *Il diritto hindu*, in S. Ferrari (a cura di), *Strumenti e percorsi di diritto comparato delle religioni*, cit., 2022, 52.

⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰ N.K. Koodamara, N. Prabhu, B. Thomas, N. Afza, *Euthanasia: India's major religious points of views*, in *Indian Journal of Public Health Research and Development*, Vol. 9, No. 10, 2018, 964; V. Aggarwal, *Euthanasia in India – an analytical study*, No. 19, 2020, 638, in www.supremoamicus.org; V. Rochlani, *The social, legal and religious perspective of indian society on euthanasia*, in *International Journal of Social Sciences Review*, Vol. 8 No. 7-9, 2020, 353.

¹⁰¹ G. Grove, M. Lovell, M. Best, *Perspectives of Major World Religions Regarding Euthanasia and Assisted Suicide: A Comparative Analysis*, in *Journal of religion and health*, Vol. 61, No. 6, 2022, 4774; N. Nimbalkar, *Euthanasia: The Hindu Perspective*, National Seminar on BIO ETHICS – 24th & 25th Jan. 2007, 56-57, in vpmthane.org/Publications/Bio-Ethics/Namita%20Nimbalkar.pdf.

¹⁰² *Idem*, 56.

ottenere il consenso dello stesso. Solo in tal caso, infatti, il principio della «non violenza» (*aihsma*), la cui osservanza implica anche un atteggiamento di benevolenza nei confronti di tutti gli esseri, non verrebbe infatti violato in quanto l'atto dell'uccidere non sarebbe caratterizzato dall'intento violento ma dalla compassione¹⁰³.

Viceversa altro orientamento dell'induismo – nel ritenere che nel valutare le conseguenze delle azioni, ovverosia il *karma*, non si devono tenere in considerazione gli elementi di “contorno” – condanna tout *court* il suicidio¹⁰⁴ e non ammette che i medici accolgano eventuali richieste di eutanasia poiché in tal modo ostacolerebbero il ciclo della morte e della rinascita danneggiando il *karma* sia del paziente sia del medico¹⁰⁵. Parimenti non dovrebbero essere attivati strumenti per il sostegno vitale in quanto il corpo e lo spirito del malato resterebbero separati per un periodo innaturale mentre le cure palliative potrebbero produrre effetti negativi nei confronti del *karma* laddove rallentino la coscienza del malato poiché la morte ideale è la morte consapevole.

Infine, si deve tenere presente che nell'induismo non viene assimilata né all'eutanasia né al suicidio la pratica del *prayopavesa* che consiste nell'accelerare la morte in maniera non violenta attraverso il digiuno. Il suicidio, secondo il pensiero induista, è infatti spesso associato a sentimenti di frustrazione, depressione o rabbia mentre la pratica del *prayopavesa* è associata a sentimenti di serenità¹⁰⁶. Il *prayopavesa* può essere tuttavia praticato solo da quelle persone che presentano un elevato grado di spiritualità, sono soddisfatte e non hanno più desideri, ambizioni e responsabilità nella vita terrena.

Una pratica simile al *prayopavesa* è altresì presente nel giainismo¹⁰⁷ sotto la denominazione di *sallekhana* (o *santhara*)¹⁰⁸. I giainisti parimenti affermano che il digiuno sino alla morte non può essere paragonato al suicidio poiché non comporta una morte rapida e violenta né all'eutanasia perché, differentemente da quest'ultima, non è indotto¹⁰⁹. Il 10 agosto 2015 il *sallekhana* è stato peraltro dichiarato illegale dall'Alta corte del Rajasthan che, in contrasto con quanto professato dal giainismo, ha sostenuto che la pratica del digiuno sino alla morte è paragonabile al suicidio volontario e pertanto violava gli artt. 306 e 309 del Codice

¹⁰³ Cfr. J. Gielen, *Mahātmā Gandhi's View on Euthanasia and Assisted Suicide*, in *Journal of medical ethics*, Vol. 38, No. 7, 2012, 431-434; V. Srivastava, *Euthanasia: a regional perspective*, in *Annals Neurosciences*, Vol. 21, No. 3, 2014, 81.

¹⁰⁴ C. Cromwell, *Hindu Bioethics*, in J. F. Peppin, M. J. Cherry and A. Iltis (Eds.), *Religious Perspectives in Bioethics*, Leiden, 2004, 202-203.

¹⁰⁵ N. Nimbalkar, *Euthanasia: The Hindu Perspective*, cit., 56,

¹⁰⁶ *Idem*, 57.

¹⁰⁷ Il giainismo è una religione indiana, riconducibile storicamente a Mahāvīra contemporaneo del Buddha e citato anche nel canone buddista, che mantiene vari elementi delle correnti più antiche della filosofia naturale in India.

¹⁰⁸ T. Bobbio, *Chi decide per chi? Il caso di Aruna Shanbaugh e l'eutanasia nell'India di oggi*, in *Studi Tanatologici*, No. 10, 2019-2020, 92.

¹⁰⁹ Cfr.: K. H. Shah, *The Jain Concept Of Sallekhana: A Loss Or a Gain ?*, National Seminar on BIO ETHICS, cit., 50-54, in yumpu.com/en/document/read/35077155/the-jain-concept-of-sallekhana-a-loss-or-a-gain-vpmthaneorg.

penale¹¹⁰. La Corte suprema dell'India, corrispondentemente adita, ha però immediatamente sospeso la decisione della prima¹¹¹.

3.3 Il cristianesimo ortodosso nella Federazione di Russia

A differenza dell'ebraismo e dell'induismo il cristianesimo ortodosso si articola in Chiese autocefale che sono dotate di organi di governo centrali eletti senza alcuna interferenza da parte delle altre Chiese autocefale. La Chiesa ortodossa russa, procedendo dalle sacre scritture e dalla sacra tradizione che vietano l'omicidio e il suicidio¹¹², ha sempre condannato fermamente l'eutanasia e il suicidio assistito come ribadito nella «Dichiarazione sulle attuali tendenze a legalizzare l'eutanasia in Russia» del 3 maggio 1999¹¹³. Dalla stessa denominazione di tale Dichiarazione si evince inoltre il chiaro intento di volere influenzare le scelte bioetiche relative al fine vita del legislatore russo. Difatti tale Dichiarazione – che è stato il primo documento ufficiale prodotto dal «Consiglio Chiesa-società di etica biomedica presso il Patriarcato di Mosca» istituito nel 1998 – esordisce affermando che: «[...] gli ecclesiastici, gli scienziati e i medici ortodossi – ritenendo l'eutanasia una forma particolare di omicidio (per decisione dei medici o il consenso dei parenti) o suicidio (su richiesta del paziente) o una combinazione di entrambi – non ammettono la realizzazione di qualsiasi tentativo finalizzato a legalizzare l'eutanasia che costituisce un omicidio volontario di persone irrimediabilmente malate». Infine nella parte conclusiva della stessa Dichiarazione il Consiglio Chiesa-società di etica biomedica – dopo aver illustrato le conseguenze negative che l'eventuale legalizzazione dell'eutanasia comporterebbe per la società¹¹⁴ –

¹¹⁰ G. Bhatia, “Essential Religious Practices” and the Rajasthan High Court’s Santhara Judgment: Tracking the History of a Phrase, in *Constitutional Law and Philosophy. Issues in Contemporary Constitutional Law, with Special Focus on India and Kenya*, indconlawphil.wordpress.com/2015/08/19/essential-religious-practices-and-the-rajasthan-high-courts-santhara-judgment-tracking-the-history-of-a-phrase/.

¹¹¹ N. Choudhary and D. Singh, *Practice & Belief of Santhara: Right to Die*, in *Christ University Law Journal*, Vol. 5, No. 1, 2016, 49-62, journals.christuniversity.in/index.php/culj/article/view/617/464; M. Sethi, *Ritual death in a secular state: the Jain practice of Sallekhana*, in *South Asian History and Culture*, Vol. 10, No. 2, 2019, 136-151.

¹¹² Cfr. G. Grigoriță, *Aborto, eutanasia e trapianto di organi. Un punto di vista canonico ortodosso*, in *BioJournal – Rivista di BioDiritto*, Special Issue 2, 2023, 150-151.

¹¹³ La Dichiarazione è reperibile online all’indirizzo pravmir.ru/tserkovno-obshhestvennyiy-sovet-po-biomeditsinskoy-etike-pri-moskovskom-patriarhate/.

¹¹⁴ La Dichiarazione infatti prosegue affermando che: «l'eutanasia è rifiutata in ogni sua forma in quanto il ricorso ad essa porterà inevitabilmente: a) alla criminalizzazione della medicina e alla perdita di fiducia da parte della società nell'istituzione sanitaria; b) alla profanazione del dono inestimabile della vita umana; c) a sminuire la dignità del medico e a distorcere il senso del suo dovere professionale; d) a rallentare lo sviluppo delle conoscenze mediche, in particolare dei metodi di rianimazione, degli antidolorifici e dei farmaci per il trattamento di malattie incurabili; ed e) alla diffusione nella società dei principi del cinismo e del nichilismo e, più in generale, della degenerazione morale che è inevitabile quando si rifiuta di osservare il comandamento ‘Non uccidere’ [...] il medico qualificato deve tenere conto che la richiesta del paziente di accelerarne la

ribadisce ulteriormente che esso «si oppone categoricamente all'esame di progetti di legge che tentano di riconoscerla giuridicamente ed inculcare in questo modo nella coscienza pubblica che l'omicidio o il suicidio medicalmente assistiti siano ammissibili».

Nell'arco di un anno da tale Dichiarazione anche il Consiglio dei Vescovi ha affrontato direttamente il tema bioetico dell'eutanasia nella sezione XII/8 dei «Fondamenti della dottrina sociale della Chiesa ortodossa russa»¹¹⁵ del 15 agosto 2000¹¹⁶.

In tale sezione il Consiglio dei Vescovi ribadisce innanzitutto che «la Chiesa, rimanendo fedele al comandamento di Dio “non uccidere” (Es 20,13), non può riconoscere come moralmente ammissibili i tentativi, ora ampiamente diffusi nella società laica, di legalizzare la cosiddetta eutanasia, cioè la deliberata uccisione di malati che non hanno alcuna speranza di guarire (anche per loro stessa volontà)»¹¹⁷.

Dalla lettura di altri passi della stessa sezione si potrebbe però dedurre che il medico possa procedere all'interruzione delle cure qualora si rivelino prive di ogni effetto e prolunghino solo il processo di morte. Il punto 8 della sez. XII – ricollegandosi alla problematica dell'accertamento del decesso per effettuare i trapianti – afferma infatti che «La pratica dell'espianto di organi umani, utilizzabili

morte può essere dovuta a uno stato di depressione, privandolo della capacità di valutare correttamente la sua situazione. Non si devono inoltre dimenticare le caratteristiche della personalità umana, che fino all'ultimo minuto di vita ha libertà di scelta e diritto di cambiare una decisione».

¹¹⁵ La traduzione della sez. XII/8 dei «Fondamenti della concezione sociale» di seguito impiegata è reperibile in M.F. Maternini, L. Scopel, *La Bioetica e le Confessioni religiose*, Trieste, 2013, 9-48.

¹¹⁶ I lavori per la redazione di tale documento vennero tuttavia avviati già nel 1994. In merito allo sviluppo degli stessi sino all'approvazione del progetto finale cfr. R. Tarabrin, *Russian Orthodox Church on Bioethical Debates: The Case of ART*, in *Monash bioethics review*, Vol. 40, No. 1, 2022, 575-576.

¹¹⁷ Sulla base di tali presupposti nella sez. XII/8 dei «Fondamenti della dottrina sociale» si stabilisce inoltre che: «La richiesta da parte di un malato di accelerare la morte è talora condizionata da uno stato di depressione, che gli impedisce di valutare in maniera corretta la propria condizione. Il riconoscimento legale dell'eutanasia porterebbe allo svilimento della dignità del medico, chiamato a preservare la vita piuttosto che a sopprimerla, e a una deviazione rispetto alla deontologia professionale. Il ‘diritto alla morte’ può facilmente diventare una minaccia alla vita di pazienti la cura delle cui malattie richiederebbe grandi mezzi economici. L'eutanasia, pertanto, è una forma di omicidio di suicidio, a seconda che il paziente vi prenda parte attiva o no. Qualora il paziente partecipi all'eutanasia, andranno applicate quelle norme canoniche secondo le quali il suicidio volontario, così come l'aiuto dato per compierlo, sono giudicati peccato grave. Ad un suicida consapevole, che ‘abbia commesso tale atto spinto da rancore umano o per qualche altro motivo dettato da pusillanimità’, non sarà concessa la sepoltura cristiana e la commemorazione liturgica (Timoteo Aless., can. 14)». Al tempo stesso nei «Fondamenti della dottrina sociale» si opera però una distinzione tra il suicidio deliberato e il suicidio compiuto in caso di malattia mentale specificando ulteriormente che: «Se un suicidio è avvenuto durante un raptus di follia, quando la persona non era nel pieno possesso delle proprie facoltà mentali, la preghiera della Chiesa per il suicida è permessa dopo che un'indagine sul caso sia stata condotta dal vescovo competente» anche se va sempre ricordato «che la colpa del suicida ricade altresì sulle persone che lo circondavano e che si sono rivelate incapaci di efficace compassione efficace e di misericordia. Con l'apostolo Paolo, la Chiesa esorta: ‘Portate i pesi gli uni degli altri e così adempirete la legge di Cristo’ (Gal 6,2)».

per il trapianto e lo sviluppo della terapia intensiva hanno posto il problema della corretta constatazione del momento della morte. Prima il criterio del suo accertamento era considerato l'arresto irreversibile del respiro e della circolazione sanguigna. Tuttavia, grazie al miglioramento delle tecnologie di rianimazione, queste importanti funzioni vitali possono essere mantenute artificialmente per lungo tempo. L'evento della morte in tal modo si trasforma in un processo del morire che dipende dalla decisione del medico ed impone alla medicina contemporanea una responsabilità qualitativamente nuova. Nella Sacra Scrittura la morte rappresenta la separazione dell'anima dal corpo (Sal 146, 4; Lc 2, 20). Pertanto, si può parlare di continuazione della vita fino a quando l'organismo funziona in tutta la sua integralità. Il prolungamento della vita con strumenti artificiali, dove di fatto solo singoli organi continuano a funzionare, non può essere considerato un compito vincolante della medicina e in nessun caso auspicabile. I tentativi di allontanare il momento della morte talora non fanno che prolungare le sofferenze del malato, privando la persona del diritto a una morte dignitosa 'non avvilente e in pace' che i cristiani ortodossi chiedono al Signore durante la liturgia. Quando la terapia intensiva diventa impossibile, dovrebbero subentrare le cure palliative (anestetici, assistenza infermieristica, sostegno sociale e psicologico) e l'assistenza pastorale. Tutto questo per assicurare una fine dell'esistenza terrena veramente umana, riscaldata dalla misericordia e dall'amore»¹¹⁸.

Al tempo stesso però la dottrina evidenzia che il punto 8 della sez. XII – laddove afferma che: «Il prolungamento della vita con mezzi artificiali, dove di fatto solo singoli organi continuano a funzionare, non può essere considerato un compito vincolante della medicina e in nessun caso auspicabile» – entra in contraddizione con il precedente punto 7 della stessa sez. XII nel quale si stabilisce che: «è inaccettabile accorciare la vita di qualcuno rifiutando un trattamento di sostegno vitale»¹¹⁹. La dottrina inoltre sottolinea che nella sez. XII/8 non viene operata la distinzione tra eutanasia attiva e passiva e non vengono forniti chiarimenti in merito

¹¹⁸ Infine, nei «Fondamenti della dottrina sociale» si sottolinea che: «La concezione ortodossa di una morte dignitosa comprende la riparazione al momento terminale della vita, considerato una tappa spiritualmente importante nell'esistenza di una persona. Negli ultimi giorni della sua vita terrena un ammalato circondato dalla sollecitudine cristiana può sperimentare in sé un cambiamento operato dalla grazia di Dio, in una comprensione nuova del senso del suo viaggio ormai compiuto e nell'anticipazione penitente dell'eternità. Per i parenti di un morente e per gli operatori sanitari la paziente assistenza al malato diventa un'opportunità di servire il Signore stesso, secondo le parole del Salvatore: "Ogni volta che avete fatto queste cose a uno solo di questi miei fratelli più piccoli, l'avete fatto a me". Il tentativo di nascondere al paziente la verità sulla gravità delle sue condizioni con il pretesto di preservare la sua tranquillità spirituale e psicologica spesso priva il morente della possibilità di prepararsi consapevolmente alla morte e di trovare una consolazione spirituale nella partecipazione ai sacramenti della Chiesa, e getta un'ombra di sfiducia sui suoi rapporti con i parenti e con i medici. Le sofferenze fisiche che precedono la morte non sempre possono essere alleviate efficacemente con l'impiego di anestetici. Consapevole di questo, la Chiesa in tali casi rivolge a Dio la preghiera: «Libera il tuo servo da queste intollerabili sofferenze e dalle sue amare infermità e donagli conforto, o anima dei giusti» (Messale, orazione per coloro che soffrono di lunghe malattie)».

¹¹⁹ R. Tarabrin, *Russian Orthodox Church on Bioethical Debates: The Case of ART*, cit., 580.

al fatto se i medici possono non solo astenersi dall'attivare bensì altresì interrompere le procedure di sostegno vitale già avviate. Tutte lacune che, sempre secondo la stessa dottrina, derivano dall'aver svolto i lavori preparatori del documento in oggetto nell'ambito di gruppi ristretti, dal tentativo di conciliare differenti posizioni e dall'aver preso in prestito quanto già elaborato dalla Chiesa romana e dalla Chiesa protestante cercando di adattarlo alle esigenze della Chiesa ortodossa¹²⁰.

Pur in presenza di tali criticità la Sez. XII/8 dei «Fondamenti della dottrina sociale della Chiesa ortodossa russa è comunque interamente confluita, senza modifiche, nella raccolta «Bioetica. Documenti guida della Chiesa Ortodossa Russa»¹²¹.

Dal 2021 nell'ambito della Chiesa Ortodossa Russa i temi bioetici non sono peraltro più specificatamente trattati dal Consiglio Chiesa-società di etica biomedica presso il Patriarcato di Mosca bensì dalla Commissione sinodale sulla bioetica¹²² il cui documento istitutivo prevede espressamente che questa possa inviare proposte, materiali informativi e rivolgersi direttamente non solo alle istituzioni sinodali e altre istituzioni della Chiesa ma anche agli organi del potere statale, agli organi dell'autogoverno locale, ai funzionari, alle persone giuridiche e fisiche.

4. Le scelte normative sul *fine vita*

4.1 In Israele

Lo Stato d'Israele è l'unico, tra quelli in considerazione, che riconosce esplicitamente nella sua Costituzione pluritextuale il principio della santità della vita da quando nel 1994 è stato modificato il primo articolo della Legge fondamentale sulla dignità umana e sulla libertà secondo la seguente formulazione: «Fundamental human rights in Israel are founded upon recognition of the value of the human being, the sanctity of human life [...]». A sua volta l'art. 2 della stessa Legge, intitolato «Preservation of Life, body and dignity», continua ad affermare che «There shall be no violation of the life, body or dignity of any person as such».

Il Codice penale israeliano¹²³ all'art.302 vieta inoltre espressamente l'istigazione e l'assistenza al suicidio¹²⁴ mentre all'art.309 punisce le azioni e le omissioni delle persone che hanno accelerato la morte di una persona che soffriva per una malattia

¹²⁰ *Ibidem*.

¹²¹ La Raccolta è reperibile nel sito scbioethics.ru/documents.

¹²² Il sito della Commissione sinodale sulla bioetica all'indirizzo scbioethics.ru.

¹²³ Il Codice penale d'Israele è reperibile all'indirizzo icj.org/wp-content/uploads/2013/05/Israel-Penal-Law-5737-1977-eng.pdf.

¹²⁴ Art. 302 Codice penale Israele: «If a person causes a person to kill himself by inducement or advice or if he assists a person in killing himself, then he is liable to twenty years imprisonment».

o per una lesione che – indipendentemente da queste – ne avrebbe comunque determinato la morte¹²⁵.

Nonostante tali disposizioni i tribunali israeliani sono stati comunque chiamati a pronunciarsi in merito ad alcune istanze nelle quali i pazienti malati, o i loro rappresentanti, chiedevano di riconoscere il loro diritto a rinunciare ai trattamenti di sostegno vitale.

Ad esempio, già nel 1988 Talila Shefer, madre di Yael Shefer di 2 anni, affetta dalla malattia di *Tay Sachs*, chiese alla Corte distrettuale di Tel Aviv di dichiarare che la figlia aveva il diritto – qualora la sua malattia fosse peggiorata a causa di una polmonite o di altra malattia che avrebbe richiesto un sostegno per respirare o cure mediche da somministrare per via endovenosa o in altro modo – di rifiutare tali trattamenti, ad eccezione di quelli per ridurre le sofferenze». Tale istanza non venne tuttavia accolta dalla Corte distrettuale adducendo che «la richiedente, quale genitore di *Yael* (pur esercitando la potestà genitoriale) non aveva il diritto di rappresentare la figlia in assenza della partecipazione del padre alla medesima causa»¹²⁶.

Successivamente a livello di corti distrettuali sono state invece emanate delle decisioni che, scritte essenzialmente da una prospettiva laica, promuovevano il principio dell'autonomia personale nel quadro dell'avvio della cosiddetta "rivoluzione costituzionale". Tra tali decisioni si ricorda innanzitutto quella con cui la stessa Corte distrettuale di Tel Aviv nel 1990 ha accolto l'istanza di Benjamin Eyal che – malato di SLA e prossimo alla fase finale della malattia – aveva chiesto di non essere collegato alla ventilazione artificiale. A sostegno di tale decisione il giudice Goren specificava che vi sono, da un lato, dei casi in cui il principio della sacralità della vita obbliga il medico a non tenere in considerazione i desideri del paziente e ad attivare i trattamenti di sostegno vitale anche contro la volontà di quest'ultimo¹²⁷. In altri casi, invece, ovverosia quando il paziente prova enormi sofferenze ed è iniziato il processo naturale di morte, è ammesso rispettare la sua volontà¹²⁸. Lo stesso giudice Goren però precisava che la decisione di non attivare i trattamenti di sostegno vitale poteva essere assunta solo da un medico *senior* e,

¹²⁵ Art. 309, comma 1.4 del Codice penale d'Israele: «In each of the following cases a person shall be deemed to have caused the death of another person, even though his act or omission was not the immediate cause or the sole cause of the other person's death: [...] by his deed or by omission he hastened the death of a person who suffered from a disease or injury, which would have caused death even without that deed or omission».

¹²⁶ La Corte giungeva a tale conclusione dopo essersi domandata 1) se un adulto di per sé ha il diritto di rivolgere la richiesta corrispondentemente sollevata nei confronti dell'ospedale in cui è curato o del medico che lo cura, 2) se tale richiesta, qualora ammessa, possa essere avanzata in nome di un minore da parte di coloro che esercitano la responsabilità genitoriale nei suoi confronti, e 3) se tale richiesta, nel caso in cui anche la seconda risposta fosse affermativa, possa essere sollevata da un solo genitore.

¹²⁷ R. Cohen-Almagor, *A Circumscribed Plea for Voluntary Physician-Assisted Suicide*, in *Annals of the New York Academy of Sciences*, Vol. 913, No. 1, 2000, 128.

¹²⁸ Y. Neeman, E. Sacks, *Jewish Medical Ethics: Euthanasia: The Approach of the Courts in Israel & the Application of Jewish Law*, in jewishvirtuallibrary.org/euthanasia-the-approach-of-the-courts-in-israel-and-the-application-of-jewish-law#C1.

per l'appunto, non prima dell'avvio del processo naturale di morte, ovverosia solo nella fase finale della malattia¹²⁹. Altro caso importante che ha dovuto affrontare la Corte distrettuale di Tel Aviv è stato quello in cui si chiedeva di riconoscere il diritto della sig.ra Tzadok a non essere collegata a strumenti di sostegno vitale sulla base di quanto stabilito nelle disposizioni di trattamento dalla stessa dettate prima di essere affetta dal morbo di Alzheimer. Anche in questo caso la Corte distrettuale accolse l'istanza ponendo però sempre delle condizioni poiché puntualizzò che i medici – pur dovendosi astenere dall'avviare dei trattamenti artificiali di sostegno vitale – avrebbero comunque dovuto continuare a somministrare liquidi e ossigeno alla paziente¹³⁰.

Tra tali casi solo il mancato riconoscimento del diritto di Yael Shefer a non essere collegata a strumenti di sostegno vitale giunse alla Corte suprema che nel 1993 (pur avendo confermato la decisione della Corte distrettuale di Tel Aviv già nel 1988) decise di esporre le proprie motivazioni in una lunga sentenza.

Nella sentenza *Shefer v. State of Israel* la Corte – in considerazione di quanto stabilito dalla Legge fondamentale sulla dignità umana e sulle libertà del 1992 – procedeva innanzitutto a identificare i principi e i valori che, nello spirito della tradizione ebraica, sono rilevanti per la soluzione concreta della questione posta. Più specificatamente la Corte suprema da un lato – in base al valore supremo della santità della vita, al precetto di dover amare il prossimo come se stessi, all'obbligo di mantenere l'integrità fisica e morale, all'obbligo del malato di farsi curare e a quello del medico di curare un malato e di alleviarne le sofferenze¹³¹ – giungeva ad affermare che l'eutanasia attiva, dal punto di vista della tradizione ebraica, è del tutto vietata. Dall'altro, invece, sottolineava che: «The situation is different with regard to passive euthanasia, the non-prolongation of life, known in Jewish law as the “removal of the impediment.” Passive euthanasia is permissible, and according to some authorities mandatory, after taking into account the value of minimizing the patient's physical and mental pain and suffering, the desire of the patient, the effects of treating the patient against his will, the types of treatment, whether ordinary or extraordinary, natural or artificial, and the like». (sez. 38).

Successivamente la Corte suprema passava quindi ad individuare e ad analizzare i valori democratici che vengono presi in considerazione nelle questioni del fine vita basandosi su alcune esperienze straniere, principalmente quella degli Stati Uniti e quella dell'Olanda.

¹²⁹ R. Cohen-Almagor, *Reflections on the Intriguing Issues of the Right to Die in Dignity*, in *Israel Law Review*, Vol. 29, No. 4, 1995, 689-690.

¹³⁰ M. E. Bentwich, *Advance Directives in Israel*, in D. Cheung, M. Dunn, *Advance directives across Asia: a comparative sociolegal analysis*, Cambridge University Press, 2023, 21-22.

¹³¹ Alla sez. 26 Della sentenza si affermava infatti che: «The need to take cognizance of a person's suffering and the goal of alleviating and preventing it act as a guiding principle in connection with various issues of medicine and halacha. In recent times, the duty to prevent pain and suffering has served as a factor in reaching balanced decisions in difficult and complex cases where the circumstances call for a deviation from the absolute application of the principle of the supreme value of human life».

Infine, la Corte – dopo aver altresì passato in rassegna alcuni casi relativi al fine vita già decisi dai tribunali israeliani¹³² – effettuava la sintesi tra il sistema dei valori ebraici e quello dei valori democratici, ovvero individuava gli elementi in comune o passibili di integrazione tra loro.

Secondo la Corte nelle questioni relative al fine vita tale sintesi doveva essere però realizzata sotto la guida della *Hachalà* poiché: «The values of a Jewish state, whose roots are planted in the basic concepts of the dignity of the human being created in the image of God, the sanctity of life, and the prevention of pain and suffering – concepts which have stood the test of generations and which have nurtured and sustained the rest of the world – are the true guidelines for achieving the correct synthesis of the values of a Jewish and democratic state» (sez. 57).

Sulla base di tale presupposto la Corte, presieduta dal giudice Elon, giungeva pertanto innanzitutto ad escludere l'ammissibilità dell'eutanasia attiva nell'ordinamento israeliano affermando che – anche qualora la maggioranza dei sistemi democratici ammettesse l'eutanasia in specifiche circostanze – la sintesi tra i due concetti espressi nella definizione “Stato ebraico e democratico” doveva essere individuata tra i valori ebraici e quel singolo ordinamento che vieta l'eutanasia attiva. Nello spingersi ancora oltre la Corte specificava altresì che – anche qualora nessun ordinamento democratico vietasse l'eutanasia attiva – poiché quest'ultima nega l'essenza di Israele come Stato ebraico, la sintesi tra i valori di Israele come Stato ebraico e democratico richiederebbe di cercare la conclusione in base a quelli dello Stato ebraico «as interpreted according to Jewish law»¹³³.

D'altro lato la Corte, al pari di quanto enucleato nell'interpretare i valori della tradizione ebraica, giungeva invece ad ammettere la presenza nell'ordinamento giuridico israeliano dell'eutanasia passiva¹³⁴ nella forma del riconoscimento del diritto di un paziente terminale, afflitto da grandi sofferenze, di rifiutare le terapie invasive se non migliorano la sua malattia principale¹³⁵.

Ciononostante, la Corte non individuava tale diritto in capo a Yael Shefer sostenendo che la stessa nel 1988, pur trovandosi nello stadio terminale della sua malattia, non mostrava segni di sofferenza¹³⁶. In assenza di tali segni di sofferenza doveva infatti prevalere il principio della santità della vita e non quello dell'autonomia del paziente¹³⁷.

A tre anni di distanza da tale sentenza vennero pubblicate le Linee guida del Ministero della Sanità sul trattamento del paziente morente del 31 gennaio 1996.

¹³² D.B. Sinclair, *Patient Autonomy in Modern Jewish Law*, in *Israel Yearbook on Human Rights*, 29, 1999, 51-52.

¹³³ L. De Grazia, *Il sistema costituzionale e il fattore religioso in Israele*, cit., 9.

¹³⁴ M. Wygoda, *La Place du droit juif dans l'État juif*, in *Pardès*, Vol. 65, No. 2, 2022, 165.

¹³⁵ S. M. Glick, *Unlimited Human Autonomy – A Cultural Bias?* in *The New England Journal of Medicine*, Vol. 336, No. 13, 1997, 955.

¹³⁶ C. Shalev, *Paternalism and Autonomy in End-of-Life Decision-Making: The Israeli Normative Ambivalence*, in *Israel Yearbook on Human Rights*, cit., 124.

¹³⁷ S. Kaplan, *The Right of a Minor in Israel to Participate in the Decision-Making Process Concerning His or Her Medical Treatment*, in *Fordham International Law Journal*, Vol. 25, No. 5, 2002, 1125.

Come anticipato dalla sentenza della Corte suprema del 1993 tali Linee guida, da un lato, stabilivano che qualsiasi azione, diretta ad accelerare la morte, si configura come eutanasia attiva vietata dall'art. 309 (4) del Codice penale, dall'etica medica e dalla *Halachà*. Dall'altro, invece, affermavano che i trattamenti non devono essere imposti ai pazienti terminali che li rifiutano consapevolmente laddove prolungano solo artificialmente il processo naturale della morte. Le Linee guida, tuttavia, non specificavano se i medici potevano rimuovere i trattamenti di sostegno vitale una volta azionati¹³⁸.

Una disposizione che sembrava ammettere tale rimozione venne però inserita nel progetto iniziale (presentato alla *Knesset* già nel 1992) della Legge sui diritti del paziente. In base alla sua formulazione si stabiliva infatti che: «Un paziente terminale ha il diritto di morire dignitosamente secondo la propria visione del mondo e la propria fede e, nella misura in cui sia possibile, in presenza di una persona che desidera. Il medico che lo cura e l'istituzione medica devono assistere il paziente nel realizzare tale diritto e prevenire tutto ciò che può ledere la sua dignità».

Tale disposizione venne tuttavia espunta già dopo la prima lettura¹³⁹. Nonostante ciò, la Legge sui diritti del paziente – promulgata il 1° maggio 1996¹⁴⁰ – ha comunque rappresentato un passo importante per lo sviluppo della successiva disciplina sul fine vita poiché, grazie all'introduzione dell'obbligo del consenso informato¹⁴¹, ha trasformato la relazione medico-paziente da paternalista in una relazione fondata sul riconoscimento dell'autonomia di quest'ultimo¹⁴². Si trattava tuttavia di un'autonomia ancora limitata¹⁴³ come reso evidente dall'assenza di un articolo dedicato al diritto del paziente di rifiutare il trattamento al posto del quale la stessa legge contiene un articolo denominato «Trattamento medico senza consenso» (art. 15)¹⁴⁴.

¹³⁸ *Ibidem*.

¹³⁹ Y. Barilan, *Revisiting the Problem of Jewish Bioethics: The Case of Terminal Care*, in *Kennedy Institute of Ethics Journal*, Vol. 13, No. 2), 2003, 141.

¹⁴⁰ Il testo in inglese della Legge sui diritti del paziente del 1° maggio 1996 è reperibile online all'indirizzo hamoked.org/files/2013/155880_eng.pdf.

¹⁴¹ Art. 13 della Legge sui diritti del paziente del 1° maggio 1992: «Nessuna cura medica può essere somministrata sino a che il paziente abbia dato il proprio consenso informato in conformità con le disposizioni del presente capitolo».

¹⁴² C. Shalev, *End-of-Life Care in Israel– The Dying Patient Law, 2005*, in *Israel Law Review*, Vol. 42, No. 2, 2009, 281.

¹⁴³ M.L. Gross, *Autonomy and Paternalism in Communitarian Society Patient Rights in Israel*, in *The Hastings Center Report*, Vol. 29, No. 4, 1999, 14–15.

¹⁴⁴ In base al comma 1 dell'art. 15 della Legge sui diritti del paziente il medico può intervenire (pur rimanendo esclusi alcuni trattamenti indicati nell'allegato alla Legge) in assenza del consenso del paziente nel caso in cui: 1) il paziente si trovi in uno stato fisico e mentale tale da non potere ottenerne il consenso, 2) il medico non sia stato informato del fatto che il paziente o il suo tutore siano contrari al trattamento o 3) sia impossibile ottenere l'opinione del rappresentante, autorizzato ad esprimere il consenso al posto del paziente o del tutore del paziente se quest'ultimo è un minore o un incapace. In base al comma 2 dell'art. 15 i medici - nel caso di «serio pericolo» per il paziente che ha rifiutato un trattamento - possono comunque avviarlo se ritenuto essenziale per la sua vita a condizione che il comitato competente (composto da una persona nominata dalla corte distrettuale,

Il riconoscimento di tale limitata autonomia e l'eliminazione dalla Legge sui diritti del paziente della disposizione che prevedeva che i medici dovevano garantire il diritto del paziente di morire dignitosamente secondo la propria visione del mondo e la propria fede non hanno tuttavia impedito alle corti distrettuali di emanare, soprattutto dalla metà degli anni '90, delle decisioni che ammettevano la rimozione degli strumenti di sostegno vitale già avviati.

Un caso assai noto è quello sollevato da Itai Arad, ex pilota affetto da SLA, in capo al quale nel 1993 la Corte distrettuale di Tel Aviv aveva riconosciuto non solo il diritto di non essere collegato a dei dispositivi per la ventilazione o la rianimazione ma anche, qualora fossero stati collegati, il diritto di essere disconnesso dagli stessi non appena fosse risultato evidente che non aveva altra possibilità per vivere se non grazie al loro continuo sostegno. Nonostante ciò, la commissione medica dell'ospedale, dietro corrispondente richiesta, si rifiutò di rimuovere il dispositivo per la ventilazione artificiale al quale Itai Arad era stato nel frattempo collegato. La Corte distrettuale di Tel Aviv, nuovamente adita in merito nel 1998, ribadì però l'obbligo di ottemperare alla sua precedente sentenza come successivamente avvenne¹⁴⁵. Nello stesso anno sempre la Corte distrettuale di Tel Aviv nella causa Meir – che parimenti riguardava un malato di SLA – affermò altresì la validità delle disposizioni anticipate di trattamento precedentemente dettate dal paziente e, in base alle stesse, ammise la rimozione della ventilazione e della nutrizione artificiale. Infine, nel 1999 sempre la Corte distrettuale di Tel Aviv ha accolto l'istanza sulla rimozione della ventilazione artificiale e del sondino gastrico che erano stati applicati ad una anziana di 91 anni in stato vegetativo permanente senza che questa, come sostenuto dal figlio, avesse espresso una tale volontà. Il Procuratore della Repubblica decise però di impugnare il provvedimento presso la Corte suprema che, da un lato, non confermò la decisione della corte distrettuale¹⁴⁶ per motivi procedurali (inclusa l'impossibilità di determinare la volontà dell'anziana donna)¹⁴⁷ ma che, dall'altro, nella stessa sentenza invitò la *Knesset* ad intervenire tramite legge allo scopo di chiarire la distinzione tra

da due medici, da uno psicologo o assistente sociale e da un rappresentante della società o da una persona di un'autorità religiosa) dopo aver sentito il paziente, abbia verificato che: 1) il paziente abbia ricevuto le informazioni necessarie per esprimere una scelta informata, 2) vi sia l'aspettativa che il trattamento possa sensibilmente migliorare le condizioni di vita del paziente e, infine 3) vi sia l'aspettativa ragionevole che il paziente, a seguito del trattamento, presti il proprio consenso informato. Infine in base al comma 3 dell'art. 15 il medico in presenza di una «situazione d'emergenza medica» può intervenire senza il consenso informato del paziente nel caso in cui non sia possibile ottenerlo proprio a causa delle circostanze di emergenza (incluso lo stato fisico e mentale). In tali circostanze se il medico deve effettuare dei trattamenti specifici (indicati nell'allegato alla legge) deve però richiedere il consenso di almeno tre medici nella misura in cui le stesse lo permettano.

¹⁴⁵ Cfr. C. Shalev, *Paternalism and Autonomy in End-of-Life Decision-Making: The Israeli Normative Ambivalence*, in *Israel Yearbook on Human Rights*, cit., 131-133.

¹⁴⁶ C. Shalev, *Health Rights*, in *Israel Affairs*, Vol. 11, No. 1, 2005, 69.

¹⁴⁷ S. Brody, *How To Build Consensus on Divisive Issues: Four Lessons from the Terminally Ill Patient Law*, in mizrahi.org/hamizrahi/how-to-build-consensus-on-divisive-issues-four-lessons-from-the-terminally-ill-patient-law.

astensione e rimozione dei trattamenti vitali e per disciplinare le disposizioni anticipate di trattamento¹⁴⁸.

Proposte in tal senso erano state peraltro intanto già avanzate come dimostra la presentazione nel 1999 alla Commissione «Diritto e Giustizia» della *Knesset* di due distinti progetti di legge («Diritto a morire con dignità» e «Diritto di decidere del prolungamento della vita») che, pur essendo stati uniti in un unico progetto dal nome «Astensione dal prolungamento della vita – testamento biologico, 2001», si arenarono in prima lettura¹⁴⁹. Viceversa, fu più “fortunata” l’iniziativa del Ministero della salute che nel 2000 istituì una Commissione di 59 componenti la quale – sotto la presidenza dell’ortodosso A. Steinberg – si sarebbe dovuta complessivamente occupare degli aspetti connessi con il fine vita allo scopo di presentare un progetto ampiamente condiviso. Di conseguenza tale Commissione risultava formata da 26 medici, da 13 esperti di diritto, da 12 filosofi/esperti in etica e da 7 esperti di *Halachà*. Tra questi 45 erano uomini mentre 14 erano donne. Per quanto riguarda l’appartenenza religiosa un rappresentante era druso, uno cristiano e uno musulmano mentre i restanti 56 erano ebrei di cui 34 laici, 17 nazionali religiosi, tre ortodossi, un conservatore e un riformista. I lavori della Commissione, suddivisa ulteriormente per materia in 4 sottocommissioni di cui una sull’*Halachà*, si prolungarono per ben due anni prima che un corrispondente progetto di legge – che manteneva «un equilibrio tra [...] il principio valoriale della sacralità della vita, [...] l’importanza della qualità della vita, [...] il valore morale di prevenire un grande dolore [...] la sofferenza, [...] il principio valoriale della dignità della persona e il suo diritto ad affermare la propria autonomia» – potesse essere sottoposto al Ministero della Salute¹⁵⁰. Infine, nella primavera del 2004 tale progetto, dopo essere stato discusso dal Governo, venne presentato alla *Knesset* che lo approvò il 6 dicembre 2005 con il titolo di «Legge sul paziente morente»¹⁵¹.

Tale legge, nel riconoscere la tensione tra i principi laici e religiosi¹⁵², dichiara innanzitutto che il suo scopo è quello di disciplinare il trattamento medico dei pazienti terminali sulla base del bilanciamento tra il valore della santità della vita umana, il valore della volontà autonoma dell’individuo e l’importanza della qualità della vita (art. 1, lett. a)¹⁵³. Subito dopo nello stesso articolo però si afferma che la

¹⁴⁸ C. Shalev, *End-of-Life Care in Israele – The Dying Patient Law*, 2005, cit., 285.

¹⁴⁹ Cfr. M. Figdor, *Halacha und Fragen am Ende des Lebens Anwendung der traditionellen jüdischen Lehre auf modern Fragestellungen am Beispiel des terminalen Patienten*, in *Justiz und Legislative im Staat Israel*, Dissertation zum Erwerb des Doktorgrades der Medizin an der Medizinischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität zu München, 2015, 95, in edoc.ub.uni-muenchen.de/18969/1/Figdor_Moritz.pdf.

¹⁵⁰ A. Steinberg, C.L. Sprung, *The dying patient: new israeli legislation*, in *Intensive Care Med*, 32, 2006, 1235.

¹⁵¹ *The Dying Patient Law*, 2005, Translated by Vardit Ravitsky, Ph.D. and Adv. Michal Prawer reperibile in medethics.org.il/wp-content/uploads/2022/01/02_The-Dying-Patient-Law_13-29.pdf.

¹⁵² M.E. Bentwich, *Advance Directives in Israel*, in D. Cheung, M. Dunn, *Advance directives across Asia: a comparative sociolegal analysis*, cit., 25.

¹⁵³ A. Jotkowitz and A. Steinberg, *Multiculturalism and End-of-Life Care: The New Israeli Law for the Terminally Ill Patient*, in *American Journal of Bioethics*, Vol. 6, No. 5, September/October 2006, 18.

legge non si basa solo sui valori d'Israele quale Stato ebraico e democratico ma altresì sui principi della morale, dell'etica e della religione (art. 1, lett. b). In aggiunta «nella legge si pone l'accento più sulla centralità dei doveri dei medici rispetto al riconoscimento del diritto dei pazienti, anche questo frutto dell'influenza del diritto religioso ebraico»¹⁵⁴.

Di seguito la legge – dopo aver definito «malato terminale» la persona le cui aspettative di vita, nell'opinione del medico responsabile, sono al massimo di sei mesi pur somministrando la cura appropriata e, invece, «malato terminale nelle fasi finali della sua vita» chi, secondo l'opinione del medico responsabile, ha un'aspettativa di vita di due settimane pur somministrando la cura appropriata – provvede a disciplinare alcuni aspetti del fine vita partendo dalla presunzione per cui tutte le persone desiderano continuare a vivere sino a che sia dimostrato l'opposto.

Secondo la stessa legge la presunzione della volontà di vivere viene infatti meno solo in una delle seguenti condizioni: 1) se il malato terminale è capace di intendere e di volere sulla base dei desideri espressi più di recente mentre 2) se il malato terminale non è capace di intendere e di volere sulla base: 2a) delle sue direttive anticipate di trattamento formulate secondo quanto stabilito dalla stessa legge, oppure 2b) sulla base di una decisione del suo rappresentante a ciò delegato o di una decisione del competente comitato istituzionale dell'ospedale/Comitato nazionale oppure, in assenza di queste, di una decisione del medico responsabile, assunta tenendo in considerazione le dichiarazioni dei soggetti indicati nella stessa legge. Ulteriori disposizioni sono previste per i minori.

La volontà del malato terminale, che è capace di intendere e di volere e che non intende prolungare la sua vita, deve essere rispettata e non devono essere pertanto avviati i trattamenti medici dallo stesso rifiutati. Il personale, che si prende cura del paziente, deve tuttavia comunque effettuare ogni sforzo per persuaderlo a ricevere l'ossigeno, la nutrizione e l'idratazione nonché curare le comorbidità e fornire cure palliative.

La volontà del malato terminale non capace di intendere e di volere – che si trova in uno stato di sofferenza estrema e la cui volontà di non prolungare la vita è stata correttamente accertata – deve essere parimenti rispettata astenendosi dall'avviare i trattamenti medici relativi alla sua malattia incurabile. Al tempo stesso però si devono comunque somministrare le cure ancillari tranne nel caso in cui il paziente, sempre secondo quando dallo stesso precedentemente espresso o dal suo rappresentante, si trovi nella fase finale della sua malattia terminale (mantenendo però sempre l'idratazione ad esclusione del caso in cui anche ciò provochi sofferenza).

Indipendentemente dalla circostanza per cui i malati terminali siano capaci o incapaci di intendere e di volere la legge in esame – così come già, del resto, affermato dalla Corte suprema nella sentenza che aveva capovolto la decisione della Corte distrettuale di Tel Aviv – continua dunque ad ammettere solo la possibilità di

¹⁵⁴ L. De Grazia, *Il sistema costituzionale e il fattore religioso in Israele*, cit., 9, nota 32.

astenersi dall'attivare i trattamenti di sostegno vitale. In tale prospettiva nella legge è stata pertanto prevista anche la possibilità di trasformare i trattamenti di sostegno vitale artificiale da continuativi in ciclici grazie, ad esempio, alla introduzione di respiratori artificiale dotati di *timer* che permettono, alla fine di un ogni ciclo, di decidere di non riattivarli cosa che implica un'omissione e non il compimento di un'azione da parte dell'operatore sanitario¹⁵⁵.

La legge comunque non impone al medico curante l'obbligo di avviare dei trattamenti o di astenersi dall'avviare gli stessi se ciò è contrario ai suoi valori, alla sua coscienza e alle sue valutazioni mediche ma in questo caso deve trasferire il paziente malato terminale ad un altro medico secondo quanto stabilito in un accordo con l'istituto ospedaliero ove presta servizio.

In aggiunta qualora vi sia un dubbio circa la volontà del paziente di prolungare o meno la vita deve comunque prevalere l'opzione favorevole ad essa anche se in base alla legge il medico – in una situazione d'emergenza in cui è coinvolto un paziente malato terminale nelle fasi finali della sua vita, del quale non può essere accertata la volontà a causa della situazione d'emergenza o perché incapace di intendere e di volere – è autorizzato ad astenersi dal somministrare cure salvavita.

Si tratta comunque di un'eccezione in quanto la legge ribadisce in maniera chiara che non è ammessa l'eutanasia attiva, il suicidio medicalmente assistito e qualsiasi altra azione che intenzionalmente e in maniera attiva accorci la vita di un paziente. Anzi, in base alla stessa, il medico è obbligato a rispettare la volontà del malato terminale che vuole prolungare la sua vita¹⁵⁶ e deve altresì fornire, in conformità con le altre leggi e le condizioni del sistema sanitario israeliano, il trattamento medico richiesto anche se, in considerazione delle circostanze lo ritiene ingiustificato, tranne nel caso in cui non prolunghi la vita del paziente o arrechi un danno significativo allo stesso o ad altri.

Infine la stessa legge prevede la formazione presso gli istituti di cura di un comitato istituzionale composto da quattro medici, da un'infermiera, da un assistente sociale o da uno psicologo clinico, da un avvocato e da un religioso al quale si possono rivolgere il paziente, il rappresentante di un paziente, un parente o il tutore del paziente non capace di intendere e di volere, il medico curante o il medico personale del paziente oppure un assistente sociale con la richiesta di pronunciarsi in caso di dubbio o di conflitto fra le parti in merito alla definizione del paziente quale malato terminale, al desiderio del paziente di continuare a vivere, alla capacità del paziente di intendere e di volere e qualora, nel caso di un minore,

¹⁵⁵ V. Ravitsky, A. Steinberg, *Withholding and Withdrawing: A Religious-Cultural Path Toward a Practical Resolution*, in *The American Journal of Bioethics*, Vol. 19, No. 39, 2019, 49-50.

¹⁵⁶ In tale caso la volontà di volere attivare dei trattamenti straordinari, specularmente a quella di non volerli attivare, si ritiene manifestata nel caso del malato terminale capace di intendere e di volere sulla base del suo desiderio espressamente manifestato mentre, nel caso del malato terminale che non è in grado di intendere e di volere e di un ragazzo di 17 anni, sulla base delle direttive di trattamento anticipato, di una decisione del suo rappresentante secondo la procura affidatagli, di una decisione della commissione istituzionale o della Commissione nazionale e, in subordine, di una dichiarazione esplicita di una persona a lei vicina o, infine anche in assenza di una tale dichiarazione, in accordo con il suo tutore o la persona a lui vicina.

vi sia un conflitto tra i genitori, un conflitto fra i genitori e il paziente, un conflitto tra la famiglia e i medici curanti, un conflitto tra il rappresentante del paziente e qualcuno che ritiene che il primo non agisca secondo le volontà del paziente, un conflitto relativo alle direttive anticipate di trattamento o derivante dalla discrepanza tra queste e le direttive stabilite dal sostituto del paziente. Il comitato istituzionale può decidere direttamente la questione a lui sottoposta, coadiuvare le parti al conflitto nell'assumere esse stesse una decisione o trasmetterla al comitato etico nazionale che può altresì intervenire in casi eccezionali in cui siano messi in gioco principi rilevanti. Il Comitato etico nazionale formula, inoltre, raccomandazioni di carattere generale concernenti la cura in Israele dei pazienti malati terminali, stabilisce un sistema per migliorare la cura dei pazienti malati terminali e riconosce le cure palliative come una specialità medica¹⁵⁷.

Nonostante tale Legge chiaramente manifesti un orientamento differente rispetto a quello delle corti distrettuali – che avevano precedentemente ammesso altresì la possibilità, seppure solo in presenza di determinate condizioni, di rimuovere dei trattamenti medici già avviati il 23 novembre 2014 la Corte distrettuale di Tel Aviv ha emanato una decisione che non trova precedenti in quanto, con il consenso del Procuratore generale, ha per la prima volta autorizzato l'interruzione del trattamento di sostegno vitale collegato a una persona malata di SLA da molti anni ma che non era ancora sul punto di morte bensì era sulla soglia di perdere le proprie capacità cognitive quando gli è stata concessa l'autorizzazione¹⁵⁸. Tale decisione è stata ampiamente contestata dal "Movimento per lo Stato ebraico" che l'ha definita un'importante violazione della Legge sul paziente morente del 2005.

4.2 Nell'Unione Indiana

A differenza di quanto previsto dalla Costituzione pluritestuale di Israele, che riconosce espressamente il principio della sacralità della vita, quella dell'Unione Indiana all'art.21, nel riflettere la diversa impostazione giuridico-culturale, stabilisce che: «nessuna persona può essere privata della vita o della libertà personale se non secondo la procedura stabilita per legge». Il Codice penale inoltre considera come crimini non solo l'istigazione al suicidio (art. 306) ma anche il tentato suicidio (art. 309)¹⁵⁹ non più sanzionato in Israele.

Per quanto riguarda il ruolo della giurisprudenza si può tuttavia osservare che anche i tribunali indiani, al pari di quelli israeliani, sono stati frequentemente aditi in relazione a questioni che riguardano il fine vita. Parimenti anche dalla giurisprudenza delle corti indiane, inclusa quella della Corte suprema, sono emersi orientamenti diversi, che hanno dato luogo a decisioni differenti nel tempo.

¹⁵⁷ Per il contenuto della Legge cfr.: A.B. Jotkowitz, S. Glick, *The Israeli Terminally Ill Patient Law of 2005*, in *J. Pall. Care*, Vol. 25, No. 4, 2009, 284-286.

¹⁵⁸ R. Levush, *Euthanasia under Israeli Law*, January 29, 2015, in blogs.loc.gov/law/2015/01/euthanasia-under-israeli-law/.

¹⁵⁹ S. Petikam, *Euthanasia in India – Legislative Perspective*, in *Revista de Drept Constituțional*, No. 1, 2021, 46-47.

Ad esempio, l'Alta Corte di Bombay nel caso *State of Maharashtra vs. Maruti Sripati Dubal* del 1986 – partendo dal presupposto che il diritto alla vita, contemplato all'art. 21 Cost., implica anche il diritto alla morte – aveva affermato che l'art.309 del Codice penale, che punisce il tentato suicidio, era *ultra vires*. Viceversa l'Alta Corte dell'Annah Pradesh nel caso *Chenna Jagadesswar vs. State of Andhra Pradesh* del 1988, ha sostenuto che il diritto alla morte non è ricompreso nel diritto alla vita («Right to die is not a fundamental right under article 21 of the Constitution»)¹⁶⁰. Infine, non sono stati rari i casi in cui le Alte Corti degli Stati si sono solo limitate a rifiutare istanze concernenti richieste di eutanasia senza entrare nel merito¹⁶¹.

In relazione alla Corte suprema si può invece osservare che essa ha inizialmente accolto quanto anticipato dall'Alta Corte di Bombay nel caso *State of Maharashtra vs. Maruti Sripati Dubal* del 1986¹⁶². Nella sentenza *Rathinam v. Union* del 1994 la Corte suprema, applicando il ragionamento analogico, ha infatti sostenuto che – come il diritto di espressione sancito all'art.19 Cost. non comporta solo la libertà di parola ma anche la libertà di non parlare – analogamente il diritto alla vita, sancito all'art.21 Cost., non comporta solo il diritto di vivere ma anche il diritto di non vivere e, quindi, il diritto di morire. Sulla base di tale presupposto la Corte suprema dichiarava pertanto l'incostituzionalità dell'art.309 del Codice penale, che configura il tentato suicidio come un crimine, in quanto in contrasto non solo con l'art.21 Cost., che presuppone il riconoscimento del diritto alla morte ma altresì con l'art. 14 Cost. relativo al principio di uguaglianza. Infine, la Corte nella stessa sentenza dichiarava parimenti incostituzionale l'art.306 del Codice penale sull'istigazione al suicidio per violazione del solo art.14 Cost.

A due anni di distanza da tale pronuncia la Sezione costituzionale della Corte suprema, nella sentenza *Gian Kaur vs. State of Punjab* del 1996, ha viceversa sostenuto che il ragionamento analogico non può, anche in considerazione del principio della *sanctity of life*, essere applicato ai fini dell'interpretazione dell'art. 21 sul diritto alla vita¹⁶³. Di conseguenza – nell'esercitare l'*overruling* nei confronti della sentenza *Rathinam vs. Union* del 1994 – giungeva a stabilire che: «right to life does not include right to die. Extinction of life is not included in Protection of Life» e, corrispondentemente, riaffermava la conformità dell'art.309 del Codice penale, che punisce il tentato suicidio, agli artt. 21 e 14 Cost. e la conformità dell'art.306 del Codice penale, che punisce l'istigazione al suicidio, all'art.14 Cost. D'altro lato nella stessa sentenza la Corte suprema – partendo dal presupposto (sviluppato sin

¹⁶⁰ S. Pandey, *Position Of Euthanasia In India: Legal Perspective*, in *Indian Journal of Integrated Research in Law*, Vol. 2, No. 1, 2022, 12, reperibile in ijirl.com/volume-ii-issue-i/.

¹⁶¹ S. Kanniyakonil, *New Developments in India Concerning the Policy of Passive Euthanasia*, in *Developing world bioethics*, Vol. 18, No. 2, 2018, 192.

¹⁶² G. Bhagyamma, Dr. Ramesh, *Legal and Ethical Perspectives on Euthanasia: A Comparative Study of India and Canada*, in *International Journal of Law Management and Humanities*, Vol. 6, No. 2, 2023, 3020, reperibile in ijlmh.com/paper/legal-and-ethical-perspectives-on-euthanasia-a-comparative-study-of-india-and-canada/.

¹⁶³ S. Rao, *India and Euthanasia: The Poignant Case of Aruna Shanbaug*, in *Medical law review*, Vol. 19, No. 4, 2011, 648.

dal 1981 nella sua giurisprudenza) per cui l'art.21 Cost. ricomprende non solo il diritto alla vita ma anche il diritto ad una vita dignitosa – giungeva a riconoscere che quest'ultimo presuppone a sua volta il diritto ad una morte dignitosa allorché il processo di morte naturale sia già iniziato. Nella stessa sentenza la Sezione costituzionale della Corte suprema indiana, pur senza menzionare ancora espressamente l'eutanasia passiva, sottolineava inoltre che, nel caso di una persona morente, malata terminale o in stato vegetativo permanente, sarebbe potuta altresì sorgere la questione circa l'ammissibilità di porre, in tali condizioni, anticipatamente fine alla propria vita. Essa infatti affermava che: «A question may arise, in the context of a dying man, who is, terminally ill or in a persistent vegetative state that he may be permitted to terminate it by a premature extinction of his life in those circumstances [...]. This category of cases may fall within the ambit of the 'right to die' with dignity as a part of right to live with dignity, when death due to termination of natural life is certain and imminent and the process of natural death has commenced»¹⁶⁴.

Tale ragionamento è stato ripreso dalla stessa Corte suprema allorché, nel caso *Aruna Shanbaug vs. Union* del 2011, è stata chiamata a pronunciarsi su istanza della giornalista, P. Virani, che chiedeva l'eutanasia passiva involontaria per la signora Aruna Shanbaug in stato vegetativo permanente da ben 42 anni presso un ospedale di Bombay¹⁶⁵. In tale lunga sentenza la Corte suprema – ricollegandosi, al precedente caso *Gian Kaur* (secondo un'interpretazione poi dimostratasi non del tutto corretta) – affermava infatti che: «[...] in the case of a dying person who is terminally ill or in a permanent vegetative state he may be permitted to terminate it by a premature extinction of his life in these circumstances and it is not a crime vide *Gian Kaur's case*» (sez. 30). In secondo luogo, in tale sentenza la Corte suprema operava la distinzione tra suicidio assistito, eutanasia attiva ed eutanasia passiva¹⁶⁶. Nello specifico, secondo la Corte suprema, quest'ultima consiste: «nel rifiuto dei trattamenti medici finalizzati a mantenere in vita il paziente» quali «la non somministrazione di antibiotici senza i quali il paziente probabilmente morirebbe o la rimozione del polmone artificiale di un paziente in coma». Nel fornire tale definizione la Corte suprema – differentemente dalla legislazione israeliana – faceva dunque rientrare nella definizione di eutanasia passiva anche la rimozione

¹⁶⁴ La Sezione costituzionale della Corte suprema proseguiva affermando che «The debate even in such cases to permit physician assisted termination of life is inconclusive. It is sufficient to reiterate that the argument to support the view of permitting termination of life in such cases to reduce the period of suffering during the process of certain natural death is not available to interpret Article 21 to include therein the right to curtail the natural span of life».

¹⁶⁵ Si trattava dello stesso ospedale in cui era stata precedentemente assunta in qualità di infermiera e dove, la sera del 27 novembre 1973, al termine della sua attività lavorativa, aveva subito una violenza che l'aveva condotta in tale stato.

¹⁶⁶ T. Maheshwari, *Case analysis of Aruna Ramchandra Shanbaug vs Union of India*, in *Manupatra*, Jul 14, 2022, consultato all'indirizzo articles.manupatra.com/article-details/Case-analysis-of-Aruna-Ramchandra-Shanbaug-vs-Union-of-India.

dei trattamenti di sostegno vitale¹⁶⁷. In terzo luogo, nella stessa sentenza la Corte suprema precisava che – nel caso in cui un paziente moribondo in coma o in stato vegetativo permanente non fosse stato in grado di manifestare la propria volontà – la decisione sarebbe spettata ai familiari o, in assenza di questi, al *next friend* e ai medici che lo avevano in cura. In considerazione del «low ethical levels prevailing in our society today and the rampant commercialization and corruption [...]» una tale decisione doveva tuttavia essere necessariamente sottoposta all'approvazione dell'Alta Corte dello Stato interessato dell'Unione che poteva esprimersi in merito sulla base dell'art.226 Cost¹⁶⁸. L'Alta Corte, investita della questione dagli aventi diritto sopra ricordati, avrebbe quindi dovuto formare una commissione di tre medici¹⁶⁹ che – dopo aver esaminato il paziente, analizzato tutta la relativa documentazione medica e raccolto le opinioni dello *staff* ospedaliero – doveva redigere un *report* da sottoporre alla prima. Infine, sulla base di tale di tale *report*¹⁷⁰ l'Alta Corte, in qualità di *parens patriae*, si sarebbe dovuta pronunciare in merito alla rimozione degli strumenti di sostegno vitale applicando «the principle of 'best interest of the patient' laid down by the House of Lords in Airedale's case». Tale procedura, secondo quanto stabilito nella stessa sentenza, si sarebbe dovuta applicare in tutta l'India sino all'adozione di una corrispondente legge da parte del Parlamento¹⁷¹ che veniva contemporaneamente invitato a depenalizzare il tentativo di suicidio contemplato dall'art.309 del Codice penale Indiano.

Nella sentenza *K.S. Puttaswamy and Another vs. Union of India and Others* del 2017 la Corte suprema ha ulteriormente affermato che il diritto di rifiutare i trattamenti medici di sostegno vitale rientra nel diritto alla *privacy* parimenti tutelato dall'art.21 Cost. In tale sentenza infatti – dopo aver riconosciuto che in India il diritto alla *privacy* è un diritto fondamentale protetto dall'art.21 – si stabiliva che: «An individual's right to refuse the life-prolonging medical treatment or terminate life is another freedom which falls within the zone of right of privacy».

¹⁶⁷ R. Shukla, *Passive Euthanasia in India: A Critique*, in *Indian journal of medical ethics*, Vol. 1, No. 1, 2016, 35–38, ijme.in/wp-content/uploads/2016/11/2098-5.pdf.

¹⁶⁸ La Corte suprema giungeva peraltro a tali conclusioni dopo aver effettuato un'ampia disamina delle sentenze straniere concernenti l'eutanasia ma è evidente il preminente rilievo che assumeva il riferimento al formante giurisprudenziale inglese laddove nella sentenza in esame si affermava che: «We agree with the decision of the Lord Keith in Airedale's case (supra) that the approval of the High Court should be taken in this connection. This is in the interest of the protection of the patient, protection of the doctors, relative and next friend, and for reassurance of the patient's family as well as the public. This is also in consonance with the doctrine of *parens patriae* which is a well known principle of law».

¹⁶⁹ L'Alta corte dello Stato interessato avrebbe inoltre dovuto selezionare i componenti della Commissione medica, preferibilmente composta dal medico curante, da un neurologo e da uno psichiatra, tra un *panel* di medici che tutte le Alte corti degli Stati avrebbero dovuto predisporre a tal fine in accordo con i governi dei rispettivi Stati statali o Territori.

¹⁷⁰ Da trasmettere contestualmente ad altri organi statali, ai parenti del paziente morente o, in assenza di questi, al suo *next friend*.

¹⁷¹ S. Shekhar, G. Ashish, *Euthanasia: India's Position in the Global Scenario*, in *American Journal of Hospice and Palliative Medicine*, Vol. 30, No. 7, 2013, 630.

Ad un anno di distanza la Sezione costituzionale della Corte suprema¹⁷² ha quindi emanato la sentenza *Common Cause vs. Union of India* del 2018¹⁷³ nella quale ha innanzitutto ribadito quanto già affermato dalla Sezione costituzionale nella sentenza *Gian Kaur vs. State of Punjab*, ovvero che il diritto a una morte dignitosa è ricompreso nell'art.21 Cost.¹⁷⁴. In secondo luogo, con la *Common Cause vs. Union* la Corte suprema non solo riaffermava la distinzione, operata nella sentenza *Aruna Shanbaug vs. Union*, tra eutanasia attiva ed eutanasia passiva bensì precisava che con quest'ultima si deve intendere la richiesta di interrompere trattamenti di sostegno vitale mentre il rifiuto di avviarli rientra nel diritto di prestare o meno consenso alle cure mediche. Infine, nella stessa sentenza la Corte suprema introduceva le «Disposizioni anticipate di trattamento medico»¹⁷⁵ grazie alle quali una persona adulta, allorché capace di intendere e di volere, può specificare quando un trattamento medico – che ha l'unico effetto di posticipare il processo di morte che può causare dolore, agonia e sofferenza e di creare per lo stesso una situazione non dignitosa – non deve essere avviato o deve essere rimosso¹⁷⁶. L'esecuzione delle disposizioni anticipate di trattamento – quali espressione del diritto all'autodeterminazione e all'integrità del corpo nella sua interezza – veniva tuttavia subordinata all'osservanza di una procedura assai complessa e “garantista” puntualmente definita nella stessa sentenza¹⁷⁷. D'altro lato

¹⁷² Inizialmente la Corte suprema non era stata convocata nella sua veste di sezione costituzionale che si è resa tuttavia necessaria perché ha dovuto dichiarare che la Corte suprema nel caso *Aruna Shabaug* aveva erroneamente interpretato quanto affermato nella sentenza *Gian Kaur*, nello specifico che l'eutanasia doveva essere legalizzata tramite legge.

¹⁷³ Per un'analisi puntuale di tale sentenza si rinvia a M. Bisi, *La Corte Suprema indiana legalizza l'eutanasia passiva e fornisce le linee guida aggiornate per le advance directives sul fine vita*, in *DPCE online*, Vol. 62, No. 1, 2024, 3-24.

¹⁷⁴ D. Srivastava, *The Right to Die with Dignity: The Indian Supreme Court Allows Passive Euthanasia and Living Wills*, in *OxHRH Blog*, 11 April 2018, consultabile online all'indirizzo ohrh.law.ox.ac.uk/right-to-die-with-dignity-a-fundamental-right-indian-supreme-court-allows-passive-euthanasia-and-living-wills.

¹⁷⁵ S.V.S. Bandewar, L. Chaudhuri, L. Duggal, S. Nagral (on behalf of the Managing Committee, FMES), *The Supreme Court of India on euthanasia: Too little, too late*, in *Indian J Med Ethics*, Vol. 3, No. 2, 2018, 91, consultabile online al link ijme.in/wp-content/uploads/2018/04/262ed91_the_supreme_court.pdf.

¹⁷⁶ In base a quanto stabilito dalla Corte suprema le direttive dovevano essere firmate dall'esecutore in presenza di due testimoni e controfirmate dal competente Magistrato di Prima classe che, corrispondentemente designato dal giudice di Distretto, doveva tenere copia del documento anche in formato digitale con contemporaneo invio di un'ulteriore copia all'ufficio competente dell'aggregazione di municipi, della municipalità o del *Panchayat* rispettivamente interessati come pure al medico di famiglia. Le direttive potevano comunque essere sempre revocate in qualsiasi momento mentre se esistevano più versioni avrebbero fatto fede le ultime.

¹⁷⁷ Difatti in base alla Legge il medico curante - che era al corrente che un malato terminale sottoposto a trattamento medico prolungato con nessuna aspettativa di guarigione aveva dettato delle direttive mediche anticipate – doveva innanzitutto verificare l'autenticità delle stesse presso un Magistrato di primo grado e informare l'esecutore/tutore e i suoi familiari sulle conseguenze della loro attuazione. Di seguito l'ospedale doveva formare una commissione medica incaricata di fornire un parere preliminare sul fatto se certificare o meno l'attuazione delle direttive mediche anticipate. Tale parere preliminare, se favorevole, doveva essere quindi inviato al Magistrato di livello

la Corte suprema sottolineava che l'assenza di Disposizioni anticipate di trattamento non precludeva l'interruzione degli strumenti di sostegno vitale di un malato terminale e in merito delineava una procedura *ad hoc*, nel corso della cui applicazione, si sarebbe dovuto tenere sempre in considerazione il principio del *best interest* del paziente.

Le procedure introdotte erano tuttavia talmente complesse che, successivamente alla sentenza *Common Cause*, nessuna richiesta per procedere all'eutanasia passiva è pervenuta alle Alti Corti degli Stati dell'Unione Indiana. Di conseguenza nel 2023 la Corte suprema – in seguito ad una *writ petition dell'Indian Society of Critical Care Medicine* – ha emanato, sulla base dell'art. 142 Cost., l'*Order* del 24 gennaio 2023¹⁷⁸ con il quale ha semplificato il procedimento precedentemente previsto. Grazie a tale intervento il procedimento per dar esecuzione alle disposizioni anticipate di trattamento è stato abbreviato da tre a due fasi ed è stato eliminato l'intervento del tribunale (tranne nel caso di ricorso contro le decisioni della commissione medica di secondo grado). Con la stessa sentenza è stata inoltre semplificata la procedura per autenticare le Disposizioni anticipate di trattamento¹⁷⁹.

Quanto stabilito dalla Corte suprema non ha trovato tuttavia ancora accoglimento in leggi del Parlamento anche se delle proposte in tal senso sono state già sollevate. Ad esempio, la relazione n. 146 del 2006 del Comitato legislativo della Camera bassa¹⁸⁰ – dopo avere lungamente analizzato la giurisprudenza straniera e interna – nelle conclusioni proponeva un progetto di legge intitolato: «The Medical Treatment of Terminally-ill Patients (Protection of Patients and Medical Practitioners) Act»¹⁸¹. Il Comitato legislativo, successivamente all'emanazione della sentenza *Aruna Shanbaug vs. Union of India* del 2011, reiterava tale progetto nella sua relazione n. 241 del 2012 con alcune modifiche che,

distrettuale che doveva costituire un'ulteriore commissione medica che, dopo aver visitato l'ospedale in cui si trovava il malato terminale, poteva (se d'accordo con la prima commissione) certificare il ricorso alle Direttive mediche anticipate. Infine, il certificato doveva essere indirizzato al Magistrato di primo grado che, dopo aver visitato il malato terminale ed analizzato i documenti, poteva (sempre se d'accordo con le due commissioni) autorizzare l'astensione dalla somministrazione o la rimozione dei trattamenti medici. Nel caso in cui i pareri delle commissioni fossero stati negativi l'esecutore delle Direttive mediche anticipate, i suoi familiari o il medico curante dell'ospedale *ex art.* 226 Cost. avrebbero potuto comunque presentare ricorso dinanzi all'Alta Corte dello Stato interessato che – dopo aver eventualmente a sua volta formato una commissione medica – doveva pronunciarsi il prima possibile nel *best interest* di quest'ultimo.

¹⁷⁸ L'*Order* del 24 gennaio 2023 reperibile all'indirizzo livelaw.in/pdf_upload/79-common-cause-v-union-of-india-24-jan-2023-457290.pdf

¹⁷⁹ Cfr. E. Pivato, *India – Supreme Court – Common Cause v. Union of India: Advance Medical Directive e trattamenti di sostegno vitale*, 23 gennaio 2023, consultabile online all'indirizzo biodiritto.org/Biolaw-pedia/Giurisprudenza/India-Supreme-Court-Common-Cause-v.-Union-of-India-Advance-Medical-Directive-e-trattamenti-di-sostegno-vitale.

¹⁸⁰ A. Gera, B. Sharma, J. Sood, *Legal issues in end-of-life care: Current status in India and the road ahead*, in *Curr. Med. Res. Pract.*, Vol. 13, No. 1, 2023, 34.

¹⁸¹ Il *Report* n. 196 – intitolato «Medical Treatment to Terminally Ill Patients (Protection of Patients and Medical Practitioners)» – è interamente disponibile all'indirizzo indiankanoon.org/doc/161101318/.

in parte, riproducevano quanto affermato in tale sentenza¹⁸². Infine, nel 2016 il Ministero per la salute e per il benessere della famiglia ha deciso di sottoporre lo stesso progetto alla discussione pubblica¹⁸³ che non è stata tuttavia accompagnata dalla sua approvazione definitiva. Di conseguenza in India le questioni relative al fine vita sono ancora essenzialmente disciplinate sulla base di quanto stabilito dalla Corte suprema.

4.3 Nella Federazione di Russia

La Costituzione della Russia stabilisce esplicitamente all'art.21 che «Ognuno ha diritto alla vita». Tale diritto non era stato peraltro mai espressamente riconosciuto non solo nel corso dell'Impero zarista ma neppure in vigenza dello Stato socialista. In Unione Sovietica esso venne infatti proclamato per la prima volta all'art.13 della Dichiarazione dei diritti e delle libertà dell'uomo del 5 settembre 1991, è stato quindi accolto per imitazione nella Dichiarazione dei diritti e delle libertà dell'uomo e del cittadino della RSFSR del 22 novembre 1991 (art.7), inserito con la revisione del 21 aprile 1992 nell'ultima Costituzione socialista della RSFSR del 1978 e, infine, proclamato nel precedentemente citato art. 21 della vigente Costituzione della FR del 1993. In tale articolo si prevede inoltre che: «La dignità della persona è tutelata dallo Stato. Nulla può giustificare la sua diminuzione. Nessuno deve essere sottoposto a torture, violenza e ad altro trattamento o punizione crudele o che mortifichi la dignità umana. Nessuno può essere sottoposto senza volontario consenso ad esperimenti scientifici o ad altri esperimenti».

Sin dall'approvazione del nuovo Codice penale dell'Impero russo del 1903 è stato invece previsto il reato di omicidio su richiesta della vittima. Tale Codice all'art.460 stabiliva infatti che: «Chiunque sia colpevole di omicidio commesso su insistenza della vittima per compassione nei suoi confronti è punito con la reclusione nella fortezza per un periodo non superiore a tre anni», mentre per l'omicidio semplice, senza attenuanti, la condanna non poteva essere inferiore agli 8 anni (art.453)¹⁸⁴.

Successivamente alla Rivoluzione d'ottobre l'omicidio commesso su richiesta della vittima per compassione venne persino del tutto depenalizzato stabilendo esplicitamente all'art.143 del Codice penale della Repubblica Socialista Federativa Sovietica Russa (RSFSR) – approvato il 1° giugno 1922 prima della formazione

¹⁸² Il Report n. 241 – intitolato «Passive Euthanasia – A Relook» – è interamente disponibile online in cdnbbsr.s3waas.gov.in/s3ca0daec69b5adc880fb464895726dbdf/uploads/2022/08/2022081061-1.pdf.

¹⁸³ S. Kanniyakonil, *New Developments in India Concerning the Policy of Passive Euthanasia*, in *Developing world bioethics*, Vol. 18, No. 2, 2018, 193–195; A. Mathew, M.R. Rajagopal, *Care of the Terminally Ill Patient in India: Comments on the Proposed Legislation*, in *Journal of global oncology*, Vol. 3, No. 3, 2017, 278–279.

¹⁸⁴ N. E. Alionkin, *Ugolovnaja otvetstvennost' za ubijstvo po pros'be poterpevshego* [La responsabilità penale per omicidio su richiesta della vittima], in *Vestnik Moskovskogo Universiteta*, Serija 11, Pravo No. 2, 2014, 76, consultato in cyberleninka.ru/article/n/ugolovnaya-otvetstvennost-za-ubijstvo-po-prosbe-poterpevshego.

dell'URSS – che: «L'omicidio commesso su insistenza della vittima per sentimento di compassione non è punibile».

Tale disposizione venne tuttavia subito eliminata nel novembre 1922 né reinserita nel nuovo Codice penale della RSFSR del 1926 né in quello successivo del 1960 in base ai quali l'omicidio, su richiesta della vittima, fu parificato all'omicidio doloso semplice, pur venendo nella prassi sempre applicata la pena inferiore prevista per tale reato.

In seguito alla dissoluzione dell'URSS vennero quindi avviati i lavori per la redazione di un nuovo Codice penale della FR durante i quali venne altresì proposto di introdurre all'art.106 una disposizione che – nel riprendere chiaramente la formulazione dell'art. 460 del Codice penale russo del 1903 – recitava: «La privazione della vita per compassione nei confronti della vittima (eutanasia) – correlata ad una grave malattia incurabile e (o) a dolori fisici insopportabili della stessa e a condizione della sua libera manifestazione di volontà – è punita con l'arresto da quattro a sei mesi o con la privazione della libertà sino a tre anni»¹⁸⁵. Tale proposta, tuttavia, non trovò definitivo accoglimento.

Di conseguenza il nuovo Codice penale della FR del 13 giugno 1996 continua, come già i codici penali sovietici dalla fine del 1922, a prevedere l'omicidio su richiesta della vittima (del consenziente) facendolo rientrare nella categoria dell'«omicidio doloso semplice». Allo stesso tempo rispetto a quello sovietico del 1960 il Codice penale della FR del 1996 individua espressamente nel sentimento di compassione un motivo di attenuazione della pena¹⁸⁶. Il nuovo Codice al comma 1, lett. e dell'art.61 sulle «Circostanze attenuanti della pena» infatti stabilisce che tra queste rientra quella: «della commissione di un crimine per una combinazione di circostanze di vita difficili o per compassione». In aggiunta al comma 2 dello stesso articolo si afferma che: «Nell'irrogare la pena il giudice può tener conto di altre circostanze attenuanti non previste dalla prima parte del presente articolo».

L'ordinamento russo non si limita tuttavia a prevedere la punibilità del reato su richiesta della vittima ma, a differenza degli altri ordinamenti oggetto di comparazione, pone un divieto esplicito di ricorso all'eutanasia. Poco prima dell'adozione della nuova Costituzione del 1993 venne infatti approvata la Legge della FR «Sui principi di tutela della salute dei cittadini della FR» del 22 luglio 1993 che – a differenza della precedente Legge della RSFSR «Sulla tutela della salute» del 1971 – introduceva l'art.45 sul «Divieto di eutanasia». In esso si affermava che: «Al personale medico è vietato l'esercizio dell'eutanasia, ovverosia

¹⁸⁵E.F. Vachtel', V.V. Sevrjukov, *Ugolovno-pravovaja charakteristika èvtanazii*, [L'aspetto di diritto penale dell'eutanasia] in *Interaktivnaja nauka*, Vol. 9, No. 64, 2021, 82, consultabile in online in cyberleninka.ru/article/n/ugolovno-pravovaya-harakteristika-evtanazii-pravovaya-harakteristika-evtanazii.

¹⁸⁶F.S. Fortuna, R. Todini, *La riforma del diritto penale e penitenziario della Federazione Russa. Cenni comparatistici al progetto italiano di riforma del Codice penale*, in *Rassegna Penale e Criminologica*, Vol. 1, No. 3, 2001, 64; M.M. Rybalkin, *K voprosu ugolovno-pravovoj ocenki èvtanazii* [The issue of criminal and legal estimation of euthanasia], in *Vestnik Burijatskova Gosuniversiteta*, No. 2, 2012, 265, reperito in cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-ugolovno-pravovoy-otsenki-evtanazii.

l'accelerazione, su richiesta del paziente, della sua morte attraverso qualsiasi tipo di azione o strumenti, inclusa l'interruzione dei trattamenti artificiali di sostegno vitale» e che «La persona, che consapevolmente induce il malato all'eutanasia e (o) pratica l'eutanasia, è responsabile secondo quanto previsto dalla legislazione della FR».

Nonostante tale divieto esplicito anche in Russia sono state comunque avviate iniziative volte a legalizzare l'eutanasia, inclusa la presentazione nel 2007 di un disegno di legge «Sull'eutanasia» di iniziativa della senatrice Valentina Petrenko, presidente del comitato per la politica sociale del Consiglio della Federazione dell'Assemblea Federale della FR¹⁸⁷.

Dinanzi a tale proposta è persino intervenuto il Comitato bioetico presso la Commissione della FR per le questioni dell'Unesco che il 1° giugno 2007 ha emanato una dichiarazione¹⁸⁸ in cui sottolineava che: «[...] le persistenti proposte per legalizzare l'eutanasia non sono casuali. Sono generate dalla moderna situazione demografica, che è caratterizzata da uno spostamento verso l'invecchiamento della popolazione, che aggrava notevolmente la severità dei problemi irrisolti dell'assistenza sanitaria nazionale» e che, pertanto, da un lato «è necessario mettere in guardia contro azioni affrettate per legalizzare l'eutanasia che possono avere conseguenze sociali, giuridiche e morali profondamente negative» mentre, dall'altro: «risulta inaccettabile nascondere il problema e tentare di risolverlo dietro le quinte basandosi sull'opinione di un ristretto gruppo di esperti». Di conseguenza, concludeva il Comitato: «qualsiasi regolamentazione in questo settore può essere adottata solo se viene compresa e accettata dalla società russa» sulla base di un'ampia discussione pubblica sia sul problema dell'eutanasia sia sull'intera gamma dei problemi che i malati terminali e i loro parenti devono affrontare¹⁸⁹.

La nuova Legge della FR «Sui principi di tutela della salute dei cittadini della FR» del 21 novembre 2011, nel subentrare a quella precedente, tuttavia non solo non provvede a modificare l'impostazione di quest'ultima bensì amplia persino le ipotesi attraverso le quali può configurarsi l'esercizio di eutanasia, nello specifico estendendole anche all'omissione. All'art. 45 della nuova Legge – sempre intitolato «Divieto di eutanasia» – si afferma infatti che: «Ai medici è vietato l'esercizio dell'eutanasia, ovverosia l'accelerazione, su richiesta del paziente, della sua morte attraverso qualsiasi tipo di azione (omissione) o strumenti, inclusa l'interruzione dei trattamenti artificiali di sostegno vitale al paziente». In aggiunta in base all'art.71 della stessa Legge colui che si avvia all'esercizio della professione di medico deve prestare il seguente giuramento: «nel ricevere l'alto titolo di medico e

¹⁸⁷ *Sovet Federacii zanjalsja problemoj evtanzii* [Il Consiglio della Federazione si è occupato del problema dell'eutanasia], 17 aprile 2007, consultabile online in rbc.ru/society/17/04/2007/5703c76c9a79470eaf76568e.

¹⁸⁸ O. Kubar, B. Yudin, *Bioethics in Russia: History and Present-day Problems*, in *Asian Bioethics Review*, Vol. 7, No. 5, 2015, Special Issue, 489.

¹⁸⁹ La Dichiarazione «Sulla questione della possibilità di autorizzare l'eutanasia in Russia» del Comitato bioetico presso la Commissione della FR per le questioni dell'Unesco in ras.ru/news/shownews.aspx?id=78e00fcc-08ea-41a2-9a67-d811d87b0b5c.

cominciando ad esercitare l'attività professionale giuro solennemente di non ricorrere mai all'eutanasia». Infine, il Codice etico del medico della FR all'art.42 ribadisce nuovamente che: «Ai medici è vietato l'esercizio dell'eutanasia, ovverosia l'accelerazione, su richiesta del paziente, della sua morte attraverso qualsiasi tipo di azione (omissione) o strumenti, inclusa l'interruzione dei trattamenti artificiali di sostegno vitale al paziente».

Parte della dottrina ritiene che dalla lettura del contenuto dell'art.45 della Legge della FR «Sui principi di tutela della salute dei cittadini della FR» – che vieta l'accelerazione della morte provocata non solo da un'azione ma anche da una omissione – giunge a concludere che l'ordinamento russo vieta l'eutanasia attiva e quella passiva¹⁹⁰ sia nella forma della interruzione dei meccanismi di sostegno vitale sia in quella della loro mancata attivazione. Altri invece sottolineano che la Legge della FR «Sui principi di tutela della salute dei cittadini della FR» presenta contraddizioni tra gli stessi suoi articoli¹⁹¹ poiché, ad esempio, da un lato all'art.45 pone il divieto di eutanasia attiva e passiva mentre, dall'altro, pare ammettere quest'ultima laddove all'art. 20, comma 3 stabilisce che: «Il cittadino, uno dei suoi genitori o altro rappresentante legittimo, indicato al comma 2 del presente articolo, ha il diritto di rifiutare l'intervento medico o di chiedere la sua interruzione [...]», ad esclusione dei casi previsti dalla stessa legge al comma 9 dello stesso art.20¹⁹². La questione del divieto dell'eutanasia passiva – così come già rilevato analizzando i «Fondamenti della dottrina sociale» della Chiesa Russa Ortodossa» – rappresenta quindi anche nell'ordinamento giuridico russo una zona grigia nella quale parimenti si riflette l'influenza della Chiesa Ortodossa Russa.

Nella dottrina russa il dibattito è comunque ancora aperto potendosi distinguere altresì posizioni a favore dell'introduzione nel Codice penale russo della fattispecie dell'omicidio per compassione e per sofferenza su richiesta della vittima e altre a favore della legalizzazione dell'eutanasia in quanto sostengono che all'art.21 Cost.

¹⁹⁰ G.V. Elisseva, *Euthanasia: Domestic and Foreign Experience of Legal Regulation*, in *Siberian Law Review*, Vol. 19, No. 1, 2022, 26 (in russo), consultabile online in siberianlawreview.ru/jour/article/view/1707?locale=en_US.

¹⁹¹ M.S. Sirik, *Euthanasia in Criminal Law of Russia*, in *Gaps in Russian Legislation*, No. 4, 2015, 176, consultabile online in cyberleninka.ru/article/n/evtanaziya-v-ugolovnom-prave-rossii.

¹⁹² L'art.20, comma 9 della Legge «Sui principi di tutela della salute dei cittadini della FR» precisa che l'intervento medico non può essere rifiutato da persone affette da malattie che costituiscono pericolo per gli altri, da persone affette da gravi disturbi mentali, da persone che hanno commesso atti socialmente pericolosi (reati), durante lo svolgimento di una visita medica forense e (o) una visita psichiatrica forense e, secondo quanto più recentemente stabilito, nel caso della prestazione di cure mediche palliative ad un cittadino le cui condizioni non gli consentono di esprimere la propria volontà e non esiste un rappresentante legale (novelle del 2019) e, infine, anche nel caso di cure mediche di emergenza fornite al di fuori di un'organizzazione sanitaria se l'intervento medico è necessario per eliminare una minaccia per la vita di una persona e non vi è alcun rifiuto del cittadino (o del suo rappresentante legale) espresso nei confronti dell'intervento medico prima dell'inizio dello stesso.

FR il riconoscimento del diritto alla vita comporti anche il diritto di scegliere quando e come morire¹⁹³.

In Russia, rispetto ai Paesi precedentemente esaminati, resta invece assai limitato il ruolo della giurisprudenza anche se si registrano alcune sentenze emanate da tribunali ordinari relative a omicidi su richiesta della vittima nelle quali il motivo della compassione è stato (sempre che la vittima fosse affetto da malattia incurabile e non avesse promesso un compenso) sempre richiamato al fine della riduzione della pena. Un caso recente, particolarmente interessante per gli esiti, è quello sollevato dall'avvocato A.A. Nagaev che aveva rivolto un'istanza al Ministero della Salute del Territorio di Stavropol chiedendogli di confermare il suo diritto di ricorrere all'eutanasia nel caso in cui fosse stato colpito da una malattia incurabile che avrebbe comportato gravi sofferenze fisiche e morali. Il Ministero della Salute del Territorio (*Kraj*) di Stavropol ha tuttavia risposto che nessuno ha il diritto di togliere la vita a una persona in qualsiasi forma, anche su richiesta del cittadino stesso, poiché ciò è illegale e viola i diritti costituzionali. Tale decisione del Ministero è stata quindi impugnata dallo stesso A.A. Nagaev presso il tribunale di prima istanza, poi presso il tribunale di seconda istanza e, non avendo ottenuto soddisfazione in tali sedi, anche presso la Corte Suprema della FR che ha rifiutato il ricorso in cassazione presso il proprio Collegio giudiziario per le cause amministrative. Avendo esaurito tutti i gradi di giudizio A.A. Nagaev si è quindi rivolto alla Corte costituzionale sostenendo che l'art.45 della Legge della FR «Sui principi di tutela della salute dei cittadini nella Federazione di Russia» nel vietare l'eutanasia non è conforme agli articoli 19 (Parte 2), 20 (Parte 1), 21 e 28 della Costituzione della Federazione Russa.

Il 27 giugno 2023 la Corte costituzionale della FR ha tuttavia emanato un'ordinanza¹⁹⁴ nella quale ha affermato che il diritto di ricorrere ad essa con un reclamo individuale o collettivo, secondo la Legge costituzionale federale «Sulla Corte Costituzionale della Federazione Russa», spetta ai cittadini solo quando la violazione dei diritti e delle libertà del ricorrente consegue all'applicazione di un atto normativo in una causa concreta di cui è parte (articoli 96 e 97 della Legge costituzionale federale sulla Corte costituzionale). Dagli atti giudiziari, allegati al reclamo, invece derivava che il ricorrente alla Corte non sulla base di una violazione di un suo diritto derivante dall'applicazione di un atto normativo bensì allo scopo di ottenere un chiarimento della legislazione. Pertanto, secondo la Corte, non si individuavano i presupposti per ritenere che i diritti costituzionali del ricorrente

¹⁹³ Cfr. A. Riffel *Modern problems of euthanasia in the Russian Federation*, in *Advances in Social Science and Humanities Research*, No. 374, 2019, 233-238, consultabile online in atlantispress.com/proceedings/mplg-ia-19/125925313.

¹⁹⁴ *Opredelenie Konstitucionnogo Suda RF ot 27 ijunja 2023 g. N 1459-O «Ob otkaze v prinjatii k rassmotreniju žaloby graždanina Nagaeva Aleksandra Aleksandroviča na narušenje ego konstitucionnyh prav stat'ej 45 Federal'nogo zakona "Ob osnovach ochrany zdorov'ja graždan v Rossijskoj Federacii"»* [Ordinanza della Corte costituzionale del 27 giugno 2023 «Sul rifiuto di presa in esame del reclamo del cittadino A.A. Nagaev concernente la violazione dei suoi diritti costituzionali da parte della Legge federale «Sui principi fondamentali della salute dei cittadini della FR»] reperibile online in garant.ru/products/ipo/prime/doc/407325558/.

fossero stati violati dalla legge in un caso concreto e pertanto il reclamo, non soddisfacendo i criteri di ammissibilità previsti per i ricorsi dei cittadini alla Corte costituzionale, non poteva essere preso in esame dalla stessa. In caso contrario la Corte costituzionale avrebbe «valutato la costituzionalità della norma impugnata senza tener conto della sua applicazione nel caso concreto, vale a dire nell'ambito del controllo normativo astratto, cosa che, su reclamo di un cittadino, la Corte costituzionale della Federazione Russa – in base all'art.125 (comma 2, lett. *a* e comma 4, lett. *a*) Cost. FR e dell'art.3 (comma 1, sottocomma 1, lett. *a* e sottocomma 3) della Legge costituzionale federale «Sulla Corte costituzionale della Federazione Russa» – non ha il diritto di fare».

5. Conclusioni

Sulla base dell'analisi effettuata in prospettiva comparata si può dunque osservare che tra gli Stati in considerazione vi sono delle ampie differenze sia sotto il profilo dei principi che disciplinano le relazioni tra Stato e confessioni religiose sia dal punto di vista delle modalità attraverso le quali le posizioni delle religioni maggioritarie praticate negli stessi influenzano l'evoluzione della disciplina sul fine vita sia in relazione alle fonti che sanciscono le scelte normative dei singoli Stati.

Sotto quest'ultimo profilo si può tuttavia operare una distinzione tra i casi d'Israele e dell'India da un lato e quello della Russia dall'altro.

Solo le Corti supreme dei primi due Stati, attraverso la loro giurisprudenza hanno infatti contribuito in maniera determinante a definire la disciplina concernente alcuni aspetti del fine vita. Nelle loro sentenze esse hanno altresì spesso effettuato dei richiami nei confronti delle loro religioni maggioritarie. Tali richiami sono stati più frequenti nella giurisprudenza della Corte suprema d'Israele che in quella della Corte suprema dell'India. Si può tuttavia osservare che quest'ultima nelle sue sentenze ha anche fatto riferimento alle pratiche di digiuno che, secondo la religione induista, possono essere poste in atto, in specifiche circostanze, per rinunciare alla vita. Infine, nelle sentenze della Corte suprema dell'India sul fine vita vengono, seppur limitatamente, riportate le posizioni delle religioni minoritarie.

Allo stesso tempo sia la Corte suprema d'Israele sia quella dell'India – sempre nelle sentenze che riguardano aspetti del fine vita – hanno preso spesso in considerazione la giurisprudenza straniera. Invero esse rientrano nel gruppo di quelle corti maggiormente aperte al dialogo transnazionale¹⁹⁵, anche se tale dialogo

¹⁹⁵ T. Groppi, *Bottom up globalization? Il ricorso a precedenti stranieri da parte delle Corti costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, No. 1, 2011, 201-202; S. Navot, *Israel: Creating a Constitution – The Use of Foreign Precedents by the Supreme Court (1994-2010)*, in T. Groppi, M. Ponthoreau (Eds.), *The Use of Foreign Precedents by Constitutional Judges*, Hart Publishing, 2013, 129-153; S. Navot, *The Israeli Supreme Court*, in J. András, A. Dyevre, G. Itzcovich (Eds.), *Comparative Constitutional Reasoning*, Cambridge University Press, 2017, 498-499, 69-80; A.K. Thiruvengadam, *In pursuit of the common illumination of our house: Trans-judicial influence and the origins of PIL jurisprudence in South Asia*, in *Indian J. Const.L.*, No. 2, 2008, 69-80; B. Majid, *Persuasive Role of Foreign Judgements: An Indian Context*, consultabile online in jklaws.in/admin_panel/files/9201711035450.pdf.

si sviluppa spesso unicamente in senso unidirezionale tanto che, parte della dottrina, preferisce parlare di (*cross*) *fertilization*. Nel riferirsi alla giurisprudenza straniera la Corte suprema d'Israele e quella dell'India non si sono peraltro limitate ad utilizzare i casi stranieri come «argomento comparativo» ma hanno effettuato una valutazione degli stessi (o una parte di essi) attraverso il «giudizio comparativo»¹⁹⁶. La Corte suprema dell'India – pur sottolineando che le sentenze straniere hanno solo *persuasive value*¹⁹⁷ – ha tuttavia preso in considerazione un numero più ampio di esperienze straniere rispetto a quelle prese in esame dalla Corte suprema d'Israele. In aggiunta, proprio dalla comparazione diacronica tra le sentenze della Corte suprema dell'India sul fine vita, emerge che la sua Sezione costituzionale interviene altresì per correggere l'eventuale interpretazione errata di suoi precedenti richiami alla giurisprudenza straniera. Nello specifico la Sezione costituzionale della Corte suprema dell'India nella sentenza *Common Cause vs. Union of India* del 2018 ha dichiarato che nel caso *Aruna Shanbaug* del 2011 (deciso dalla Corte suprema) i giudici si erano basati sul falso assunto secondo il quale con il caso *Gian Kaur* del 1996 (deciso dalla Sezione costituzionale della Corte suprema) fosse stata avallata in India la giurisprudenza di *Airedale* nonché stabilito che l'eutanasia potesse essere legalizzata in India esclusivamente mediante legge del Parlamento¹⁹⁸. Nel rifiutare tale interpretazione la Sezione costituzionale della Corte suprema dell'India ha invece sottolineato che: «The Court has neither expressed any independent opinion nor has it approved the said part or the ratio as stated in *Airedale*. There has been only a reference to *Airedale's* case and the view expressed therein as regards legislation. Therefore, the perception in *Aruna Shanbaug* that the Constitution Bench has approved the decision in *Airedale* is not correct»¹⁹⁹. Anche tali interventi “correttivi” confermano comunque l'attivismo della Corte suprema dell'India nell'enucleare – facendo altresì riferimento alla giurisprudenza straniera²⁰⁰ – diritti non espressamente previsti dalla Costituzione facendoli rientrare nell'art.21 Cost. come, nel caso concreto, il diritto ad una morte dignitosa.

Del resto, il richiamo alla giurisprudenza straniera da parte dei giudici che si trovano, in assenza di interventi del legislatore, a doversi pronunciare in tema di fine vita è ravvisabile anche in paesi in cui le corti apicali o le corti costituzionali non sono state inizialmente così aperte al dialogo con quelle straniere. In Italia l'aumentato interesse verso la giurisprudenza straniera trova peraltro testimonianza proprio in alcune delle decisioni connesse con le tematiche del fine vita. Importanti

¹⁹⁶ In merito a tale distinzione G. De Vergottini, *Comparazione e diritto costituzionale*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, No. 2, 2018, 16-20.

¹⁹⁷ M. Cappelletti, *Verso la legittimazione dell'eutanasia passiva in India: The Aruna Case*, 7, consultabile online in biodiritto.org/content/download/2104/20556/file/Cappelletti.pdf.

¹⁹⁸ M. Bisi, *La Corte Suprema indiana legalizza l'eutanasia passiva e fornisce le linee guida aggiornate per le advance directives sul fine vita*, in *DPCE online*, 1, 2004, 7.

¹⁹⁹ Sez. 42 della sentenza *Common Cause vs. Union of India* del 9 marzo 2018

²⁰⁰ V. Rita Scotti, *La Corte suprema dell'Unione Indiana e l'utilizzo del precedente straniero*, in P. Martino (a cura di), *I giudici di common law e la (cross) fertilization: i casi di Stati Uniti d'America, Canada, Unione Indiana e Regno Unito*, Maggioli, 2014, 78.

richiami si ritrovano innanzitutto nella sentenza della Corte di cassazione del 16 ottobre 2007 (caso Englaro) in cui «la comparazione è servita alla Corte per colmare un vuoto normativo nell'ordinamento italiano»²⁰¹ e, successivamente nell'Ordinanza della Corte costituzionale 207/2018²⁰² come pure nella sentenza della Corte costituzionale 135/2024.

Rimane però evidente la peculiarità dello Stato d'Israele in cui il giudizio comparativo tra le sentenze straniere è, come dimostrato dal caso *Shefer vs. State of Israel*, altresì funzionale alla successiva individuazione dei valori dello Stato d'Israele come democratico da raffrontare con quelli dello Stato d'Israele come ebraico allo scopo di trovare una sintesi tra gli stessi, oltremodo difficile allorché si tratta di questioni etiche/bioetiche. Ad esempio, nella stessa sentenza, secondo quanto già sopra ricordato, si afferma che: «even if a majority of democratic legal systems were to allow, in certain circumstances, active euthanasia, i.e., hastening death 'with one's own hands', finding a synthesis would be done by finding what is common to the Jewish legal system and the only legal system in whatever democratic country there is the prohibits actively hastening death» (sez. 57).

D'altro lato però solo in Israele le sentenze e gli inviti rivolti dalla Corte suprema alla *Knesset* sono stati coronati dall'approvazione nel 2005 di una legge che interviene nel disciplinare le disposizioni anticipate di trattamento e le condizioni in base alle quali possono essere rifiutati i trattamenti di sostegno vitale. In India la disciplina sulle disposizioni anticipate di trattamento, come la possibilità di rifiutare i trattamenti di sostegno vitale, trovano invece la loro disciplina ancora essenzialmente a livello di giurisprudenza, ovverosia principalmente nella sentenza della Corte suprema *Common Cause vs. Union of India* del 9 marzo 2018 come modificata dall'*Order* della stessa Corte del 24 gennaio 2023.

Dalla comparazione tra le scelte normative operate da Israele e Unione Indiana si può comunque concludere che, da un lato, entrambe condannano l'eutanasia attiva mentre, dall'altro, sussistono profonde differenze in relazione alla definizione dell'eutanasia passiva. Nello Stato d'Israele per eutanasia passiva, secondo una scelta normativa che riflette prevalentemente la posizione degli ebrei ortodossi, si deve infatti intendere esclusivamente la mancata attivazione di trattamenti di sostegno vitale in quanto la rimozione degli stessi, qualora già avviati, comporterebbe l'esercizio di eutanasia attiva. Viceversa in India il rifiuto nei confronti dell'attivazione di nuovi trattamenti di sostegno vitale viene ricondotta al diritto del paziente di esprimere o meno il proprio consenso alle cure mentre la rimozione di sostegni vitali già avviati rappresenta esercizio di eutanasia passiva (volontaria o non volontaria).

²⁰¹ G. De Vergottini, *Oltre il dialogo, dialogo tra le Corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*, il Mulino, 2010, 122.

²⁰² Sull'impiego della giurisprudenza straniera in tale sentenza si veda D. De Lungo, *Comparazione e legittimazione. Considerazioni sull'uso dell'argomento comparatistico nella giurisprudenza costituzionale recente, a partire dal caso Cappato*, in *federalismi.it*, No. 17, 2019, 1-23.

Infine il caso della Russia presenta dei contorni differenti rispetto ad entrambi questi paesi poiché, sotto l'evidente influenza della Chiesa ortodossa russa, è l'unico che pone un esplicito divieto all'eutanasia senza neppure soffermarsi sulla distinzione tra eutanasia attiva e passiva, oltre a non prevedere una disciplina *ad hoc* sulle disposizioni anticipate di trattamento in campo medico.

6 • 2 • 2024



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

L'ARGENTINA DI JAVIER MILEI. «HOY COMIENZA UNA NUEVA ERA»

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



M. ROSTI



Milano University Press

ISSN: 2612-6672

L'Argentina di Javier Milei
«Hoy comienza una nueva era»
[Javier Milei's Argentina «Hoy comienza una nueva era»]

*Marzia Rosti**

Abstract

[It.] L'obiettivo del saggio è illustrare i principali cambiamenti che la presidenza di Javier Milei, leader della giovane coalizione di destra radicale LLA (La Libertad Avanza), iniziata il 10 dicembre 2023, rappresenta per l'Argentina. A tal fine, il testo ripercorre alcuni aspetti della campagna elettorale, individua le principali cause socioeconomiche all'origine del consenso per Milei ed evidenzia i tratti significativi della cerimonia e del suo discorso di assunzione del mandato presidenziale. Infine, ripercorre sinteticamente alcune delle riforme promosse nei primi mesi del suo governo, che rappresentano importanti cambiamenti per il Paese tra luci, ombre e continuità.

[En.] The aim of the essay is to show the main changes that the presidency of Javier Milei, leader of the young radical right coalition LLA (La Libertad Avanza), which began on 10th December 2023, represents for Argentina. To this end, the text retraces some aspects of the electoral campaign, identifies the main socio-economic causes at the origin of the consensus for Milei and highlights the significant features of the ceremony and of the speech with which he assumed the presidential mandate. Finally, some of the reforms promoted during the initial months of his government, which represent important changes for the country between light, shadow and continuity, are summarized.

Parole-chiave: Argentina – Javier Milei – elezioni presidenziali – sistema politico – riforme.

Keywords: Argentina – Javier Milei – presidential election – political system – reforms.

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. Il sistema politico argentino dal bipartitismo imperfetto al bipolarismo. 3. L'Argentina verso le elezioni presidenziali del 2023: la crisi dell'*oficialismo*. 4. La campagna elettorale del 2023 e la rottura del bipolarismo. 5. Alle origini del consenso per Javier Milei. 6. L'assunzione del mandato presidenziale il 10 dicembre 2023: «Hoy comienza una nueva era en Argentina». 7. Le prime misure adottate dal governo Milei. 8. I primi risultati fra proteste e sondaggi sul gradimento del governo. 9. Milei con le nuove destre nel contesto internazionale e regionale. 10. Conclusioni.

* Professoressa Associata di Storia e Istituzioni delle Americhe, presso il Dipartimento di Studi Internazionali, Giuridici e Storico-Politici dell'Università degli Studi di Milano. Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. Responsabile del controllo editoriale: Valentina Paleari.

1. Introduzione

Fra gli appuntamenti elettorali che hanno caratterizzato l'America Latina nel 2023¹, senza dubbio hanno richiamato l'attenzione le elezioni presidenziali in Argentina, che si sono concluse il 19 novembre 2023 con la vittoria al ballottaggio di Javier Milei, candidato della formazione politica di destra radicale² LLA (La Libertad Avanza), che si è imposto con il 55,68% di voti su Sergio Massa, candidato *oficialista*³ della coalizione peronista UxP (Unidos por la Patria), che ha raccolto il 44,35% di consensi⁴. La vittoria di un leader di una nuova forza di destra radicale emersa nell'arco di pochi anni che sfida e che sconfigge le forze politiche protagoniste della storia argentina da decenni – cioè il peronismo-kirchnerismo e il radicalismo con il centrodestra – è stato senza dubbio un evento estremamente significativo per il sistema politico del paese. Altrettanto dicasi per il programma di riforme radicali, soprattutto economico-sociali, che Milei – già nei primi mesi di governo – ha cercato di realizzare scontrandosi con il Congresso, controllato dall'opposizione che, insieme ai sindacati e alla società civile, ha dato inizio a una intensa stagione di proteste sociali.

Con queste premesse, il saggio si propone di ripercorrere i principali aspetti della campagna elettorale per le elezioni presidenziali del 2023, caratterizzata dalla crisi sia dell'*oficialismo* sia dell'opposizione che ha favorito l'emergere della figura di Milei, un outsider della politica. Vengono poi ripercorsi i tratti significativi sia del discorso di assunzione del mandato presidenziale, nel quale si ribadisce l'inizio per il paese di «una nueva era», sia del pacchetto di riforme proposto a dicembre 2023, che rappresenta il primo segnale di discontinuità con i governi precedenti e che è stato approvato con molte difficoltà per l'opposizione del Congresso. Il saggio si

¹ Per la naturale conclusione del mandato, in Guatemala si sono svolte le elezioni presidenziali che sono state vinte al ballottaggio del 20 agosto 2023 dal socialdemocratico Bernardo Arévalo del Movimiento Semilla; in Ecuador, invece, in seguito alle dimissioni a circa metà del mandato del presidente Guillermo Lasso, le elezioni anticipate si sono concluse – anch'esse con il ballottaggio – il 9 ottobre 2023 con la vittoria del giovane Daniel Noboa candidato del partito di centro Acción Democrática Nacional.

² Si precisa che negli studi su Javier Milei e sulla coalizione LLA sino ad ora pubblicati, i termini “ultradestra” o “estrema destra” (*ultraderecha*) e “destra radicale” (*derecha radical*) vengono utilizzati in maniera intercambiabile. Nel presente saggio si preferisce adottare il termine “destra radicale”, avendo presente le definizioni di Cas Mudde che ha individuato, oltre alla destra classica o centrodestra, che partecipa e sostiene la democrazia liberale, una ultradestra che distingue in “estrema destra” e “destra radicale”. L'estrema destra è rivoluzionaria e rifiuta l'essenza della democrazia, cioè la sovranità popolare e il principio della maggioranza; la destra radicale invece è più riformista, accetta l'essenza della democrazia, ma si oppone ad alcuni elementi fondamentali della democrazia liberale, in particolare ai diritti delle minoranze, allo Stato di diritto e alla separazione dei poteri. C. Mudde, *Ultradestra. Radicali ed estremisti dall'antagonismo al potere*, LUISS University Press, 2020, 24.

³ Con il termine *oficialismo* e *oficialista* si indicano le forze e gli esponenti del governo.

⁴ *Reperto de los votos en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de Argentina en 2023, por candidato*, 19 novembre 2023, <https://es.statista.com/estadisticas/1424356/resultados-del-balotaje-en-argentina-2023/>.

chiude con una prima valutazione dei molti cambiamenti di cui è portatore Milei che, fra luci e ombre, si inseriscono in altrettante continuità.

La letteratura sul tema è scarsa, poiché si tratta di un fenomeno a noi contemporaneo; pertanto la ricerca si è basata su recenti analisi che, da una prospettiva socio-politica e socio-economica, individuano le cause dell'emergere di Milei come leader di una forza politica competitiva in un sistema bipolare, organizzato in due grandi coalizioni che si sono alternate al potere per anni. Sono stati selezionati inoltre testi con un taglio più divulgativo, alcuni articoli e analisi pubblicate da quotidiani e da riviste argentine e straniere. Infine, la ricerca online ha permesso di consultare i siti istituzionali del governo, dei partiti politici e di reperire immagini, video e dichiarazioni significative.

2. Il sistema politico argentino dal bipartitismo imperfetto al bipolarismo

Per comprendere la peculiarità delle elezioni presidenziali del 2023 occorre ripercorrere brevemente l'evoluzione del sistema politico argentino dal ritorno alla democrazia nel 1983 ad oggi. Da quell'anno⁵ si consolidò infatti un bipartitismo imperfetto, caratterizzato da due principali forze politiche – il peronismo con il PJ (Partido Justicialista) e il radicalismo con l'UCR (Unión Cívica Radical) – che negli anni si alternarono al potere⁶, mentre altre eventuali formazioni politiche minori ebbero una vita breve oppure la loro attività non andò oltre il livello locale delle Province, cioè gli Stati membri della Confederazione Argentina.

Circa vent'anni dopo, la profonda crisi politico-istituzionale e socio-economica vissuta dal paese fra il 2001 e il 2002 avviò una trasformazione del sistema politico da un bipartitismo imperfetto a un bipolarismo, ovvero si delinearono due ampie coalizioni che raggrupparono le vecchie e le nuove forze del centrosinistra e del centrodestra, ne rappresentarono le rispettive ideologie e organizzarono le campagne elettorali⁷. In particolare, da un lato, si ripresentò il peronismo che tornò al potere grazie alla vittoria di Néstor Kirchner alle elezioni presidenziali del 2003 sostenuto dalla coalizione FPV (Frente para la Victoria)⁸ e che avviò il periodo di governo noto come kirchnerismo, che ricomprese oltre alla sua presidenza anche i due mandati della moglie Cristina Fernández (2007-2011; 2011-2015). All'opposizione si ricollocarono i radicali (UCR) insieme ad alcune formazioni

⁵ Il 10 dicembre 1983 il radicale Raúl Alfonsín assunse la presidenza del paese e si concluse il governo della Junta Militar, che aveva preso il potere il 24 marzo 1976 con un colpo di stato.

⁶ Dal 1983 al 2003 i peronisti (PJ) governarono per 12 anni e i radicali (UCR) per 8, alternandosi al potere.

⁷ Nella letteratura consultata ricorre spesso il termine spagnolo *bicoalicionismo*, che nel saggio è tradotto con "bipolarismo". G. Vommaro, *La ultraderecha en Argentina: entre el oportunismo y la innovación de Milei*, Friedrich Ebert Stiftung, novembre 2023, 5; A. Malamud, *El bipartitismo argentino: evidencia y razones de una persistencia (1983-2003)*, in *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, No. 15, 2004.

⁸ FPV era composta dal Partido Justicialista come forza principale, dal PI (Partido Intransigente), dal Frente Grande e dal PcdA (Partido Comunista de la Argentina), oltre ad altre forze politiche minori provenienti dai settori radicale e socialista.

politiche minori, alle quali si aggiunse il nuovo partito di destra convenzionale PRO (Propuesta Republicana), fondato nel 2005 dall'imprenditore Mauricio Macri insieme a un gruppo di leader politici di lunga data provenienti da partiti conservatori e anche dall'area radicale e peronista, oltre a esponenti del mondo degli affari, delle fondazioni e delle ONG associate, che decisero di scendere in politica⁹.

Durante i dodici anni di kirchnerismo il PRO all'opposizione guadagnò consensi e posizioni nelle istituzioni locali, grazie a una rete organizzativa e di sostegno che si consolidò nell'intero paese. Ciò permise a Macri di vincere, nel 2007, le elezioni di sindaco (*alcalde*) di Buenos Aires e, nel 2015, le elezioni presidenziali, come candidato della nuova coalizione Cambiemos, composta dal PRO come forza principale, dall'UCR, dalla CC-ARI (Coalición Cívica para la Afirmación de una República Igualitaria) e da altre forze minori. L'emergere di un terzo partito – il PRO – che, alleatosi con le forze radicali, sfidò il kirchnerismo e vinse le elezioni è stato significativo per il sistema politico argentino. Infatti, la vittoria di Macri nel 2015 segnò non solo la fine del kirchnerismo¹⁰, ma anche – per la prima volta nella storia politica argentina – l'ascesa al potere attraverso regolari elezioni di un partito di destra competitivo assente nel paese sino a quel momento e, inoltre, inaugurò l'alternanza al potere fra le due coalizioni, riducendo ancora una volta lo spazio per eventuali formazioni politiche minori¹¹. Nel 2019, difatti, il peronismo tornò a guidare l'Argentina con Alberto Fernández che vinse le elezioni presidenziali sconfiggendo Macri, che si era candidato per un secondo mandato, benché i risultati del suo governo fossero stati modesti. Macri in effetti non era riuscito a risollevare il paese dalla crisi socio-economica ereditata dal kirchnerismo, complice anche la sfavorevole congiuntura in cui si erano inserite le misure poco incisive che aveva adottato¹². La situazione si ripresentò – a rovescio – in occasione delle elezioni presidenziali del 2023, poiché anche Alberto Fernández nei quattro anni di mandato

⁹ T. Bertaccini, *La costruzione del Partito Propuesta Republicana e la vittoria di Mauricio Macri*, in M. Rosti, V. Ronchi (a cura di), *Argentina 1816-2016*, Biblion, 2018, 221. Sul tema la bibliografia è ampia, si rinvia a G. Vommaro, S. Morresi (orgs.), *"Hagamos equipo": PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina*, Ediciones UNGS, 2016; E. Bohoslavsky, S. Morresi, *El partido Pro y el triunfo de la nueva derecha*, in *Amérique Latine Histoire et Memoire. Les Chaier ALHIM*, No. 32, 2016, e G. Vommaro, *De la construcción partidaria al gobierno: PRO-Cambiemos y los límites del "giro a la derecha" en Argentina*, in *Colombia internacional*, No. 99, 2019, 93.

¹⁰ La vittoria di Macri nel 2015 viene considerata come l'inizio sia del cosiddetto «viraje a la derecha» sia del declino del ciclo dei governi progressisti, che aveva caratterizzato l'America Latina dall'inizio del millennio. T. Bertaccini, *Las nuevas derechas latinoamericanas y las redes internacionales*, in T. Bertaccini, C. Illades (eds.), *Transiciones inconclusas y nuevos autotarismos en América Latina*, Otto Editore, 2024, 20; inoltre, J.P. Luna, C. Rovira Kaltwasser, *The resilience of the Latin America Right*, Johns Hopkins University Press, 2014; C. Moreira, *El infierno tan temido. La reconfiguración de las derechas y el impacto en la regresión conservadora*, in C. Moreira, *Tiempos de democracia plebeya*, CLACSO, 2019, 353-421.

¹¹ V. Oliveros, G. Vommaro, *Argentina 2021: elecciones en contexto de crisis*, in *Revista de Ciencia Política*, No. 2, 2022, 169.

¹² Soprattutto la riduzione della spesa pubblica, la regolazione del mercato del lavoro e la riforma fiscale.

aveva sostanzialmente deluso gli elettori, tanto che – a differenza di Macri – decise di non candidarsi per un secondo incarico¹³. Pertanto, dinanzi alla crisi dell'*oficialismo*, quando nell'aprile 2023 ebbe inizio la campagna elettorale per le elezioni presidenziali, l'opposizione riunita nella coalizione JxC (Juntos por el Cambio)¹⁴ ritenne possibile che un proprio candidato avrebbe potuto vincerle, replicando l'alternanza avviata nel 2015.

L'emergere della coalizione di destra radicale LLA guidata da Javier Milei ha però inciso sia sugli equilibri e sulle alleanze del sistema politico sia sulla campagna elettorale e sui suoi risultati, come verrà illustrato nelle prossime pagine del saggio.

3. L'Argentina verso le elezioni presidenziali del 2023: la crisi dell'*oficialismo*

Il calo dei consensi del governo peronista di Alberto Fernández è stato determinato da un insieme di fattori ed è stato un processo che ha segnato tutto il suo sfortunato mandato presidenziale.

In primo luogo, come il predecessore Macri, Fernández non era stato in grado di fronteggiare con misure incisive la crisi economica e sociale che il paese stava vivendo sin dagli ultimi anni del kirchnerismo, ma piuttosto – anche durante il suo mandato – la situazione era peggiorata. Quando infatti aveva assunto la presidenza nel dicembre del 2019, il paese era già in una fase di recessione economica che si era mantenuta costante sino al 2023¹⁵ ed altrettanto dicasi, ad esempio, per l'inflazione¹⁶ e per l'indice di povertà¹⁷ in continuo aumento. A ciò si era aggiunto il peso del debito di circa 45.000 milioni di dollari con il FMI (Fondo Monetario Internazionale) contratto da Macri nel 2018 come estremo tentativo per risollevare l'economia e che, fra polemiche e divisioni tra le forze politiche e un corollario di proteste sociali¹⁸, era stato rinegoziato nel 2022 da Sergio Massa, allora presidente della Camera dei deputati.

¹³ Da uno studio dell'Universidad de San Andrés, nel maggio 2023 era emerso che il 66% degli argentini disapprovasse la sua gestione, il 15% disapprovasse in maniera più moderata e solo il 2% approvasse il suo operato. Cfr. *Opinión pública sobre el presidente Alberto Fernández en Argentina en 2023*, 2023, <https://es.statista.com/estadisticas/1403941/opinion-publica-sobre-el-presidente-alberto-fernandez-en-argentina/>.

¹⁴ Che riunisce UCR, PRO e CC-ARI e altre formazioni minori.

¹⁵ Il PIL fu negativo: - 2,6% nel 2018, -2% nel 2019; seguì una crescita 10,4% nel 2021 e 5,2% nel 2022, per contrarsi del 2,5 nel 2023 Crecimiento del PIB (% anual) - Argentina | Data (bancomundial.org).

¹⁶ Dal 2015, cioè dalla fine del governo di Cristina Fernández è stata in costante crescita; a livello annuale dal 17,19% (2015) al 53,83% (2019) e sino al 211,41% (2023), cfr. <https://www.indec.gob.ar>.

¹⁷ Nel 2019 alla fine del governo Macri era al 35,9% e ha raggiunto il 41,7% nel secondo semestre del 2023, cfr. <https://www.indec.gob.ar>.

¹⁸ Mentre la società civile organizzava varie proteste, alcuni esponenti della coalizione *oficialista* manifestavano la propria contrarietà alle condizioni del FMI in cambio della rinegoziazione del debito; Fernández rivendicava di aver trovato una soluzione a una eredità del governo Macri che, a sua volta, dall'opposizione, replicava di aver dovuto ricorrere al FMI per far fronte alla disastrosa situazione ereditata dal kirchnerismo. Cfr. ad esempio, *Violenta protesta contra el FMI: atacaron*

Alla difficile e mal gestita eredità socio-economica si erano poi sommate le conseguenze della pandemia Covid-19, di una lunga siccità e del conflitto fra l'Ucraina e la Russia. La pandemia del 2020 è ricordata dagli argentini non solo per il numero di morti, di contagi e per il lungo periodo di isolamento imposto dal governo¹⁹, ma anche per l'impatto che ha avuto sulla già delicata situazione socio-economica del paese²⁰. Inoltre, ad aggravare la crisi, dal 2020 al 2023, una lunga siccità aveva interessato più della metà del paese con ripercussioni sulla produzione agricola e un conseguente calo delle esportazioni di un settore fondamentale per l'economia nazionale²¹. Da ultimo, anche il conflitto fra Ucraina e Russia scoppiato nel febbraio 2022 aveva avuto un impatto, poiché l'incremento del prezzo del gas e del petrolio – che l'Argentina importa poiché non è autosufficiente dal punto di vista energetico – aveva mitigato i guadagni derivanti dalle esportazioni dei cereali, seppur ridotte per via della siccità, i cui prezzi erano aumentati sul mercato internazionale a seguito del conflitto.

Dal punto di vista politico, infine, Alberto Fernández non si era dimostrato durante il proprio mandato quel Presidente forte e carismatico al quale il paese è stato abituato, in parte per il carattere mite, ma soprattutto per le divisioni nella stessa coalizione peronista FdT (Frente de Todos), che lo aveva sostenuto in campagna elettorale e che lo avrebbe dovuto supportare anche nell'azione di governo. La coalizione raggruppava infatti le varie anime del peronismo e le differenti forze del centrosinistra emerse negli anni, fra le quali la più importante era il kirchnerismo guidato dalla carismatica ex *Presidenta* della Nazione Cristina Fernández, che lo ha affiancato nel suo mandato come vice *Presidenta*. Se la formula elettorale Fernández-Fernández era stata premiata dalla maggioranza degli argentini nel 2019, poiché sembrava rappresentare un peronismo rinnovato, unito e compatto dopo la parentesi del governo *macrista*, in realtà la coppia elettorale aveva faticato a funzionare proprio per le fratture interne non ricomposte e per la difficile convivenza fra l'ingombrante figura della vice *Presidenta* Cristina e la moderata figura del Presidente Alberto.

In tale contesto era emerso Javier Milei, che gli argentini avevano iniziato a conoscere fra il 2016 e il 2021 per la sua partecipazione come ospite a programmi televisivi di attualità in qualità di esperto economista²². Non si deve dimenticare

el frente del Congreso y arrojaron una bomba molotov a la Policía, in *Infobae*, 10 marzo 2022, e *Manifestantes protestaron contra el acuerdo con el FMI en Plaza de Mayo: hubo caos de tránsito en el centro porteño*, in *Infobae*, 8 febbraio 2022.

¹⁹ I morti sono stati 130.472 e i contagi 10.044.957; il lockdown è iniziato il 19 marzo 2020 e fra allentamenti e nuove restrizioni è durato sino al 9 novembre 2020.

²⁰ Ad esempio una contrazione del PIL del 9,9% nel solo 2020, *Crecimiento del PIB (% anual) - Argentina* | Data (bancomundial.org).

²¹ Cfr. *Sistema de Información sobre Sequías para el Sur de Sudamérica-Sissa*, <https://sisas.crc-sas.org/>.

²² La prima apparizione televisiva fu il 26 luglio 2016 alla trasmissione *Animales Sueltos*; da allora partecipò a numerosi talk-show e giunse ad avere un proprio programma nella radio web, intitolato *Demoliendo Mitos*.

però che Milei dal 2019 era anche leader del PL (Partido Libertario)²³, formazione politica conservatrice fondata nel 2018, alla quale avevano aderito soprattutto giovani di varie zone del paese collegati in reti sociali e gruppi di discussione. Inoltre, nel 2021 Milei aveva fondato con alcuni partiti conservatori²⁴ la coalizione LLA (La Libertad Avanza), per partecipare alle elezioni legislative per il rinnovo parziale del Congresso del 14 novembre²⁵ del medesimo anno e che tale prima prova elettorale aveva dato buoni risultati. Infatti, presentatasi per la sola circoscrizione (*distrito*) di Buenos Aires, a livello nazionale, la LLA era entrata nel Congresso con 2 deputati (Javier Milei e Victoria Villarruel, l'attuale vice *Presidenta*) e, a livello locale, si era affermata come terza forza politica nel Legislativo porteño, ove aveva ottenuto 5 seggi, collocandosi dietro alle vecchie coalizioni JxC e FdT²⁶.

In quell'occasione gli analisti avevano interpretato i buoni risultati della giovane coalizione come «vinculados más al descontento con las élites intensificado por la pandemia y sus consecuencias económicas» con la previsione – che in effetti si rivelò corretta nel 2023 – che «esta oferta atractiva a la derecha de la derecha en la Ciudad de Buenos Aires» avrebbe potuto avere un impatto sull'offerta politica delle forze conservatrici esistenti e che, in particolare, avrebbe potuto «tensionar la moderación que había sido característica de la construcción del PRO como opción competitiva»²⁷. Gli analisti invece avevano rassicurato che le basi sociali della destra argentina non necessariamente avrebbero condiviso le tendenze più autoritarie di Milei.

Le elezioni legislative del 2021 avevano rappresentato un test elettorale anche per le altre due vecchie coalizioni: JxC aveva ottenuto buoni risultati, poiché aveva guadagnato seggi nella Camera e nel Senato a differenza dell'*oficialismo* (FdT) che, invece, che per la prima volta dal ritorno alla democrazia nel 1983 aveva perso nel Senato la maggioranza, che invece aveva conservato nella Camera, anche se con una diminuzione dei seggi²⁸. La modesta ma significativa sconfitta elettorale del peronismo aveva aumentato le tensioni nella coalizione che avevano portato alla sostituzione del ministro dell'Economia per dare un segnale di cambiamento agli elettori. Infatti, nel luglio 2022, con il difficile compito di far uscire il paese dalla crisi socio-economica, l'incarico fu assegnato a Sergio Massa, grazie al quale era

²³ Si ricorda che Ramiro Marra, membro del Legislativo porteño per LLA, è il Presidente del PL, mentre Javier Milei ne è il leader. Cfr. <https://partidoliberal.com.ar/>.

²⁴ Fondata il 14 luglio 2021, oltre al PL guidato da Milei, aderiscono il MID (Movimiento de Integración y Desarrollo), UNITE (Unite por la Libertad y la Dignidad) e il Movimiento de Jubilados y Juventud.

²⁵ Si rinnova metà dei deputati e un terzo dei senatori, cioè 8 rappresentanti delle 24 province.

²⁶ Ottenne il 17,30% di voti, dietro a JxC (47,05%) e a FdT (25,10%).

²⁷ V. Oliveros, G. Vommaro, *Argentina 2021*, cit., 168-169.

²⁸ In particolare, il peronismo con FdT e gli alleati nel Senato scesero da 41 a 35 seggi (-6) e nella Camera da 120 a 117 seggi (-3); l'opposizione con JxC nel Senato aumentò da 25 a 31 seggi (+6) e nella Camera da 115 a 117 (+2). S. Lacunza, *¿Quién ganó, quién perdió y que se jugó en las elecciones argentinas?*, in *Nueva Sociedad*, novembre 2021, <https://nuso.org/articulo/elecciones-argentina-fernandez-kirchner-larreta-milei-izquierda/>.

stato rinegoziato il debito con il FMI qualche mese prima, e il dicastero fu ribattezzato SuperMinisterio de Economía, de Agricultura y Desarrollo Productivo. Sergio Massa sarebbe stato poi il candidato dell'*oficialismo* alle elezioni presidenziali del 2023.

4. La campagna elettorale del 2023 e la rottura del bipolarismo

Con queste premesse, come già ricordato, nel 2023 si prevedeva che la campagna elettorale per le elezioni presidenziali avrebbe visto il confronto fra le due coalizioni, cioè UxP, che riuniva le diverse anime del peronismo e del centrosinistra e che si era sostituita alla precedente FdT, e JxC, che coagulava le forze del centrodestra e che proprio per la crisi dell'*oficialismo* intravedeva qualche possibilità di vincerle. In questo atteso bipolarismo che caratterizzava da anni la storia politica argentina, fece irruzione l'inattesa e forse anche sottovalutata figura di Javier Milei, che aveva ottenuto buoni risultati nelle legislative del 2021 con la coalizione LLA. Milei, definendosi *liberal libertario y anarcocapitalista*²⁹, richiamò l'attenzione degli argentini e degli osservatori non solo per il suo stile arrogante e a volte maleducato di esprimersi³⁰, ma anche per le sue proposte per uscire dalla crisi socio-economica – ad esempio, la dollarizzazione dell'economia, un lungo elenco di privatizzazioni di società pubbliche e l'eliminazione del Banco Central – per l'attacco sempre più diretto alla classe politica corrotta che definì una "casta" e che promise di "mandare a casa" se avesse vinto le elezioni e anche per le sue dichiarazioni contro l'aborto, a favore del mercato degli organi e a sostegno di una maggior circolazione delle armi per fronteggiare il problema della sicurezza diventato ormai drammatico nel paese³¹.

Javier Milei diventò il terzo attore "inatteso" della campagna elettorale per le presidenziali e – a sorpresa – le vinse. Le fasi del processo elettorale sono state tre. Innanzitutto, le primarie (PASO)³² di metà agosto, quando Milei emerse come candidato della coalizione LLA con il 30% di voti, mentre la coalizione peronista UxP individuò Sergio Massa, ma registrò uno dei peggiori risultati elettorali degli ultimi anni poiché fu votato solo dal 27,27% degli elettori, e lo stesso dicasi per il centrodestra di JxC che subì il "sorpasso" della destra radicale, poiché la candidata Sandra Bullrich raccolse il 28,27% delle preferenze. La successiva fase fu il primo turno delle elezioni, cioè il 22 ottobre 2023, che furono vinte da Massa che a

²⁹ Javier Milei: "*Creo en los individuos, en el orden espontáneo y el autogobierno*", in *PRESENTE*, 16 settembre 2021, <https://presenterse.com/javier-milei-creo-en-los-individuos-en-el-orden-espontaneo-y-el-autogobierno/>.

³⁰ Si ricordano gli insulti al Papa col quale si è poi riconciliato nel febbraio 2024 e il paragone dello Stato a una organizzazione criminale. Fra le sue stravaganze, l'amore incondizionato per i suoi 4 cani, cloni del primo più vecchio, morto nel 2017.

³¹ Ad esempio, cfr. *Javier Milei: "Estoy a favor de la libre portación de armas"*, in *Infobae*, 27 maggio 2022.

³² Le PASO-Primarias Abiertas Simultáneas Obligatorias sono le elezioni interne a ciascun partito o coalizione per identificare il proprio candidato alle presidenziali e rappresentano una sorta di test preelettorale, poiché da esse emerge l'orientamento dell'elettorato.

sorpresa recuperò consensi (36,6%), mentre Milei si mantenne stabile ed arrivò secondo (29,98%), escludendo Bullrich (23,8%) dalla corsa alla Casa Rosada. Il terzo e ultimo momento decisivo fu il ballottaggio³³ del 19 novembre 2023, vinto da Milei (55,68%) che sconfisse Massa (44,35%) grazie però all'alleanza con il centrodestra. L'accordo – necessario per ottenere i voti degli elettori di JxC e per mantenere quelli de LLA – fu presentato come indispensabile perché “tutta l'opposizione insieme” potesse sconfiggere il peronismo e, soprattutto, il kirchnerismo. A tal fine Milei offrì una immagine di sé e del suo programma elettorale meno radicale e meno aggressiva e ottenne il sostegno sia di Sandra Bullrich, con la quale si riconciliò dopo i violenti confronti verbali della campagna elettorale per il primo turno³⁴, sia del leader di PRO Mauricio Macri e della classe imprenditoriale che rappresentava³⁵.

Fu comunque una riconciliazione che generò tensioni e fratture in JxC e ovviamente fu una riconciliazione “pattuita”, poiché in cambio dei voti per essere eletto e delle future alleanze nel Congresso che sarebbero state necessarie per sostenere il suo programma di riforme, Milei promise che il centrodestra sarebbe entrato nella sua squadra di governo. Come osserva Stefanoni, Milei aveva bisogno infatti di «llenar su vacío de cuadros y ampliar su incidencia parlamentaria»³⁶ e, in effetti, degli 8 ministeri creati, 4 sono stati assegnati a esponenti di JxC. Sino ad ora, invece, Milei non è riuscito a costruire una solida maggioranza nel Congresso, non solo per il numero esiguo dei seggi de LLA – 38 deputati e 7 senatori – ma

³³ È previsto dalla Costituzione Nazionale quando al primo turno nessun candidato ottiene il 45% dei voti o più del 40% dei consensi con una distanza del 10% dal secondo candidato (artt. 97-98).

³⁴ L'immagine della riconciliazione fu quella del leone (Milei) e di un papero (Bullrich) abbracciati. Cfr. *La primera foto de Milei y Bullrich: un abrazo incómodo para sellar la alianza*, in *Página12*, 26 ottobre 2023.

Per quanto riguarda le dichiarazioni, ad esempio, lo stesso 22 ottobre dopo il primo turno delle elezioni, Milei dichiarò: «Durante estos meses, la campaña hizo que muchos de los que queremos un cambio nos viéramos enfrentados, por eso vengo a dar por terminado ese proceso de agresiones y de ataques y estoy dispuesto a hacer tabula rasa, barajar y dar de nuevo con el objetivo de terminar con el kirchnerismo», *Las frases más destacadas del discurso de Javier Milei tras pasar al balotaje*, in *CNNespañol*, 22 ottobre 2023. Anche Sandra Bullrich si esprime contro l'oficialismo: «La Argentina no puede iniciar un nuevo ciclo kirchnerista liderado por Sergio Massa [...] Hace 20 años que nos hunden en la decadencia» e dichiarò il proprio sostegno a Milei: «Nos encontramos ante el dilema de cambio o de continuidad mafiosa. La mayoría eligió un cambio, nosotros lo representamos y no podemos ser neutrales. No negociamos el cambio que la Argentina necesita [...] Hoy creemos que hay que unir fuerzas para un objetivo superior. Como dijo San Martín, ‘cuando la patria está en peligro todo está permitido, excepto no defenderla’», *Patricia Bullrich respaldará a Javier Milei en el balotaje: ‘Cuando la patria está en peligro todo está permitido, excepto no defenderla’*, in *Infobae*, 25 ottobre 2023.

³⁵ Il 27 ottobre 2023 anche Macri manifestò il proprio sostegno con le seguenti parole: «El 30% de los argentinos decidieron que la opción para liderar el cambio es Milei [...] Nosotros somos el cambio o no somos nada», *Habló Mauricio Macri y confirmó su “apoyo incondicional” a Javier Milei en el balotaje*, in *Página12*, 27 ottobre 2023.

³⁶ P. Stefanoni, *Interregno Político en América Latina. ¿De lo constituyente a lo destituyente?*, in J.A. Sanahuja, P. Stefanoni (eds.), *América Latina en el interregno: política, economía e inserción internacional. Informe Anual 2023-2024*, Fundación Carolina, 2023, 28.

anche per le difficoltà che ha incontrato nello stringere alleanze con le forze politiche non peroniste, nonostante le promesse della campagna elettorale³⁷. Si ricorda sin d'ora il lungo e difficile percorso per ottenere l'approvazione del primo pacchetto di riforme contenute nella *Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos* – più nota come *Ley Ómnibus* o *Ley Bases* (cfr. § 7) – che, presentata al Congresso il 27 dicembre 2023, è stata ritirata il 7 febbraio 2024 proprio per la mancanza della maggioranza nel Congresso che ne avrebbe garantito l'approvazione, che è avvenuta solo il 28 giugno 2024, dopo trattative fra le forze politiche e molteplici revisioni del testo³⁸. Lo stesso dicasi per la bocciatura al Senato il 14 marzo 2024 del *Decreto de Necesidad y Urgencia. Bases para la Reconstrucción de la economía argentina* (DNU) 70/2023³⁹, in vigore dal 29 dicembre 2023, che aveva introdotto alcune riforme economiche collegate alla *Ley Ómnibus* e che è stato poi inserito a giugno nella legge stessa.

5. Alle origini del consenso per Javier Milei

E' ancora piuttosto scarsa la letteratura che analizza la figura di Javier Milei, in quanto è un fenomeno abbastanza recente, poiché fino al 2019 non era un leader politico e la coalizione LLA è stata fondata nel 2021. E' comunque possibile individuare alcuni momenti significativi, alcune strategie e i principali simboli utilizzati in campagna elettorale, che gli hanno permesso di farsi conoscere dagli argentini e di acquisire sempre più consenso⁴⁰.

Innanzitutto, bisogna tenere presente che Milei è emerso nell'arco temporale che comprende le presidenze di Mauricio Macri (2015-2019) e di Alberto Fernández (2019-2023), cioè in un contesto caratterizzato da un peggioramento della crisi socio-economica che entrambi i governi – per quanto fossero espressione di due

³⁷ Dei 257 seggi alla Camera, 38 sono de LLA, 42 degli alleati e 177 dell'opposizione, 99 dei quali sono dei peronisti di UxP; dei 72 seggi nel Senato, 7 sono de LLA, 6 degli alleati, 59 dell'opposizione, 33 dei quali sono dei peronisti di UxP.

³⁸ Per la versione presentata il 27 dicembre 2023, cfr. <http://www.infoleg.gob.ar/wp-content/uploads/2024/01/LEY-DE-BASES-Y-PUNTOS-DE-PARTIDA-PARA-LA-LIBERTAD-DE-LOS-ARGENTINOS.pdf>. Per la versione approvata il 28 giugno 2024 e in vigore dall'8 luglio 2024, cfr. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/310189/20240708>, che include anche il DNU 70/2023.

³⁹ In <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/301122/20231221>.

⁴⁰ Oltre ai testi già indicati nelle note del saggio, cfr. lo studio del sociologo P. Semán (coord.), *Está entre nosotros. ¿De dónde sale y hasta dónde puede llegar la extrema derecha que no vimos venir?*, Siglo XXI, 2023; A. Ayuso, *Javier Milei podrá aplicar su terapia de choque en Argentina*, in *CIDOB Opinión*, No. 782, novembre 2023; G. Vommaro, *Argentina: perché Milei ha vinto? Sociologia del voto e grafici chiave*, in *Le Grand Continent*, 27 novembre 2023; R. Pennisi, *Milei e la parabola argentina*, in *Aspeniaonline*, 20 novembre 2023; L. Di Muro, *Il segnale di cambiamento che viene dal voto argentino – con molte incognite*, in *Aspeniaonline*, 23 novembre 2023.

Una sintesi della sua formazione e della sua attività prima di entrare in politica è offerta da S. Morresi, H. Ramos, *Apuntes sobre el desarrollo de la derecha radical en Argentina: el caso de La Libertad Avanza*, in *Caderno CRH*, 2023, da R. Ortiz de Zarate, *Javier Milei*, 9 novembre 2023, https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/argentina/javier_milei e, infine, da E. Tenenbaum, *Milei una historia del presente*, Planeta, 2024.

coalizioni opposte per ideologie e per programmi – non erano stati in grado di risolvere o almeno di controllare.

Si ricorda che dal 2016 al 2021 gli argentini hanno conosciuto Milei come ospite e protagonista di programmi televisivi di attualità in qualità di economista e che, nonostante i tecnicismi del suo linguaggio, è riuscito a catturare il pubblico con una «*performance* populista», cioè – come è stato osservato – grazie a «la radicalidad de sus posiciones en materia económica, su histrionismo y agresividad y su conexión con públicos masivos se convirtieron en marcas de su comportamiento público»⁴¹. Nello stesso arco temporale Milei è entrato in politica come leader del PL (2019) e ha fondato la coalizione LLA (2021); è riuscito poi a emergere nelle legislative del 2021 e a imporsi nelle presidenziali del 2023, grazie al consenso non solo degli elettori dell'estrema destra, ma anche di una quota di cittadini delusi dall'operato di entrambe le coalizioni. I risultati elettorali infatti hanno confermato come Milei abbia vinto non solo con i voti di una parte degli elettori di JxC, ma anche con i suffragi di una parte di cittadini considerati sino al 2023 «*propriedad natural*» del peronismo kirchnerista, cioè giovani, settori popolari e abitanti delle province del nord del paese⁴². In particolare, sono i giovani ad essere stati affascinati e che infatti rappresentano quel segmento della società in cui Milei è riuscito a penetrare con particolare intensità⁴³, ed è inoltre stato rilevato che questo ampio e inatteso consenso sia derivato dalla delusione per la cattiva gestione da parte di entrambe le coalizioni non solo della crisi socio-economica, ma anche della pandemia di Covid-19. Quest'ultima in particolare si è trasformata in «una oportunidad política favorable para la postura ideológica de Milei, así como para lograr que el discurso libertario se volviera un modo popular de representación del descontento que proliferaba entre los votantes»⁴⁴. Infatti, sul fronte del pensiero *liberal libertario* giocò a suo favore la scelta di JxC di appoggiare il governo peronista durante la prima fase delle restrizioni alla circolazione delle persone e alle attività commerciali adottate per limitare la diffusione dei contagi. Tale alleanza, per dare l'immagine di un governo unito nel fronteggiare la pandemia, favorì Milei che intercettò e condivise il malcontento di una fascia della popolazione proprio per le restrizioni imposte «alla libertà», sostituendosi così all'opposizione che si era alleata con il governo. In un momento successivo, Milei seppe raccogliere anche il malcontento per le negative conseguenze economiche e sociali della pandemia, che

⁴¹ G. Vommaro, *La ultraderecha en Argentina: entre el oportunismo y la innovación de Milei*, Friedrich Ebert Stiftung, novembre 2023, 7.

⁴² I. Ramírez, G. Vommaro, *Milei, ¿Por qué? Hechos e interpretaciones de una erupción electoral*, in *Revista Más Poder Local*, No. 55, 2024, 168. Gli autori rilevano che solo nella Provincia di Buenos Aires e nella città autonoma di Buenos Aires (CABA) circa il 70% dei voti sono ancora suddivisi fra il peronismo e la coalizione di centrodestra.

⁴³ Negli ultimi 15 anni in linea generale, gli elettori del peronismo erano i giovani e di un livello socio-economico medio-basso, mentre gli elettori del centrodestra erano più anziani e provenivano dalle fasce medio-alte della società. *Ibidem* e anche G. Vommaro, *La ultraderecha*, cit., 8, e G. Vommaro, *Los jóvenes están enojados y Milei los sedujo porque se muestra más enojado*, in *Perfil*, 5 dicembre 2023.

⁴⁴ G. Vommaro, *La ultraderecha*, cit., 8.

molti argentini attribuirono alle scelte del governo peronista e anche del suo “alleato” JxC.

Si ritiene che sia troppo presto per poter affermare che lo spostamento dei voti a favore della destra radicale sia stata la manifestazione di un voto di castigo verso l'*oficialismo*, o più in generale verso le due coalizioni, e che quindi sia da considerarsi un episodio isolato riconducibile al particolare contesto delle elezioni del 2023, oppure che si tratti di uno spostamento definitivo, determinato anche dal cambiamento dei valori e delle ideologie di una parte degli elettori⁴⁵. Non è da sottovalutare comunque la trasformazione della stessa cultura politica di una parte della società argentina che, nel medesimo arco temporale in cui è emerso Milei, è passata – come è stato osservato da Ramírez e Vommaro – «de los valores vinculados con la solidaridad, la protección social y un rol central del Estado en la sociedad y en la economía a posiciones vinculadas a un imaginario meritocrático y a una ideología que promueve un individualismo radical»⁴⁶. In sintesi, la crescita di consensi per Milei non può essere spiegata solo con la crisi economica.

Senza dubbio anche i simboli e le espressioni utilizzate gli hanno permesso di fare breccia nel bipolarismo e di distinguersi dalle due coalizioni

Già nel 2019, cioè prima del Covid-19 e quando Milei entrò in politica come presidente onorario del giovane PL, gli analisti individuano il momento in cui è nato il logo del leone associato alla sua figura e che rappresenta non solo la furia, ma anche la fierezza per uscire dalla crisi che aveva generato rabbia e frustrazione soprattutto nei giovani⁴⁷. Dal 2021, cioè dopo la pandemia, si è aggiunto lo slogan ripetuto in più occasioni e che sintetizza la scelta dello stesso Milei di entrare in politica e che scuote i suoi sostenitori: «no vine acá para guiar corderos, vine a despertar leones», cioè «non sono venuto qui per guidare agnelli, ma per risvegliare leoni»⁴⁸.

Sempre nel 2021, durante la campagna elettorale per le legislative del 14 novembre, si sono poi delineate le espressioni caratteristiche del suo programma elettorale che, meglio definito, sarebbe stato ripresentato per le elezioni presidenziali del 2023. In primo luogo, il riferimento alla «casta política»,⁴⁹ alla quale Milei ha contrapposto – e contrappone tuttora – il «pueblo puro», composto

⁴⁵ J.P. Luna, C. Rovira Kaltwasser, *Castigo a los oficialismos del 2021 y ciclo político de derecha en América Latina*, in *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, No. 1, 2021.

⁴⁶ I. Ramírez, G. Vommaro, *Milei, ¿Por qué?*, cit., 167, che rinviano allo studio *Cultura política de los argentinos*, svolto da I. Ramírez, L.A. Quevedo e pubblicato dalla FLACSO, del quale si cita l'incremento registrato negli ultimi dieci anni dal 14% al 28% degli intervistati che si dichiarano di *derecha* e della loro «sed libertaria», cresciuta dal 22% al 48%.

⁴⁷ G. Vommaro, *La ultraderecha*, cit., 8.

⁴⁸ <https://www.youtube.com/watch?v=T22BkS2tDIs> e

<https://www.youtube.com/watch?v=OLJxOJsmi3c>.

⁴⁹ Il termine “casta” è stato utilizzato da varie nuove formazioni politiche di diversi schieramenti – ad esempio, in Spagna da Podemos e in Italia dal Movimento 5 Stelle – e si è rivelato uno strumento trasversale per raccogliere l'indignazione degli elettori e per polarizzare la società fra un *noi* e un *loro* e per manifestare il desiderio di cambiamento.

da persone alle quali si sottrae il frutto del proprio lavoro e dei propri sacrifici⁵⁰. In realtà, la critica alla classe politica – tanto peronista come antiperonista – risale al 2016, quando già definiva i politici una «casta parasitaria» e, negli anni successivi, le affermazioni sono diventate sempre più aggressive nella misura in cui crescevano sia il malcontento degli argentini sia la sua notorietà⁵¹. Inoltre, nel 2023 per la prima volta nella storia politica del paese, gli insulti e le espressioni volgari verso la classe politica (e non solo) sono entrati nella campagna elettorale⁵², così come la promessa di «mandar a casa», se avesse vinto le elezioni, non solo i politici ma anche i loro alleati, cioè i dipendenti pubblici con lo stipendio fisso e garantito.

Soffermandoci sugli attacchi alla casta, si nota come siano continuati anche nei primi mesi di governo, come, ad esempio, in occasione del ritiro della citata *Ley Ómnibus* e della bocciatura da parte del Senato del DNU 70/2023, cioè i due principali testi legislativi presentati nel dicembre 2023 e contenenti il primo blocco di incisive riforme. Se entrambi gli episodi hanno rappresentato una sconfitta per l'*oficialismo* che ha rivelato la propria fragilità, poiché non ha la maggioranza nel Congresso, questa stessa sconfitta ha offerto a Milei la prova per dimostrare ai suoi elettori (e non solo) che effettivamente esiste una «casta política» che non ha alcun interesse a riformare il paese, poiché non intende rinunciare ai propri privilegi. Ad esempio, nello stesso giorno del ritiro della *Ley Ómnibus* ha commentato «Anoche la casta festejó [...] Hoy los argentinos de bien sufren los efectos negativos de sus desmanes y pasión por vivir de lo ajeno... son muy parecidos a las bestias que festejaron el default en 2001/2. La Ley de Bases les sacó la careta a los delincuentes que arruinan al País»⁵³; e ancora «Ayer en la sesión de la Cámara de Diputados, la casta política -como llamamos a ese conjunto de delincuentes que quieren una Argentina peor porque no están dispuestos a ceder privilegios- empezó a descuartizar nuestra ley de Bases para poder sostener sus distintos mecanismos por los cuales le roban a los argentinos. En ese sentido, di la orden de levantar el proyecto»⁵⁴.

Nel commentare poi la bocciatura del DNU da parte del Senato, Milei ha fatto riferimento ancora alla classe politica: «Lo que pasó deja en evidencia que hay gente que está más preocupada por mantener sus privilegios de casta que sacar a la Argentina adelante»⁵⁵ e ha dato come un ultimatum nel dichiarare: «Ha llegado el

⁵⁰ Ad esempio, «La clase política se pone siempre por delante tuyo [...] Hoy nosotros venimos a proponerte una nueva consigna: ¡Primero estás vos!», Facebook 3 settembre 2021, <https://www.facebook.com/JavierMileiEconomista/videos/4332048530218377/>.

⁵¹ Ad esempio: «Podrás ver a las MIERDAS de los políticos pelear fuertemente pero siempre se pondrán de acuerdo en una sola cosa de modo instantáneo: subirnos impuestos», 17 ottobre 2018, in Twitter-X <https://twitter.com/JMilei/status/1052563795049177088>.

⁵² Cfr. l'interessante M. Riorda, S. Angresano, *El brutalismo comunicativo di Milei*, in *Revista Anfibia*, 15 marzo 2024.

⁵³ Attraverso il suo account ufficiale su X, il 7 febbraio 2024.

⁵⁴ «Bestias» y «delincuentes»: Javier Milei culpa a la oposición por la caída de los mercados tras el fracaso de la ley omnibus, in *Ámbito Financiero*, 7 febbraio 2024.

⁵⁵ Milei critica rechazo de Senado a decreto que desregula la economía argentina, dice seguirá con reformas, in *Voz de América*, 15 marzo 2024.

momento de que la clase política decida de qué lado de la historia quiere quedar». Infine, quando a giugno 2024 è stata approvata la *Ley Ómnibus*, Milei ha così commentato la vittoria nonostante l'ostruzionismo soprattutto del kirchnerismo: «Con 38 diputados, 7 senadores y el apoyo de un sector de la dirigencia política, y a pesar del obstruccionismo del kirchnerismo y sus cómplices de siempre, quienes demoraron el proyecto durante meses, el Gobierno Nacional logró la aprobación de la primera ley en el camino hacia el país libre y próspero que los argentinos eligieron el pasado 19 de noviembre». Ha poi distinto fra senatori favorevoli e contrari al testo di legge con le seguenti parole: «El Poder Ejecutivo agradece nuevamente la labor patriótica de los señores legisladores, que comprendieron la responsabilidad histórica que tenían en sus manos y aportaron su voto afirmativo, a pesar de los constantes y desesperados intentos de quienes pretenden aferrarse a sus privilegios a costa del desarrollo del país»⁵⁶.

Tornando alla campagna elettorale, bisogna ricordare la motosega, che ha rappresentato “fisicamente” il programma di riforme che avrebbe attuato, se fosse stato eletto. Con la motosega in mano Milei si è presentato ai comizi elettorali, richiamando l'attenzione e le simpatie degli argentini e anche degli osservatori e degli analisti nazionali e internazionali, che erano pronti a seguire una campagna elettorale forse per alcuni aspetti prevedibile fra i candidati delle due coalizioni. Alla motosega era associato il *Plan Motosierra*, cioè il “Piano Motosega”, anch'esso presentato nel 2021 e ripreso per le presidenziali del 2023, che prevede «tres generaciones» di riforme, che in 35 anni dovrebbero far tornare l'Argentina una potenza⁵⁷. Nell'illustrarlo in più occasioni Milei ha fatto ancora riferimento alla casta politica, spiegando che per realizzarlo fosse necessario proseguire nella cosiddetta «batalla cultural como parte de una revolución moral en contra de la casta política parasitaria, chorra, inútil que hunde a este país»⁵⁸. Rispetto ai contenuti, in sintesi si ricorda che il programma si articola in tre fasi. La prima contempla la riduzione della spesa pubblica, una riforma fiscale per abbattere le tasse, la flessibilizzazione del lavoro, l'apertura al commercio internazionale e la riforma del settore finanziario. La seconda fase comprende la riforma delle pensioni, una riduzione del numero dei dipendenti pubblici, del numero dei ministeri, dei programmi sociali e la liquidazione del Banco Central. La terza fase affronta la

⁵⁶ *Comunicado Oficial Número 49. Comunicado Oficial de la Oficina del Presidente Javier Milei*, 28 giugno 2024, <https://www.argentina.gob.ar/noticias/comunicado-oficial-numero-49>.

⁵⁷ La Libertad Avanza, *Bases de Acción Política y Plataforma Electoral Nacional 2023*, <https://www.electoral.gob.ar/nuevo/paginas/pdf/plataformas/2023/PASO/JUJUY%2079%20PARTIDO%20RENOVADOR%20FEDERAL%20-PLATAFORMA%20LA%20LIBERTAD%20AVANZA.pdf>.

Il documento si chiude con una esortazione in linea con le sue dichiarazioni: «Desde La Libertad Avanza estimamos que aun contamos con una oportunidad de volver a llevar a nuestro país al camino del éxito y el progreso. No es momento para los tibios, el cambio es hoy y la decisión es ya. No queda más tiempo, por eso proponemos el cambio estructural que la Argentina necesita hoy para volver a ser potencia».

⁵⁸ In *Eltrece*, 14 agosto 2023, <https://www.youtube.com/watch?v=I1NL3yrCCII>.

riforma del sistema sanitario e dell'istruzione, insieme a un miglioramento della sicurezza.

Infine, hanno contribuito ad aumentare il consenso le posizioni più radicali rispetto al PRO che Milei ha adottato in merito ad alcune questioni morali emerse durante il governo di Fernández. Ad esempio, si è dichiarato contrario all'aborto e a favore del *pañuelo celeste*, simbolo del movimento antiabortista, quando nel 2020 il Congresso ha discusso e ha approvato la *Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo*⁵⁹, e ciò ha spinto il Partido Celeste, molto attivo nelle manifestazioni pro-vita, ad aderire alla coalizione LLA. Inoltre, è stato molto critico in merito alla prospettiva di genere e al linguaggio inclusivo promossi dal kirchnerismo e, già nei primi giorni di governo, ha adottato misure per ridurre l'uso⁶⁰.

Questi temi, insieme ai buoni risultati conseguiti nelle elezioni legislative del 2021, hanno favorito l'adesione di altri partiti politici nazionali e provinciali⁶¹ alla coalizione LLA, che si è presentata più forte e più competitiva nel 2023, tanto che nelle elezioni legislative svoltesi in concomitanza con quelle presidenziali, il numero di deputati è aumentato da 2 a 38 ed è entrata nel Senato con 7 seggi.

6. L'assunzione del mandato presidenziale il 10 dicembre 2023: «Hoy comienza una nueva era en Argentina»

Veniamo quindi al 10 dicembre 2023, quando Milei ha ricevuto il bastone e la fascia presidenziale dal presidente uscente Alberto Fernández nel corso della tradizionale cerimonia nel Congresso. In seguito però ha rotto il protocollo, poiché non ha pronunciato il suo primo discorso ufficiale da Presidente della Nazione rivolgendosi ai membri del Legislativo, ma dalla scalinata del Congresso – al quale “ha dato le spalle” come se volesse prendere le distanze dalla classe politica – si è rivolto agli elettori riuniti nell'omonima piazza ed ha annunciato l'inizio di una «nueva era»⁶²: «[...] hoy damos por terminada una larga y triste historia de decadencia y declive, y comenzamos el camino de la reconstrucción de nuestro país [...] Hoy comienza una nueva era en Argentina, una era de paz y prosperidad, una era de crecimiento y desarrollo, una era de libertad y progreso»; ha paragonato

⁵⁹ *Ley 26.710 de Interrupción Voluntaria del Embarazo* approvata il 30 dicembre 2020 e in vigore dal 24 gennaio 2021. Al riguardo Milei sostiene che «Vida, libertad y propiedad» siano i tre diritti fondamentali dell'individuo e che il feto sia da considerarsi già un individuo con i suoi diritti sin dal momento del concepimento. Pertanto lo status del neonato prevale sulla volontà della madre.

⁶⁰ Introdotti con la *Ley 26.743 de Identidad de Género de Argentina* del 2012 e sui quali nel febbraio 2024 il governo è intervenuto, cfr. *Milei prohíbe el lenguaje inclusivo y la perspectiva de género y pide ajustarse a la RAE*, in *ABC*, 28 febbraio 2024.

⁶¹ A livello nazionale si ricorda il PD (Partido Demócrata), la UcyB (Unión Celeste y Blanco), il Partido Fe, il PRF (Partido Renovador Federal), https://www.electoral.gob.ar/nuevo/paginas/datos/alianzas_paso2023.php.

⁶² *Palabras del presidente de la Nación, Javier Milei, luego del acto de jura y asunción presidencial, desde las escalinatas del Honorable Congreso de la Nación, 10 diciembre 2023*, <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/50258-palabras-del-presidente-de-la-nacion-javier-milei-luego-del-acto-de-jura-y-asuncion-presidencial-desde-las-escalinatas-del-honorable-congreso-de-la-nacion>; su YouTube, https://www.youtube.com/watch?v=_L3P8Cc-5f0.

l'esito delle elezioni alla caduta del Muro di Berlino, perché quest'ultimo «marcó el final de una época trágica para el mundo» e le elezioni «han marcado el punto de quiebre de nuestra historia». Ha denunciato, accusando la classe politica, che «ningún gobierno ha recibido una herencia peor que la que estamos recibiendo» e, dopo aver snocciolato dati, cifre e percentuali che gli hanno permesso di tratteggiare un quadro socio-economico del paese molto critico, ha annunciato che per uscire dalla crisi non ci sarebbero state alternative, poiché «no hay plata», né tempo e neppure i margini per sterili dibattiti, poiché il paese «exige una acción inmediata». Nel rinnovare la promessa elettorale secondo la quale avrebbe adottato tutte le misure necessarie per portare il paese fuori dalla crisi, ha precisato che nel breve periodo la situazione socio-economica sarebbe peggiorata, ma assicurando che in seguito si sarebbero visti «los frutos de nuestro esfuerzo habiendo creado las bases de un crecimiento sólido y sostenible en el tiempo».

Nel concludere ha rincuorato gli elettori ricordando, in primo luogo, che «Tenemos todo para ser el país, que siempre soñamos: tenemos los recursos, tenemos la gente, tenemos la creatividad y mucho más importante tenemos la resiliencia para salir adelante» e, poi, che il nuovo “contratto sociale” scelto dagli argentini «nos propone un país distinto, un país en el que el Estado no dirija nuestras vidas, sino que vele por nuestros derechos [...] un país, que dentro de la ley, permite todo, pero fuera de la ley no permite nada; un país que contiene a quienes lo necesitan, pero no se deja extorsionar por aquellos que utilizan a quienes menos tienen para enriquecerse a ellos mismos».

Infine, ha terminato pronunciando l'ormai nota frase «¡Viva la libertad, carajo!», che sintetizza la sua filosofia di vita e la sua maniera di concepire la politica.

7. Le prime misure adottate dal governo Milei

Rispetto alle misure adottate, come promesso in campagna elettorale, sin dai primi giorni del proprio mandato, Milei si è concentrato sulla situazione economica del paese: a due giorni dall'insediamento, il ministro dell'Economia Luis Caputo ha annunciato una prima manovra economica che ha svalutato il *peso* del 50% rispetto al dollaro statunitense e ha introdotto i primi tagli alla spesa pubblica. Una settimana dopo, Milei ha presentato il citato il DNU 70/2023 in vigore dal 29 dicembre 2023 che nei suoi 366 articoli introduceva più di 300 modifiche alle leggi nazionali in materia economica⁶³, riprese nella *Ley Ómnibus* presentata al Congresso il 27 dicembre 2023. Quest'ultima, organizzata in 664 articoli, dichiarava innanzitutto l'emergenza pubblica sino al 31 dicembre 2025, con una possibile proroga sino al 2027 in materia economica, finanziaria, fiscale, previdenziale, di sicurezza e difesa, tariffaria, energetica, sanitaria, amministrativa e sociale (art. 3), e proponeva poi la riforma di centinaia di norme e di leggi per rivoluzionare il sistema economico argentino.

⁶³ Ad esempio, il DNU ha abrogato la norma che impediva la privatizzazione delle aziende statali, ha eliminato i controlli statali che regolavano il prezzo degli affitti degli immobili, delle assicurazioni sanitarie e dei prodotti considerati essenziali.

Come era prevedibile, entrambi i testi di legge proposti non hanno incontrato il favore della società civile, delle organizzazioni sindacali e, in un primo tempo, anche del Congresso. In quest'ultimo l'iter per l'approvazione è stato particolarmente sofferto nonostante gli accordi preelettorali, tanto che il 7 febbraio 2024 Milei ha ritirato la *Ley Ómnibus* proprio per la mancanza di una maggioranza a favore. Il testo, rivisto nei contenuti e ridotto di circa la metà per numero di articoli, è stato ripresentato al Legislativo il 30 aprile 2024, ma solo il 28 giugno, dopo ancora molte trattative fra le forze politiche e ulteriori revisioni da parte del Senato, è stato approvato dalla Camera dei Deputati con 147 voti a favore, 107 contrari e 2 astenuti⁶⁴.

La nuova versione della legge dichiara sempre l'emergenza pubblica sino al 31 dicembre 2025, ma solo in materia amministrativa, economica, finanziaria ed energetica (art. 1); prevede inoltre un numero limitato di privatizzazioni e, fra le misure significative, si ricorda l'introduzione del Régimen de Incentivos para Grandes Inversiones (RIGI), cioè un sistema di incentivi per 30 anni per attrarre investimenti nazionali e stranieri nei settori strategici quali «foresto industrial, turismo, infraestructura, minería, tecnología, siderurgia, energía, petróleo y gas», con gli obiettivi di promuovere lo sviluppo economico, di stimolare la competitività, di incrementare le esportazioni e di generare occupazione (arts. 164-166). La legge inoltre ha ratificato il DNU 70/2023, che era stato respinto il 14 marzo 2024 dal Senato⁶⁵.

Una volta approvato il primo pacchetto di riforme, Milei ha avviato la seconda fase del suo programma e, con il proposito di proseguire nella riduzione dello Stato e nell'alleggerimento della burocrazia, il 5 luglio 2024 ha creato il Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado, che è stato assegnato a Federico Sturzenegger, ex presidente del Banco Central durante la presidenza di Mauricio Macri (2015-2019) e che ha contribuito in maniera significativa alla redazione della *Ley Bases*. Inoltre, ha raggiunto finalmente un'intesa con 18 dei 24 governatori delle Province che compongono la Confederazione Argentina, con i quali ha firmato il 9 luglio 2024 il *Pacto de Mayo*, cioè un elenco di «10 conceptos ineludibles» – come sono stati definiti da Milei stesso – cioè dieci principi o punti fermi condivisi per poter procedere nel programma di riforme per “rifondare la nazione” nei prossimi anni⁶⁶. Anche in quest'occasione Milei ha attaccato i governatori che non hanno

⁶⁴ La legge, approvata dalla Camera dei Deputati in tempi brevi, è stata modificata in maniera significativa dal Senato, che l'ha votata il 12 giugno 2024 e rinviata alla Camera che l'ha riapprovata definitivamente il 28 giugno 2024, con il sostegno del PRO e, dopo lunghi negoziati, con il sostegno della cosiddetta «oposición dialoguista» (UCR), del peronismo non kirchnerista e delle forze politiche provinciali. Contrari erano il peronismo kirchnerista, le forze politiche di sinistra e i socialisti.

⁶⁵ Sono una decina le imprese pubbliche che verranno privatizzate, rispetto alle 41 previste nella prima versione della legge e sono state tolte dall'elenco Aerolíneas Argentinas, Radio y Televisión Argentina (RTA) e Correo Argentino. Sono stati ridotti anche i settori previsti per il RIGI.

⁶⁶ I punti sono: l'inviolabilità della proprietà privata, l'equilibrio fiscale non negoziabile, la riduzione della spesa pubblica, la garanzia di una istruzione completa che contrasti l'abbandono scolastico, la riforma tributaria, la revisione della compartecipazione federale, lo sfruttamento delle risorse

firmato l'accordo sottolineando la loro appartenenza alla "casta", che cospira contro il governo pur di mantenere i propri privilegi senza alcun interesse per il bene degli argentini⁶⁷.

Qualche riga merita il nome dell'accordo coi Governatori, che richiama il progetto di rifondare il paese: infatti Milei, fiducioso che il Congresso avrebbe approvato in tempi brevi la nuova versione della *Ley Bases* presentata ad aprile, aveva proposto la firma del *Pacto de Mayo* il 25 maggio, una data significativa poiché, da un lato, è un giorno festivo per la ricorrenza della nascita del primo governo nazionale nel 1810 e quindi la firma avrebbe rappresentato l'inizio della rifondazione del paese tanto promessa da Milei finalmente con il sostegno delle opposizioni o comunque di una parte delle forze politiche presenti nel Congresso. Dall'altro lato, la data rappresentava il limite di tempo massimo che – in quel momento – Milei indicava proprio alle opposizioni per eventuali negoziati e intese politiche sul suo pacchetto di riforme. In realtà, l'approvazione della *Ley Bases* ha richiesto più tempo e pertanto la firma del *Pacto de Mayo* è slittata al 9 luglio 2024 a Tucumán, giorno e luogo ugualmente significativi: anche il 9 luglio è infatti un giorno festivo, poiché nel 1816 il Congresso di Tucumán proclamò l'indipendenza delle Provincias Unidas del Río de la Plata, cioè il nucleo dal quale sarebbe poi nata la Nazione argentina.

Infine, un significativo cambiamento che non rientra nell'ambito economico-sociale, ma che si ritiene opportuno segnalare, è relativo alla politica della memoria per le vittime del regime della Junta militar (1976-1983). In più occasioni, sin dalla campagna elettorale, Milei ha minimizzato sia la repressione riferendosi a "eccessi dei militari" – «durante los 70 hubo una guerra en la que las fuerzas del Estado cometieron excesos» – sia il numero delle vittime – «no fueron 30 mil los desaparecidos sino 8.753» – citando il numero delle denunce raccolte nei primi anni della transizione alla democrazia e non la cifra pubblicata nel *Nunca Más* della Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (Conadep) nel 1984, che ricerche successive hanno appurato essere ampiamente maggiore⁶⁸. Si tratta di un revisionismo storico che riprende alcune posizioni emerse durante il governo di

naturali del paese, la riforma del lavoro, del sistema pensionistico e l'apertura del paese al commercio internazionale. Non hanno firmato i governatori di Buenos Aires, Formosa, La Rioja, Santa Cruz, La Pampa e Tierra del Fuego.

⁶⁷ «En algunos casos porque sus anteojeas ideológicas los hacen desconocer la raíz del fracaso argentino, en otros por miedo o vergüenza de haber persistido en el error durante tanto tiempo [...] en muchos casos, por obstinación en no querer ceder los privilegios que el viejo orden les brindaba. No es casualidad que entre estos últimos se encuentren quienes han intentado e intentan cotidianamente boicotear a este gobierno y conspiran para que fracase. Ellos son adictos al sistema porque sus intereses personales son diametralmente opuestos al del común de la gente y saben, aunque no lo admitan, que ellos progresan a costa de que el conjunto de los argentinos le vaya cada vez peor». *Palabras del Presidente, Javier Milei, en la firma del Pacto de Mayo*, 9 luglio 2024, <https://www.casarsada.gob.ar/informacion/discursos/50568-palabras-del-presidente-javier-milei-en-la-firma-del-pacto-de-mayo>, e *Pacto del 25 de Mayo*, <https://www.casarsada.gob.ar/slider-principal/50379-pacto-del-25-de-mayo>.

⁶⁸ M. Molina, *Ni guerra ni excesos, terrorismo de Estado*, in *Página12*, 3 ottobre 2023. La cifra pubblicata dalla Conadep è di 8.960 desaparecidos.

Macri⁶⁹ e che ora è condiviso con la vice *Presidenta* Villaruel, figlia di un militare che partecipò alla guerra delle Falkland/Malvinas, e fondatrice nel 2006 del Centro de Estudios Legales sobre el Terrorismo y sus Víctimas (CELTYV). Quest'ultimo è nato in risposta alle politiche per la memoria promosse dal kirchnerismo dopo anni di silenzio e d'impunità⁷⁰, poiché si propone di ricostruire una memoria "completa" degli anni '70, cioè che consideri le vittime non solo della Junta militar, ma anche quelle del terrorismo o dei gruppi guerriglieri⁷¹.

La nuova posizione del governo è emersa in occasione del 24 marzo 2024, Día Nacional de la Memoria por la Verdad y la Justicia che ricorda appunto il golpe della Junta militar. Dal sito X della Casa Rosada è stato pubblicato un video intitolato *Día de la Memoria por la Verdad y la Justicia completa*⁷², nel quale si è rivendicata la *Teoría de los dos demonios*, si è definita "guerra" la repressione attuata fra il 1976 e il 1983, si è messa in discussione la cifra dei *desaparecidos* e, infine, si è chiesto un risarcimento anche per le vittime del terrorismo guerrigliero. Milei, nel condividere su X il video, ha commentato «Por una memoria completa para que haya Verdad y Justicia». Victoria Villarruel da parte sua ha condiviso un proprio video, nel quale a sua volta ha chiesto che la memoria di quegli anni sia "completa" ed ha reclamato «Verdad, Justicia y Reparación para las víctimas del terrorismo»⁷³. Infine, in occasione della Giornata Internazionale della Memoria e dell'Omaggio alle Vittime del Terrorismo che si celebra il 21 agosto, Villarruel ha annunciato la riapertura dei processi per le vittime del terrorismo dei Montoneros «para que sea la Justicia la que haga lo que debió hacer hace más de 20 años» e ha denunciato come il kirchnerismo abbia favorito la loro impunità: «Era francamente peligroso denunciar los crímenes de los protegidos de Néstor y Cristina Kirchner. Fuimos unos pequeños David frente a los Goliath que tenían todo el poder estatal para garantizarse impunidad, reescribir nuestra historia y enriquecerse los bolsillos con el dolor de todos los argentinos»⁷⁴.

⁶⁹ Cfr. M. Rosti, *Memoria, Verdad y Justicia de la dictadura militar y de sus víctimas en Argentina*, in *NAD. Nuovi Autoritarismi e Democrazia. Diritto, Istituzioni, Società*, No. 1, 2021, 41-43.

⁷⁰ Fra le misure adottate, l'abrogazione del decreto 1581/01 del Presidente de la Rúa che impediva l'estradizione dei militari coinvolti nei processi all'estero per crimini di lesa umanità, l'annullamento delle leggi di impunità - *Ley de Punto Final* (1986) e la *Ley de Obediencia Debida* (1987) - e degli indulti concessi ai militari condannati negli anni 80. Cfr. M. Rosti, *Memoria*, cit., 31 e <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-secretaria-relanza-su-web-sobre-juicios-de-lesa-humanidad-con-la-informacion-de-todas>.

⁷¹ R.M. Noguera, *El CELTYV y la construcción de las "víctimas del terrorismo" (2006-2018)*, in *Aletheia*, No. 19, 2019, 2, e C.N. Palmisciano, *Los otros muertos: una investigación sobre las "víctimas del terrorismo" en la década del setenta*, in *Prácticas de Oficio*, No. 27, luglio-dicembre 2021.

⁷² *El Mensaje del Gobierno por el 24 de Marzo*, <https://www.Youtube.Com/Watch?V=93pimrxkyyi> e <https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/50413-24-de-marzo-dia-nacional-de-la-memoria-por-la-verdad-y-la-justicia-completa>.

⁷³ Il video è disponibile sul sito de *El Clarín*, https://www.clarin.com/politica/video-subio-victoria-villarruel-pedir-reparacion-victimas-terrorismo-medio-dia-memoria_3_E5z08cXRMc.html.

⁷⁴ Victoria Villarruel anunció que reabrirán los juicios contra los montoneros: «Tienen que ir todos presos», in *El Cronista*, 27 agosto 2024.

Come per le riforme economico-sociali, anche in questo caso si tratta di una sfida molto difficile, poiché implica un processo di revisione di uno dei momenti più bui e più tragici della storia nazionale, che finora è stato condannato in maniera unanime dalla società argentina.

8. I primi risultati fra proteste e sondaggi sul gradimento del governo

Bisogna riconoscere che l'ostinazione di Milei nel proseguire con i tagli alla spesa pubblica⁷⁵ ha permesso al paese di raggiungere alcuni risultati significativi: a gennaio 2024 è stato ottenuto il pareggio di bilancio e persino il surplus, che hanno rappresentato un fatto insolito per le finanze argentine⁷⁶; inoltre, a febbraio 2024 l'inflazione ha iniziato a diminuire per la prima volta dopo mesi, passando dal 20,61% di gennaio al 13,24%; nel marzo è scesa all'11,01% per attestarsi intorno al 4% da maggio in poi. Da inizio 2024 l'inflazione è stata del 94,8% e il tasso annuo sino ad ora calcolato è del 236,7% che, per quanto sia alto, è in diminuzione rispetto al 289,4% registrato ad aprile⁷⁷. Il rovescio della medaglia però è stata la crescita della povertà e dell'indigenza, rispettivamente al 52,9% e al 18,1%⁷⁸, a causa della riduzione delle pensioni, del blocco dei lavori pubblici, che rappresentano una importante fonte di occupazione e quindi di reddito, e dell'eliminazione dei sussidi che ha determinato un incremento dei prezzi di

⁷⁵ Oltre alle misure citate nel saggio, si ricorda l'immediata riduzione dei ministeri da 20 a 8 (Interior; Defensa; Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; Economía; Seguridad; Capital Humano; Justicia e Salud) che hanno assorbito le aree dei ministeri soppressi (cioè Infraestructura; Mujer, Género y Diversidad; Ambiente y Desarrollo Sustentable; Ciencia y Tecnología y Cultura, Deportes y Turismo). È stato poi eliminato il Ministerio del Interior ed è stato creato a luglio 2024 il già citato Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado. Cfr. <https://mapadeleestado.jefatura.gob.ar/> e <https://www.argentina.gob.ar/organismos>.

Ai primi di marzo ha suscitato scalpore la sospensione dell'attività della Telam, la principale agenzia di stampa dell'America Latina, fondata nel 1945. Definita da Milei una agenzia di propaganda kirchnerista, in seguito il governo ha precisato che la decisione è stata presa per le perdite di 24 milioni di dollari accumulate nel 2023. Gli oltre 700 dipendenti, oltre alle proteste, hanno creato un canale alternativo *Somostelam*, nell'attesa di conoscere la loro ricollocazione.

⁷⁶ *L'Argentina di Milei raggiunge il primo avanzo finanziario in 12 anni*, in *Il Sole24ore*, 17 febbraio 2024.

⁷⁷ Cfr. <https://www.indec.gob.ar/>; <https://estudiodelamo.com/inflacion-argentina-anual-mensual/> e <https://datosmacro.expansion.com/ipc-paises/argentina?sector=IPC+General&sc=IPC-IG>. M. Centenera, *Argentina registra en julio una inflación del 4%, la más baja en dos años y medio*, in *El País*, 14 agosto 2024, <https://elpais.com/argentina/2024-08-14/argentina-registra-en-julio-una-inflacion-del-4-la-mas-baja-en-dos-anos-y-medio.html>.

⁷⁸ Secondo i dati pubblicati il 26 settembre 2024 dall'Istituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC), nel primo semestre dell'anno la povertà è aumentata di 11 punti passando dal 41,7% del secondo semestre 2023 al 52,9%, pari a circa 15,7 milioni di persone; anche l'indigenza è cresciuta dall'11,9% al 18,1%, pari a 5,4 milioni di individui. Cfr. INDEC, *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Primer semestre de 2024*, Buenos Aires, 2024, <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel3-Tema-4-46>.

Uno studio sostiene inoltre che la povertà raggiunga il 73,3%, cfr. A. Serrano Mancilla, M. Dondo, *73,3%: el verdadero número de la Pobreza en Argentina*, 13 agosto 2024, <https://www.celag.org/733-el-verdadero-numero-de-la-pobreza-en-argentina/>.

farmaci e dell'energia⁷⁹. Per quanto il FMI abbia elogiato gli «impressionanti» risultati ottenuti in così poco tempo dall'amministrazione Milei nel contenere l'inflazione, lo stesso FMI ha avvertito però quanto sia importante proseguire nelle riforme con il sostegno non solo delle forze politiche ma anche della società civile, perché possano durare nel tempo ed avere efficacia e che inoltre non ricadano in modo sproporzionato sulle famiglie lavoratrici⁸⁰.

Nel paese infatti è iniziata una stagione di proteste contro le riforme, che è stata inaugurata il 20 dicembre 2023 da una prima manifestazione a Buenos Aires, alla quale sono seguite quella organizzata a livello nazionale il 24 gennaio 2024 in concomitanza con lo sciopero generale proclamato dalla CGT (Confederación General del Trabajo), il maggior sindacato nazionale, e una nuova giornata di mobilitazione il 9 maggio 2024. Infine, si ricordano le proteste del 13 giugno 2024 di fronte al Senato riunito per approvare la *Ley Bases* e quelle dell'11 settembre 2024 contro il veto del presidente alla legge approvata dal Congresso che prevedeva un adeguamento delle pensioni⁸¹. Entrambe le manifestazioni sono state represses dalle forze dell'ordine, suscitando molte polemiche⁸².

È importante sottolineare che i molti sondaggi sul gradimento di Milei restituiscono sempre l'immagine di una opinione pubblica divisa a metà, polarizzata, con un lieve calo dei consensi da febbraio 2024 in poi, quando il 49% degli intervistati ha espresso un giudizio negativo, il 48% favorevole e un 3% si è detto indeciso⁸³. Ad aprile 2024 il giudizio negativo è aumentato (52,7%) con una simmetrica diminuzione di quello positivo (46,8%)⁸⁴, mentre ad agosto sono diminuiti entrambi i giudizi (positivo 42,1% e negativo 49,6%) ed è cresciuta all'8,2% l'opinione che l'attività del governo sia comunque «regolar». Una più

⁷⁹ Di grande impatto sociale (e anche mediatico) è stata la sospensione delle forniture alle 50.000 mense popolari auto-organizzate dalle Chiese, dai movimenti e dalle organizzazioni sociali, dalle quali dipendono circa 4 milioni di persone.

⁸⁰ Ad esempio, R. Mathus Ruiz, *El Fondo dijo que Milei logró un progreso “impresionante”, pero insistió en mejorar la calidad del ajuste*, in *La Nación*, 4 aprile 2024; R. Da Rin, *Argentina, la scossa di Milei non funziona. L'inflazione è al 236,7%*, in *Il Sole24ore*, 15 settembre 2024.

⁸¹ Si tratta della *Ley Jubilatoria*, approvata dal Congresso con una maggioranza controllata dall'opposizione e che prevedeva un incremento delle pensioni minime per adeguarle all'andamento dell'inflazione. Milei ha posto il veto alla legge che, se entrata in vigore, avrebbe minacciato l'equilibrio fiscale raggiunto con difficoltà e l'ha rinviata al Congresso che, con una ritrovata maggioranza favorevole al Presidente, ha approvato il veto bloccando la legge. M. Tarricone, *Diputados confirmó el veto de Javier Milei a la ley de movilidad jubilatoria*, in *Chequeado*, 11 settembre 2024.

⁸² Ad esempio, cfr. *Las imágenes de las fuertes protestas en Argentina contra las reformas recogidas en la Ley Bases del presidente Milei*, in *BBC News Mundo*, 13 giugno 2024 e M. Centenera, *Los jubilados protestan en la calle contra el veto de Milei: “A nosotros nos sacan cada vez más plata y a los ricos les perdonan impuestos”*, in *El País*, 11 settembre 2024.

⁸³ L'indagine è stata svolta dall'istituto Opina Argentina ed è stata pubblicata su *El Clarín: Una encuesta confirma la nueva grieta: 9 datos clave sobre Javier Milei y su gobierno*, in *El Clarín*, 26 febbraio 2024.

⁸⁴ L'indagine è stata svolta dal Centro de Estudios de Opinión Pública (CEOP) ed è stata pubblicata nel quotidiano *Página 12*: R. Kollman, *Encuesta especial sobre el gobierno de Milei: Crecen las opiniones negativas y hay poca paciencia*, in *Página/12*, 7 aprile 2024.

recente indagine di settembre 2024 conferma una società polarizzata con un 47,2% che ha espresso un giudizio negativo e un 47,1% un parere negativo⁸⁵. Infine, anche le intenzioni di voto si sono leggermente modificate, benché la coalizione di Milei resti sempre favorita: se ad agosto 2024 gli argentini avessero votato di nuovo, un 30,9% avrebbe scelto ancora LLA (a giugno sarebbero stati il 42,2% e a luglio il 39,9%); un 9,4% avrebbe votato per il PRO (in crescita dal 3,6% di giugno al 4,5% di luglio); un 22,2% avrebbe scelto il peronismo (PJ) non kirchnerista (sceso dal 24,1% di giugno al 22,9% di luglio) e solo un 15,8% avrebbe votato il kirchnerismo (cresciuto dal 13,4% di giugno al 15,5% di luglio)⁸⁶.

Infine, merita attenzione l'apprezzamento espresso dal 51% degli intervistati a febbraio 2024 per il cosiddetto *Protocollo anti-piqueteros*, cioè un insieme di procedure per evitare che le proteste e le manifestazioni blocchino le vie di comunicazione, mentre una netta maggioranza degli intervistati era contraria (51% rispetto a 38% favorevoli) a un'eventuale dollarizzazione dell'economia, che è stata una delle principali proposte della politica economica di Milei.

9. Milei con le nuove destre nel contesto internazionale e regionale

Le analisi concordano nell'inserire Milei nel recente fenomeno globale di emersione di forze di estrema destra o di destre radicali in Europa e in America Latina, le quali hanno saputo intercettare il malcontento, la delusione e il desiderio di cambiamento degli elettori verso i rispettivi governi, che un tempo, invece, venivano raccolti dalla sinistra. Milei in effetti ha instaurato rapporti con le nuove destre – si rammenta che nel 2023 ha firmato la *Carta de Madrid*, cioè il documento fondativo del Foro de Madrid⁸⁷ – e ha condiviso alcuni aspetti del proprio

⁸⁵ *Una nueva encuesta preguntó por Javier Milei y dejó una grieta casi perfecta: 47,2% vs. 47,1%*, in *El Clarín*, 4 settembre 2024, <https://diarioplural.com.ar/una-nueva-encuesta-pregunto-por-javier-milei-y-dejo-una-grieta-casi-perfecta-472-vs-471/>. L'indagine è stata svolta dalla società Pulso.

⁸⁶ L'indagine è stata svolta da Synopsis ed è stata pubblicata da *El Cronista: Una encuesta revela cuatro datos que alertan a Milei y su rendimiento para las elecciones 2025*, in *El Cronista*, 23 agosto 2024.

⁸⁷ La *Carta de Madrid: en defensa de la libertad y la democracia en la Iberosfera* è stata presentata dalla Fundación Disenso, *think tank* del partito spagnolo di estrema destra VOX, guidato da Santiago Abascal. Al documento hanno aderito il cileno José Antonio Kast, leader del Partido Republicano, la antichavista María Corina Machado ed Eduardo Bolsonaro, figlio dell'ex presidente Jair Bolsonaro. Inoltre, in occasione del suo viaggio in Italia nel febbraio 2024, Milei ha incontrato Giorgia Meloni Presidente del Consiglio dei Ministri e leader di Fratelli d'Italia e si è dichiarato disponibile a creare una rete di coordinamento fra i partiti conservatori, come esiste già per le sinistre, cfr. M. Sechi, *Javier Milei: conservatori di tutto il mondo uniamoci*, in *Libero*, 13 febbraio 2024. Infine, Milei ha ricevuto numerosi riconoscimenti ufficiali da organizzazioni di estrema destra, come ad esempio il Premio Juan de Mariana, la Medalla Hayek, l'Embajador Internacional de la Luz, l'Orden de la Libertad e la Medalla Internacional de la Comunidad de Madrid. Cfr. P. Stefanoni, *¿La rebeldía se volvió de derecha? Cómo el antiprogresismo y la anticorrección política están construyendo un nuevo sentido común (y por qué la izquierda debería tomarlos en serio)*, Siglo XXI, 2021 e *Interregno Político*, cit. Inoltre, B. Cannon, P. Rangel, *Introducción: resurgimiento de la derecha en América Latina*, in *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 126,

programma. In particolare, ci si riferisce al modello economico «liberal liberalizador y privatizador», che aspira a introdurre in Argentina, e alle rinnovate relazioni internazionali, che privilegiano il bilateralismo rispetto al multilateralismo, andando a disegnare una nuova politica estera con una rinnovata mappa dei rapporti internazionali con gli Stati Uniti come attore principale⁸⁸ che, insieme a Israele, rappresentano i principali futuri alleati strategici. Difatti, già prima di assumere il mandato, Milei si è recato negli Stati Uniti e, a febbraio 2024, ha visitato Israele. A gennaio 2024 ha inoltre partecipato al World Economic Forum Annual Meeting di Davos, dove per la prima volta in qualità di capo di Stato ha pronunciato un discorso nel quale ha difeso il capitalismo e il libero mercato, ha criticato duramente il socialismo, il femminismo e l'ecologismo, ha allertato l'Occidente dai pericoli di un capitalismo troppo regolamentato e infine – ovviamente – ha attaccato la casta politica⁸⁹.

Senza dubbio Milei ha impresso una svolta radicale alla politica estera promossa dai suoi predecessori poiché, con uno sguardo rivolto più verso l'emisfero nord e verso l'Europa, aspira a inserire l'Argentina nel cosiddetto *Occidente civilizado*, al quale ritiene che il paese assomigli di più rispetto all'America Latina. Infatti per ora, a livello regionale, Milei appare piuttosto isolato: l'unico paese dell'area nel quale si è recato in visita ufficiale è stato El Salvador, in occasione dell'assunzione del secondo mandato presidenziale di Nayib Bukele, mentre con gli altri capi di Stato ha avuto per lo più scontri verbali⁹⁰. Inoltre, mantenendo le sue promesse elettorali, già nel dicembre 2023 ha comunicato che l'Argentina non sarebbe entrata nei BRICS, rassicurando che in futuro avrebbe comunque rafforzato le relazioni bilaterali con i paesi membri del gruppo⁹¹; è stato inoltre il grande assente alla 64° Cumbre del Mercado Común del Sur (Mercosur) svoltasi ad Asunción fra i capi di Stato dei paesi membri⁹², poiché ha preferito partecipare alla Conferencia Política

2020; C. Rovira Kaltwasser, *La ultraderecha en América Latina: definiciones y explicaciones*, Friedrich Ebert Stiftung, novembre 2023; E. Truax, *Vox en América Latina: la conquista de la ultraderecha española*, in *Gatopardo*, 8 dicembre 2022, <https://gatopardo.com/reportajes/vox-ultraderecha-espanola/>; E. Bohoslavsky, S. Boisard, *Derechas nuevas, viejas y renovadas: presentación de la problemática*, in *Nuevo Mundo. Mundos Nuevos*, 2017, <https://journals.openedition.org/nuevomundo/70495>; C.O. Vázquez Salazar, *La restauración conservadora en América Latina*, in *Tla-melaua: revista de ciencias sociales*, No. 48, 2020; T. Betaccini, *Las nuevas derechas* cit., 23-39.

⁸⁸ J.A. Sanahuja, C. López Burián, *Las derechas neopatriotas en América Latina: contestación al orden liberal internacional*, in *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 126, 2020.

⁸⁹ *Davos 2024: Discurso especial de Javier Milei, presidente de Argentina*, 19 gennaio 2024, <https://es.weforum.org/agenda/2024/01/davos-2024-discurso-especial-de-javier-milei-presidente-de-argentina/>.

⁹⁰ Ha più volte definito Lula comunista e corrotto, mentre Petro un assassino terrorista, cfr. <https://elpais.com/argentina/2024-03-29/las-provocaciones-de-milei-dinamitan-las-relaciones-diplomaticas-con-los-grandes-paises-de-latinoamerica.html>.

⁹¹ L'ingresso nei BRICS era stato deciso ad agosto 2023 al vertice di Johannesburg da Alberto Fernández.

⁹² Ha partecipato la Ministra de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto Diana Mondino, che ha ribadito l'importanza del Mercosur per Buenos Aires, anche se la Casa Rosada ritiene che l'organizzazione debba essere rinnovata e rilanciata nel contesto internazionale. *Cumbre*

de Acción Conservadora (Cpac), che si svolgeva nei medesimi giorni in Brasile, alla quale hanno preso parte molti leader e politici conservatori, fra i quali Jair Bolsonaro e José Antonio Kast⁹³. Un appuntamento che si è ripetuto in occasione del 3° Encuentro Regional del Foro de Madrid Río de La Plata, svoltosi proprio a Buenos Aires tra il 5 e il 6 settembre 2024, che ha consacrato il ruolo di Milei, in quanto unico capo di Stato in carica ad aver firmato la *Carta de Madrid* e fra i principali alleati internazionali di Vox.

10. Conclusioni

L'anno 2023 era particolarmente atteso dagli argentini: il 10 dicembre si sarebbero celebrati i 40 anni del ritorno alla democrazia, poiché in quel giorno nel 1983 il radicale Raúl Alfonsín aveva assunto la presidenza dopo quasi 7 anni di regime della *Junta militar*. Inoltre, il peronismo, e in particolare il kirchnerismo, si apprestava a celebrare i 20 anni dell'inizio della presidenza di Néstor Kirchner che, il 25 maggio 2003, aveva assunto il mandato, dopo la profonda crisi politico-istituzionale e socio-economica vissuta fra il 2001 e il 2002. Il 2023 rappresentava dunque l'occasione per entrambe le coalizioni di ricordare i contributi dei rispettivi Presidenti della Nazione a momenti significativi della storia nazionale contraddistinti da processi di rinascita e di ricostruzione.

Era invece inatteso che il 2023 sarebbe stato caratterizzato da una campagna elettorale per le presidenziali ricca di sorprese e che il 10 dicembre 2023 avrebbe assunto la presidenza Javier Milei, leader di una destra radicale emersa nell'arco temporale di pochi anni e che ha sconfitto le forze politiche protagoniste della storia argentina da decenni. Le promesse di far uscire il paese dalla forse più profonda e lunga crisi socio-economica e persino di rifondarlo hanno rappresentato per il 55,68% degli elettori la speranza di un vero cambiamento, forse perché – a differenza dei candidati delle due coalizioni – non ha promesso la solita espansione della spesa pubblica o gli ambiziosi programmi di contenimento della povertà, ma anzi ha proposto l'opposto ed ha vinto proprio per questo.

Al di là delle stravaganze, delle molte dichiarazioni rilasciate, degli slogan urlati e dei simboli utilizzati, senza dubbio con la presidenza di Milei l'Argentina ha iniziato una “nuova era”, caratterizzata da due principali orientamenti che non sono mai stati adottati prima d'ora. Ci si riferisce al principio economico libertario anti-Stato, fortemente critico di tutte le politiche volte a ridurre le disuguaglianze economiche e sociali, e alla linea populista anticasta, contro la classe politica che ha governato il paese sino ad oggi.

del MERCOSUR: Mondino exhortó a los países del bloque a modernizar la integración regional y abrirse al mundo con negociaciones novedosas, 8 luglio 2024, <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/cumbre-del-mercosur-mondino-exhorto-los-paises-del-bloque-modernizar-la>.

⁹³ Nel 2019 Milei ha partecipato alla Cpac di San Paolo in Brasile, ove ha pronunciato il discorso di chiusura dell'evento. Cfr. T. Bertaccini, *Las nuevas derechas* cit., 21 e ss.

Se vogliamo sintetizzare i cambiamenti che Milei ha rappresentato e che rappresenta tuttora, innanzitutto, si deve ricordare che la sua vittoria ha rotto l'alternanza fra i candidati delle due coalizioni, che era stata inaugurata nel 2015 con la vittoria di Mauricio Macri; inoltre, l'emergere della sua coalizione LLA ha avuto un impatto sulla struttura bipolare del sistema politico argentino, poiché ha sottratto spazio alle due grandi coalizioni di centrosinistra (UxP) e di centrodestra (JxC) e si è aggiunta come terza forza di *derecha a la derecha* che però, non potendo governare senza alleanze, ha quindi modificato gli equilibri e gli accordi tra le vecchie forze politiche, tanto che oggi il sistema politico nel suo complesso risulta più frammentato.

In terzo luogo, Milei stesso rappresenta un cambiamento per la sua biografia: infatti, si differenzia dai precedenti presidenti argentini perché è stato eletto benché non avesse esperienza politica⁹⁴; manca poi di una solida struttura militante e di quadri politici⁹⁵ e la sua principale stratega e consigliera è la sorella Karina, che è solito chiamare – usando il maschile – *El Jefe*⁹⁶.

Un quarto aspetto innovativo è costituito dalla radicalità delle sue idee e delle sue proposte di riforma dello Stato e della società argentina, che mai erano state presentate in una campagna elettorale. Il progetto di rifondare il paese emerge anche dal titolo dei due testi legislativi che ha presentato al Congresso nel dicembre 2023: il titolo della *Ley Ómnibus* o *Ley Bases*, cioè *Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos*, riprende le *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, ossia il famoso testo di uno dei padri fondatori della nazione argentina, Juan Bautista Alberdi, pubblicato nel 1852 e che ispirò i costituenti del 1853⁹⁷. Il termine *bases* ricorre anche nel titolo del *Decreto de Necesidad y Urgencia* 70/2023, che infatti aspira a porre le *Bases para la Reconstrucción de la economía argentina*. Ad essi si aggiunge il nome dell'accordo coi governatori, cioè *Pacto de Mayo*, firmato in un giorno significativo per la storia nazionale.

Benché sia il presidente con il programma di riforme più ambizioso, Milei è però anche il presidente che ha la minore quantità di risorse per realizzarlo rispetto ai suoi predecessori. Risorse non solo economiche, ma anche politiche, poiché non ha la maggioranza nel Congresso e solo con la firma del citato *Pacto de Mayo* è riuscito a impegnare, per ora, la maggioranza dei governatori a capo delle Province che

⁹⁴ Dopo gli studi in economia presso l'Universidad Nacional de Belgrano e prima di entrare in politica, Milei è stato docente universitario, consulente, ed ha pubblicato testi e articoli di carattere scientifico e divulgativi.

⁹⁵ Basti ricordare la differenza con Jair Bolsonaro o con Donald Trump. Quest'ultimo gode dell'appoggio del Partito Repubblicano e Bolsonaro aveva una esperienza politica, dato che era stato deputato per lo Stato di Rio de Janeiro (1991-2018), e inoltre ha potuto contare sul sostegno di una parte delle Forze Armate e delle chiese evangeliche.

⁹⁶ Che ricopre ora l'incarico di Segretaria Nazionale della Presidenza Nazione. Cfr. J. Caballero, *¿Quién es Karina Milei, "El Jefe" de la exitosa campaña presidencial de Javier Milei?*, in *CNNespañol*, 21 novembre 2023.

⁹⁷ Ai quali si deve la stesura della Costituzione del 1853 che, con successive modifiche, è vigente ancora oggi.

compongono la Confederazione Argentina. Pertanto gli aspetti innovativi e di discontinuità che rappresenta si sono inseriti in una continuità costituita dalla gran parte della classe politica che risulta ancora composta da esponenti delle vecchie coalizioni che si sono ricollocati, prima e dopo il ballottaggio del 19 novembre 2023, a suo favore o contro di lui e che non è ancora riuscito a “mandare a casa”. Milei piuttosto deve convivere e patteggiare con la “casta política”, per lo meno sino alle elezioni legislative di medio termine del 2025 per il rinnovo parziale del Congresso e che rappresenteranno – si ricorda – anche un test elettorale per il suo governo e per la coalizione LLA. La sua debolezza istituzionale – inevitabile per una giovane forza politica che non ha un coordinamento solido fra i suoi componenti – è emersa sin dai primi mesi di governo, quando le riforme proposte si sono di fatto arenate per l’opposizione della classe politica nel Congresso, che trova il sostegno delle organizzazioni sindacali e anche di una parte della società civile.

Concludiamo con una considerazione rispetto allo spettro più volte agitato del pericolo di deterioramento del sistema democratico argentino che, sino ad ora, non pare essersi concretizzato. Il 55,68% degli argentini che hanno votato Milei ha ritenuto che fosse necessario un cambiamento radicale per il paese e Milei è sembrato il candidato alla presidenza che offrisse questa opportunità nel quadro del sistema democratico. Tuttavia, non bisogna dimenticare che per molti argentini che lo hanno votato – in particolare i giovani e coloro che hanno meno di 45-50 anni – la democrazia è solamente un sistema nel quale sostanzialmente hanno vissuto male tutta o parte della loro vita (basti ricordare la crisi degli anni ‘80 durante il governo di Alfonsín, quella più incisiva del 2001-2002 con il conseguente default e la crisi attuale) e perciò potrebbero non essere disposti a difenderla, qualora la democrazia stessa, con i suoi pesi e contrappesi, impedisse quei cambiamenti e quelle riforme che Milei vuole realizzare. Ci si augura che le opposizioni, e più in generale la classe politica, tengano presente questo aspetto per evitare che il sistema democratico si deteriori, forse anche con il loro “involontario” contributo.

6 • 2 • 2024



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

DEBATES Y PERSPECTIVAS SOBRE LA VIOLENCIA DEL ESTALLIDO SOCIAL CHILENO DE 2019

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



F. J. MORALES AGUILERA



Milano University Press

ISSN: 2612-6672

Debates y perspectivas sobre la violencia del estallido social chileno de 2019

[Debates and perspectives on the violence of the Chilean social outbreak of 2019]

*Francisco Morales Aguilera**

Abstract

[It.] Le proteste sociali dell'ottobre 2019 in Cile hanno aperto un arduo dibattito su diversi temi, con la questione della violenza come una delle più importanti nella discussione pubblica. Questo saggio sostiene, sulla base dell'analisi della stampa scritta e dei media elettronici, che vi sono state due enfasi centrali sulla violenza. La prima di esse mirava a identificare le cause della sua esplosiva irruzione, osservando argomenti che evidenziavano sia il ruolo del vandalismo e della criminalità sia altri che sottolineavano il problema della disuguaglianza e dell'ingiustizia sociale. La seconda enfasi ha collegato il fenomeno della violenza a un dibattito più ampio sulle trasformazioni istituzionali che, secondo alcuni attori, erano necessarie per risolvere una crisi di natura strutturale. Il saggio si conclude con una riflessione sul fatto che questo dibattito sia stato costantemente chiuso all'interno della società cilena di oggi.

[Es.] El estallido social de octubre de 2019 en Chile abrió un arduo debate sobre distintas materias, siendo el tema de la violencia uno de los más destacados en la discusión pública. Este ensayo plantea, en base al análisis de la prensa escrita y medios de comunicación electrónicos, que hubo dos énfasis centrales sobre la violencia. El primero de ellos se orientó a identificar las causas de su explosiva irrupción, observándose argumentos que destacaron tanto el papel del vandalismo y la delincuencia como otros que dieron relevancia al problema de la desigualdad y la injusticia social. El segundo énfasis conectó el fenómeno de la violencia a un debate más amplio sobre las transformaciones institucionales que, según algunos actores, eran necesarias para solucionar una crisis de carácter estructural. El ensayo finaliza con una reflexión respecto a si este debate ha sido cerrado consistentemente, o no, dentro de la sociedad chilena actual.

[En.] The social outbreak of October 2019 in Chile opened an arduous debate on different matters, with the issue of violence being one of the most prominent in the public discussion. This essay proposes, based on the analysis of the written press and electronic media, that there were two central emphases on violence. The first was aimed at identifying the causes of its explosive emergence, following arguments that highlighted both the role of vandalism and crime and others that gave relevance to the problem of

* Doctor en Historia Contemporánea por la Universidad Autónoma de Madrid. Investigador postdoctoral de esta misma institución bajo el programa Margarita Salas realizando su estancia de trabajo en el Grupo HistAmérica de la Universidade de Santiago de Compostela. Responsable del control de redacción: Christian Javier Mosquera Arias.

inequality and social injustice. The second emphasis connected the phenomenon of violence to a broader debate on the institutional transformations that, according to some actors, were necessary to solve a crisis of a structural nature. The essay ends with a reflection on whether this debate has been consistently closed, or not, within current Chilean society.

Parole-chiave: Cile – violenza – dibattiti pubblici – mezzi di comunicazione.

Palabras claves: Chile – violencia – debates públicos – medios de comunicación.

Keywords: Chile – Violence – Public Debates – Media.

RESUMEN: 1. Introducción. 2. Explicar la violencia: anomia versus desigualdad. 3. Violencia y nuevo ciclo político-institucional. 4. Conclusiones.

1. Introducción

El estallido social de octubre de 2019 en Chile puso en debate un conjunto de problemáticas de difícil abordaje y comprensión. Se trataba de una manifestación cuyo origen más inmediato remitía a un alza en el coste de la tarifa del transporte subterráneo de la capital. Las protestas y acciones de evasión del pago del pasaje, protagonizadas en los primeros días por estudiantes secundarios, revelaban que el problema, en apariencia, estaba mediatizado precisamente por un tema coyuntural.

Sin embargo, el conflicto pronto estalló en distintas direcciones al incorporarse a la protesta diversos actores de la sociedad civil -y además en varios puntos del territorio nacional-, lo que terminó por abrir un proceso de conflictividad social cada vez más complejo. En pocos días, el espacio público fue testigo de un incremento de las manifestaciones callejeras, la violencia y los enfrentamientos entre cientos de personas y las fuerzas de seguridad. Era evidente que el problema ya no estaba circunscrito a una cuestión meramente coyuntural, sino que se lograban advertir los contornos de una comunidad enfrentada a una crisis social y política de magnitud.

Algunos analistas advirtieron que lo sucedido en octubre era representativo de una crisis profunda de la modernización capitalista chilena, cuyos límites parecían haber sido desbordados por una masa pauperizada producto de las injusticias, las desigualdades y los abusos de la autoridad¹. Ello explicaría, en buena medida, los hechos de violencia que protagonizaban algunos actores en tanto respuesta catártica a las inequidades que se habían acumulado a lo largo de los años. Desde otro sector, se hizo una lectura crítica de esta tesis, señalado *grosso modo* que la crisis no respondía a un cuestionamiento estructural hacia el capitalismo, por lo que la desigualdad no constituía, en rigor, un factor detonante de las movilizaciones. Más bien, según esta perspectiva, lo sucedido en octubre respondía a los desajustes propios de una sociedad que había abrazado el

¹ Este énfasis se puede encontrar, entre otros, en C. Ruiz, *Octubre chileno. La irrupción de un nuevo pueblo*, Taurus, 2020.

capitalismo y que no deseaba que la modernización y el disfrute de los beneficios materiales alcanzaran solo a unos pocos².

Independiente del diagnóstico que se hiciera, la violencia se había tomado la agenda noticiosa constituyendo uno de los tópicos más abordados por diversos analistas y medios de comunicación en general. Inclusive se podía vislumbrar que dicha problemática sería parte constitutiva en las reflexiones que distintos autores harían *ex post* sobre la crisis de octubre en Chile. A la violencia se le otorgaría, en fin, un espacio destacado a la hora de describir las tensiones, características y trayectorias que asumió la revuelta social en un país que no había vivido un proceso de confrontación de esta magnitud en las últimas décadas.

En su gran mayoría, estas reflexiones y análisis intentaron procesar, con mayor o menor claridad argumentativa, una dinámica que había sorprendido por su intensidad. Sin ir más lejos, y como detalla la investigación liderada por Pamela Romero y Rodrigo Brown, la violencia llegó a ocupar el segundo lugar de referencia en las columnas de opinión publicadas por distintos medios de la prensa nacional entre octubre y diciembre de 2019³.

Esta preocupación es entendible si se considera, tomando en cuenta el énfasis de Julio Aróstegui, que la violencia es una resolución no consensuada ni pauteada de los conflictos debido a las limitaciones o fallas de sus mecanismos regulatorios⁴. O también, cuando dicha violencia da cuenta de la existencia de un problema previo que no ha sido resuelto de forma consistente, siendo este el conflicto real y no la violencia el problema que aqueja a una sociedad⁵. La violencia emerge así como un fenómeno complejo para las comunidades políticas, ya sea porque ella da cuenta de la incapacidad institucional por aplacar el conflicto, o bien, por la existencia de problemáticas más estructurales que afectan a la sociedad en su conjunto. Inclusive, el enfoque contractualista, que sienta las bases de la legitimidad en el monopolio estatal de la fuerza, es todavía objeto de una mirada crítica por parte de algunos actores que cuestionan, por ejemplo, por qué el Estado debe recurrir a la violencia para legitimar su propia coacción⁶.

Visto, además, desde el propio espacio latinoamericano, este tema revierte una importancia decisiva si se consideran los niveles de violencia estatal alcanzados en distintos países y periodos, pero sobre todo cuando ella ha sido ejecutada bajo directrices militares. En esta línea, afloran como ejemplo no solo las dictaduras de seguridad nacional del Cono Sur de los años sesenta y setenta, sino también algunos regímenes centroamericanos o la lucha antiterrorista llevada a cabo en el

² Esta línea argumental en C. Peña, *Pensar el malestar. La crisis de octubre y la cuestión constitucional*, Taurus, 2020.

³ *Columnas de opinión sobre el estallido social*. Síntesis de resultados del proyecto PLU200013. Programa de Información Científica de ANID. Universidad Católica del Norte, 2022, 14.

⁴ J. Aróstegui, *Violencia, sociedad y política: la definición de la violencia*, en *Ayer*, No. 13, 1994.

⁵ A. Berga, *La violencia: ¿Problema o síntoma?*, en *Revista de Educación Social*, No. 23, 2003.

⁶ G. Gallego, *Sobre el monopolio legítimo de la violencia*, en *Revista Nuevo Foro Penal*, No. 66, 2003.

Perú entre las décadas del ochenta y noventa del siglo pasado⁷. La región latinoamericana ha sido, pues, un escenario de materialización recurrente de la violencia en clave estatal, fenómeno que ha generado, además, una erosión significativa de los tejidos sociales, pero también la respuesta organizada o espontánea de la propia sociedad civil a esa violencia. Como consecuencia de este cuadro de conflictividad, que ha dejado una huella perenne de dolor y ruptura del sentido de comunidad, la memoria ha emergido como una herramienta de disputa en la construcción y apropiación del pasado⁸.

Volviendo a su punto de inicio, este ensayo indaga en las principales ideas y énfasis que aparecieron en el debate público chileno respecto a la violencia que surgió en el marco de la crisis de octubre de 2019. La pregunta central se refiere a cuáles fueron las líneas de análisis general que se construyeron sobre el tema de la violencia en esa coyuntura, especialmente en los meses de octubre y noviembre que fue la etapa que concentró la mayor cantidad de hechos de violencia. Para responder estas interrogantes, se toma como fuente principal la prensa escrita del periodo, así como portales digitales y algunas publicaciones mensuales editadas en este país. Cabe precisar que el panorama de los medios de comunicación en Chile presenta ciertas particularidades que conviene destacar. La prensa escrita de circulación nacional está hegemonizada por dos grandes grupos empresariales, El Mercurio y Copesa, cuyos diarios de cabecera, *El Mercurio* y *La Tercera* respectivamente, copan gran parte del espacio informativo chileno, además de representar posturas que varían entre un enfoque conservador y neoliberal. No existe, en este sentido, una mirada más progresista o de izquierda que dispute, en igualdad de condiciones materiales y tiraje, dicha hegemonía. Un enfoque de este tipo solo es posible de advertir en publicaciones de menor alcance como la revista mensual *Le Monde Diplomatique*. Existe también una perspectiva intelectual crítica de la contingencia chilena en la revista jesuita *Mensaje*, de circulación mensual y dirigida más bien hacia las élites académicas y políticas. En los portales electrónicos revisados para este ensayo se observa una mayor heterogeneidad de miradas, como aquella de El Desconcierto, de tendencia de izquierda, y otros como CIPER que tienen un fuerte énfasis en la investigación periodística. Dentro de estos medios de comunicación se fueron construyendo las principales reflexiones en torno al tema de la violencia surgida en la crisis de 2019.

¿Qué dicen en líneas generales estas reflexiones? Desde la perspectiva de este ensayo se plantea la existencia de dos grandes énfasis que articularon la discusión pública respecto al tema de la violencia en el marco del estallido social. El

⁷ Para estos casos véase, P. Mc Sherry, *Los Estados depredadores: La Operación Cóndor y la guerra encubierta en América Latina*, Lom, 2009; S. Mainwaring, A. Pérez-Liñán, *Democracias y dictaduras en América Latina. Surgimiento, supervivencia y caída*, FCE, 2020; J-M, Burt, *Violencia y autoritarismo en el Perú: bajo la sombra de sendero y la dictadura de Fujimori*, IEP, 2011.

⁸ E. Allier, *Memoria, política, violencia y presente en América Latina*, en E. Rey Tristán y P. Caggiao Vila (coords.), *Conflicto, memoria y pasados traumáticos: El Salvador contemporáneo*, Universidade de Santiago de Compostela, 2011.

primero de ellos tuvo que ver con un debate en torno al origen de la violencia, es decir qué causas permitían entender su explosiva aparición en Chile en esas semanas. A partir de esta pregunta surgieron dos enfoques explicativos; uno que veía la violencia como producto de una situación anómica y meramente delictiva que buscaba erosionar la autoridad política y otro que enfatizó en las condiciones de desigualdad e injusticia social como elemento detonante de aquella. El segundo énfasis que recorrió los debates y discursos de entonces se desarrolló en las semanas posteriores, específicamente a partir del mes de noviembre, y tuvo como punto central los cambios político-institucionales que la protesta social contribuyó, en mayor o menor medida, a poner en marcha. Dentro de esta discusión, hubo una mirada que cuestionó el hecho de que la violencia hubiese contribuido a decantar la apertura de un ciclo institucional bajo la promesa de una futura nueva constitución política. Desde otra perspectiva se valoró la capacidad del propio sistema por dar una respuesta a la crisis y así aplacar la violencia callejera.

El enfoque adoptado en este trabajo no es uno de carácter cuantitativo respecto de todo lo que se dijo sobre la violencia, sino una reflexión cualitativa de algunos discursos y su conexión a un contexto social y político particular. En otras palabras, se sugiere el perfil fundamental de las discusiones surgidas, así como de sus líneas interpretativas más reconocibles. La delimitación temporal del estudio está concentrada, por razones de espacio, en los debates surgidos entre octubre y noviembre de 2019.

Cabe precisar que no obstante su relevancia, los estudios que indagan en este tipo de problemáticas no son numerosos. Existen, desde luego, estudios monográficos que abordan situaciones o hechos puntuales de la violencia de esas semanas y que hasta hoy no han sido aclarados completamente⁹. También han surgido reflexiones en torno a la memoria y los derechos humanos en tanto normativa que vuelve a resquebrajarse a propósito del manejo que hiciese la policía uniformada y los militares respecto a la protesta social¹⁰. Otro tópico ha sido el de los imaginarios y formas de representación que la prensa, sobre todo escrita, hiciera de los actores sociales que participaban en las marchas y manifestaciones, situación que, según algunos estudios, permite dar cuenta de la existencia de una disputa en la construcción noticiosa del conflicto¹¹. Aunque han surgido investigaciones para analizar específicamente el tema de la violencia en el marco del estallido, estos se concentran en pocos medios de prensa, además de hacerlo desde una perspectiva más ligada a la semántica y la filología¹², o bien,

⁹ J. Barraza, C. Gutiérrez, *¿Quién quemó el metro? Las revelaciones de una investigación periodística y forense*, Lom, 2023.

¹⁰ C. Pinto, *Estallido social, memoria y derechos humanos*, en *Aletheia*, Vol. 10, No. 20, 2020.

¹¹ I. Riffo-Pavón, O. Basulto, P. Segovia, *El estallido social chileno de 2019: un estudio a partir de las representaciones e imaginarios sociales en la prensa*, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año LXVI, No. 243, 2021.

¹² J. Herrera, P. Segovia, D. Pereira, *Un símbolo de barbarie y vergüenza. Predicaciones de la violencia en la prensa chilena oficialista a propósito del estallido social*, en *Estudios Filológicos*, No. 70, 2022.

concentrados en los debates parlamentarios que tuvieron lugar en esa coyuntura¹³. La ausencia entonces de un estudio más específico en torno a los discursos en los medios de comunicación sobre el problema de la violencia en el marco de la crisis de 2019 constituye la principal justificación para el desarrollo de este ensayo.

En su primera parte, se caracterizan los debates surgidos en medio de la coyuntura de octubre, los cuales buscaron explicar fundamentalmente el origen de la violencia. La segunda parte, en tanto, expone los énfasis que conectaron el tema de la violencia con la nueva etapa institucional que comenzó a perfilarse en el mes de noviembre. Las conclusiones realizan un balance final de estos énfasis, sugiriendo, además, alguna idea respecto a si se trata de un debate ya cerrado, o bien, solo concluido temporalmente.

2. Explicar la violencia: anomia versus desigualdad

A inicios del mes de octubre de 2019, el espacio latinoamericano mostraba, una vez más, la periodicidad con que distintos conflictos agrietaban la estabilidad política de esta región. Las protestas que despuntaban con inusitada en fuerza en Perú y Ecuador constituían un buen ejemplo de este tipo de dinámicas. En el primer caso, la crisis institucional que afectaba a la nación andina, conectada además a demandas sociales de estudiantes y transportistas, llevó al presidente Martín Vizcarra a disolver el Congreso Nacional. La medida, que fue criticada por sectores de la oposición en virtud de su aparente inconstitucionalidad, volvía a poner la sombra de las restricciones a los derechos políticos y la cristalización de un nuevo vacío de poder en ese país¹⁴. En el caso de Ecuador, las protestas sociales habían surgido como una respuesta a las medidas económicas adoptadas por el gobierno de Lenin Moreno, en especial respecto al término de los subsidios a los combustibles. Los enfrentamientos entre manifestantes y la policía alcanzaron su punto culminante en los primeros días de octubre llevando al Ejecutivo a decretar el estado de excepción¹⁵. El panorama no era más alentador en otros lugares del continente que arrastraban explosiones de descontento social desde hacía varios meses atrás, como eran los casos de Nicaragua desde 2018 o Venezuela que desde 2014 venía mostrando episodios intermitentes de una enconada protesta callejera.

Teniendo como fondo estos conflictos, la prensa escrita chilena comenzó a cubrir con mayor detalle las manifestaciones que se estaban produciendo a propósito del alza de la tarifa del metro, las cuales habían estallado el día 7 de

¹³ S. Soto, *La violencia y su comprensión en los debates en la Cámara de Diputadas y Diputados chilena tras el 18-O*, en *Estudios Públicos*, No. 170, 2023.

¹⁴ Redacción EC, *Resumen 2019: Marchas, tomas protestas y manifestaciones que impactaron en Lima*, *El Comercio*, (22.12.2019), en <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/resumen-2019-marchas-tomas-protestas-y-manifestaciones-que-impactaron-en-lima-fotos-nndc-noticia/>.

¹⁵ Redacción Primicias, *Gobierno declara el Estado de Excepción en todo el país*, *Primicias*, (06.12.2024), en <https://www.primicias.ec/noticias/lo-ultimo/gobierno-responde-paro-transportistas/>.

octubre alcanzando mayor resonancia a partir de los días 12 y 13. El núcleo más relevante de las primeras informaciones se concentró entre los días 16 y 18 de octubre, en que se pusieron en circulación dos ideas que tuvieron al tema de la violencia como su eje de referencia. La primera de ellas refería a la masiva evasión que se estaba produciendo en algunas estaciones del metro, dinámica en la cual también participaban adultos, y que se caracterizaba por destrozos y enfrentamientos al interior de las estaciones¹⁶. Bajo ese contexto, las medidas de vigilancia que adoptó la empresa de transportes, así como la posibilidad de invocar la Ley de Seguridad del Estado por parte de las autoridades, se entendían como respuestas a una situación de emergencia que se expandía vertiginosamente por la capital. La segunda idea que se destacó se refería a los incidentes producidos al interior de un establecimiento de educación secundaria, el Instituto Nacional, los cuales se conectaron rápidamente a lo que ocurría en las estaciones de metro. *La Tercera*, en efecto, dedicó su editorial del día 17 de octubre para referir el cuadro de “extrema violencia” que se vivía en el emblemático colegio y que, a su juicio, se encontraba fuera de control. Según este medio, los desmanes se habían trasladado incluso afuera del recinto en donde estudiantes protagonizaron “bochornosas asonadas” a las estaciones de metro en el marco de las protestas por el alza de la tarifa. A partir de estos eventos, el rotativo hizo una lectura de conjunto respecto a la violencia de esos días, pues era evidente, según afirmó, que ya no se estaba en presencia de una protesta cualquiera sino de acciones coordinadas que, desde distintos espacios, buscaban destruir las instituciones del país. En vista del cuadro de confrontación que se estaba generando, este medio hizo un llamado a trazar una línea infranqueable entre lo que era una manifestación de legítimo descontento y aquella violencia destructiva que debía ser combatida sin complejos¹⁷.

Desde sectores de la centro-izquierda surgió una lectura distinta de los hechos que se estaban produciendo. Dirigentes como Beatriz Sánchez o Gabriel Boric - futuro presidente de la república- recalcaron que con los bajos sueldos que recibían los trabajadores un alza en la tarifa del transporte repercutía fuertemente en la economía familiar. En virtud de ello, se compartía el malestar existente en la ciudadanía al tiempo que se declaraba, a veces implícita o explícitamente, apoyar las evasiones masivas y las acciones de lo que se denominó como “desobediencia civil”¹⁸. La respuesta desde los parlamentarios y dirigentes oficialistas no se hizo esperar, pues a su juicio aquellas declaraciones solo contribuían a legitimar la violencia y socavar la autoridad política¹⁹.

Casi al término de esa semana, entre los días 16 y 17 de octubre, resultaba claro que el clima de confrontación en el espacio público había alcanzado un punto de alta densidad. Los incidentes en el metro se habían extendido a diversas

¹⁶ *El Mercurio*, 17 de octubre de 2019, C6; *El Mercurio*, 18 de octubre de 2019, C4; *La Tercera*, 16 de octubre de 2019, 19.

¹⁷ *La Tercera*, 17 de octubre de 2019, 5.

¹⁸ *El Mercurio*, 18 de octubre de 2019, C4.

¹⁹ *Ibidem*.

estaciones de la red, lugar donde algunos individuos -que formaban una masa un tanto difusa de estudiantes y adultos- se enfrentaban con la policía uniformada a lo largo de casi todo el día, dejando tras de sí cuantiosos daños al mobiliario público y privado. Así se llegó a la tarde del 18 de octubre en que algunos de los eventos característicos de los últimos días adquirieron otro cariz; las protestas y evasiones masivas dieron paso a saqueos indiscriminados en el comercio al tiempo que una ola de ataques incendiarios afectó a distintas estaciones del metro y otros edificios.

La magnitud de lo ocurrido fue en realidad un punto de inflexión que abrió un periodo de aguda protesta social, movilizaciones y enfrentamientos en distintos puntos del país. En su fase más crítica, esta situación se extendería por casi un mes y medio más, que fue la etapa que concentró el mayor número de fallecidos y heridos derivados de las protestas y desórdenes públicos. Bajo este marco, el tema de fondo que concentró la atención del debate público fue sin duda el de la violencia. A esta discusión concurrieron distintas perspectivas y lógicas de análisis; desde las que, sorprendidas por su intempestiva irrupción, abogaron por la defensa del estado de derecho y la utilización de las herramientas legales para su total erradicación, hasta aquellas que vincularon dicha violencia a otras problemáticas y factores como era el tema de la desigualdad y la injusticia social. También surgieron algunas lecturas que se concentraron en la violencia policial y en las medidas de control adoptadas por el gobierno, enfoque que no tardaría en conectar estas dinámicas a los años de la dictadura militar²⁰.

Los dos principales medios de la prensa escrita chilena hicieron, en sus ediciones del sábado 19 y domingo 20 de octubre, los primeros balances sobre lo ocurrido la noche del viernes 18. Desde *El Mercurio* la “ola de violencia” que había afectado a la capital constituía, según su editorial principal, un desafío a la convivencia ciudadana y al orden público, por lo que al gobierno no le cabía otra tarea que ejercer la autoridad, defender el estado de derecho y restablecer el orden. Adicionalmente, el editorial criticó tanto a los grupos radicales que habían desatado dicha violencia como a aquellos sectores políticos que respaldaban y legitimaban su accionar²¹. Para este periódico la situación por la que atravesaba la capital era demostrativa de una situación de descontrol que amenazaba la estabilidad sociopolítica alterando las reglas de la convivencia y el entendimiento que le eran consustanciales. *La Tercera*, en tanto, destacó que la medida adoptada por la autoridad al decretar el estado de emergencia se hacía ante una violencia que se encontraba “desbordada” y que había colapsado la capital²². Las notas que referían los principales incidentes producidos la noche anterior, así como las fotografías adjuntas graficaban precisamente ese énfasis que se intentaba transmitir, es decir, el de una ciudad cercada por la violencia y el vandalismo.

²⁰ P. Molina, *Protestas en Chile: la generación que le perdió el miedo al toque de queda, uno de los símbolos de la era Pinochet*, BBC News Mundo, (23.10.2019), en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50145224>.

²¹ *El Mercurio*, 19 de octubre de 2019, A3.

²² *La Tercera*, 19 de octubre de 2019, 2.

Los editoriales de estos mismos periódicos correspondientes al domingo 20 de octubre procesaron lo ocurrido al calor de una coyuntura que todavía estaba en pleno desarrollo. El editorial de *El Mercurio* señaló, en este contexto, que el crítico momento por el que atravesaba el país constituía un desafío mayor no solo a la administración del presidente Sebastián Piñera, sino a la evolución política y social del país en su conjunto²³. Para *La Tercera*, había llegado el momento de escuchar y reconocer, por parte de la autoridad, el malestar creciente que existía en el país, el cual al ser desatendido había conducido a la compleja situación de ese momento. Para este medio, el haber llegado al punto crítico del 18 de octubre se debía a la desconexión que existía entre la clase política y la ciudadanía, esta última postergada en sus reclamos por la trifulca pequeña y el ensimismamiento de aquella²⁴.

A nivel de columnistas, la perplejidad y el desconcierto sobrevolaron no pocas tribunas, como aquella del abogado Jorge Navarrete que, sin embargo, lograba identificar en la angustia de la ciudadanía uno de sus factores explicativos. Al mismo tiempo, señalaba que la violencia había atacado un modo de vida y sociabilidad que, metafóricamente, se plasmaba día a día en los vagones del metro²⁵. La investigadora Silvia Eyzaguirre, en tanto, recalca que lo sucedido en las últimas noches estaba en sintonía con un fenómeno que se había generalizado a gran escala en Chile en los últimos años y que no era otro que el uso de la violencia como instrumento de acción política²⁶. Ascanio Cavallo, quien en esta columna utilizó tempranamente el término “estallido social” que luego sería de uso común, sugirió que la violencia había tocado no solo el sistema nervioso de un medio de transporte sino del cuerpo social en su conjunto²⁷. La indolencia y desafección de la clase política en general, que ya habían advertido los editoriales de *El Mercurio* y *La Tercera*, también apareció en las tribunas de Oscar Contardo y Max Colodro, que aún con énfasis distintos, llamaban la atención por cómo la violencia reaparecía una y otra vez en el espacio público sin detenerse suficientemente a pensar en ella²⁸.

Desde su influyente columna dominical, el filósofo Carlos Peña analizó lo ocurrido a partir de un énfasis ya característico en su discurso, a saber; pensar el malestar de la cultura -que era lo que bajo su óptica ocurría entonces en Chile- como un fenómeno congregante de elementos y contradicciones generacionales, anómicas y no formuladas correctamente. A su juicio, este malestar era el producto de una pulsión juvenil sin norte, de una modernización que avanzaba más lenta que las expectativas reinantes y de una desigualdad que quedó desnuda en medio del espacio público²⁹.

²³ *El Mercurio*, 20 de octubre de 2019, A3.

²⁴ *La Tercera*, 20 de octubre de 2019, 5.

²⁵ *Ídem*, 6.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ídem*, 10.

²⁸ *Ibidem*, 23 y 26.

²⁹ *El Mercurio*, 20 de octubre de 2019, D4.

Las primeras evaluaciones sobre lo ocurrido a partir del 18 de octubre en Chile, según los énfasis referidos, fueron una mezcla de desconcierto y sorpresa por los niveles de violencia que había alcanzado la protesta. Aunque, claro está, buena parte de estos discursos condenaron de inmediato su materialización, entendiendo que la violencia constituía una expresión anómala de las relaciones políticas dentro de una comunidad democrática, por lo que se abogaba por su erradicación más inmediata. Adicionalmente, algunos discursos pusieron de relieve la responsabilidad de ciertos actores políticos por la situación que atravesaba el país, en especial por su conducta condescendiente con las manifestaciones de protestas verificadas en las últimas semanas. La crítica radicaba, en lo esencial, en que este tipo de actitudes avalaba, primero, un comportamiento que *de facto* incumplía con las disposiciones legales vigentes y, luego, servía de base para legitimar la confrontación pública por la vía de la violencia.

Desde un ángulo desafecto de los medios de comunicación tradicional, y cuyas ideas expresaban una crítica abierta al orden social y político, el filósofo Rodrigo Karmy hizo una primera interpretación de lo ocurrido en una columna publicada el sábado 19 de octubre en el sitio web *El Desconcierto*. Su lectura fue, en realidad, la construcción de una metáfora sobre el espacio urbano santiaguino, en particular de la Plaza Baquedano, en donde habitaban distintos poderes delimitados por construcciones y símbolos particulares. Así, la clase empresarial-militar se apersonaba en ese lugar a través del edificio corporativo de Telefónica y la estatua del general Manuel Baquedano, héroe de la guerra del Pacífico ocurrida finales del siglo XIX. La clase popular, en tanto, estaba sometida al flujo subterráneo del metro por donde transitaba en condiciones de hacinamiento y estrechez. El problema de la protesta iniciada el viernes 18, apuntaba Karmy, radicó en que, ante el intento de las elites por invadir el espacio subterráneo con un alza de las tarifas, el pueblo se rebeló saliendo a la superficie y reconquistando un lugar que le era históricamente suyo³⁰. Aunque el columnista no elaboró una idea explícita respecto a la violencia es evidente que aquella era entendida como una expresión de rabia de las clases subalternas en contra de los grupos dirigentes y del pacto hacendal-oligárquico que, según Karmy, fundó el Estado nación chileno³¹. Como se verá más adelante, una parte sustantiva de estos argumentos acompañarán las reflexiones de este columnista en los meses siguientes, constituyendo una especie de corpus interpretativo con el cual el filósofo analizaba la coyuntura política.

³⁰ R. Karmy Bolton, *A la superficie: 18 de octubre de 2019*, *El Desconcierto*, (19.10.2019), en <https://www.eldesconcierto.cl/opinion/2019/10/19/a-la-superficie-18-de-octubre-de-2019.html>.

³¹ En el marco de la conmemoración de los 50 años del golpe militar en Chile, Karmy publicó una columna en que se preguntaba por el significado de dicho evento. La estructura gramatical del escrito, donde golpe refería una y otra vez a distintas situaciones del pasado y del presente podría dar un indicio respecto a que la violencia, para este autor, encontraba uno de sus elementos fundantes en la sublevación de los militares aquella mañana del 11 de septiembre de 1973. R. Karmy Bolton, *¿Qué es el golpe de Estado de 1973?*, *Le Monde diplomatique*, (10.09.2023), en <https://www.lemondediplomatique.cl/que-es-el-golpe-de-estado-de-1973-por-rodrigo-karmy-bolton.html>.

Por su parte, el investigador de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, Camilo Morales Retamal, advertía sobre la represión policial ejercida en contra de un grupo particularmente vulnerable como era el de los niños y adolescentes³². Su argumentación hacía una interpretación muy clara de la violencia en el país señalando que ella era una de carácter estructural - expresada en las condiciones de desigualdad e injusticia a su juicio existentes- y que, además, se veía reforzada desde las propias instituciones públicas por medio de discursos y prácticas que estigmatizaban a la población. Desde el Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES) se puso el acento también en el tema de la desigualdad como un factor estructural que, al no poder ser resuelto, minaba la confianza de la ciudadanía y su sentido de pertenencia a la sociedad. Resultaba imperativo, según esta institución, sentar las bases de un nuevo pacto social que atacara la raíz del problema, pues de lo contrario las posibilidades de recurrir a la violencia por parte de una sociedad cada vez menos tolerante con la exclusión crecerían exponencialmente³³. En esta misma línea, la revista mensual *Le Monde Diplomatique* conectaba, en palabras de su editor general Libio Pérez, la protesta de octubre con un fenómeno más amplio que era la crisis de legitimidad del modelo neoliberal. A juicio de Pérez, la quiebra de este proyecto modernizador, que era lo que se veía tras el 18 de octubre, no dejaba más camino que abrirse a negociar y ceder frente a las exigencias, dentro de las cuales ya se asomaba el tema del cambio constitucional. En esta misma edición, el filósofo Álvaro Ramis recalcaba, de hecho, que la idea de un nuevo pacto social que comenzaba a debatirse en el espacio público significaba de forma muy clara la apertura de un proceso constituyente y la redacción de una nueva constitución política³⁴.

Como se puede ver, en el debate público de esos días también surgió un énfasis que miraba lo ocurrido en Chile como el resultado de una modernización incompleta y desigual, donde el modelo económico reproducía la exclusión social y la falta de oportunidades agrietando de paso las bases de una sociedad democrática. Era dentro de este esquema en que la violencia hacía su aparición no como una fuerza destructiva y anómica (como sostuvieron otros actores) sino como una problemática que era el resultado de políticas sociales y económicas excluyentes que le precedían. Este ángulo interpretativo era tributario, por supuesto, de aquellos análisis que entendían la violencia como una manifestación de estructuras e instituciones proclives a marginar a determinados individuos, lo que explicaba en definitiva la emergencia de conductas violentas. Dicho

³² C. Morales Retamal, *Vulneraciones de derechos contra niños, niñas, y adolescentes en estado de emergencia*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, (21.10.2019), en <https://facso.uchile.cl/noticias/158726/vulneraciones-de-derechos-contra-ninos-y-adolescentes-en-e-emergencia>.

³³ Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES), *Contra la violencia: un nuevo pacto social*, CIPER, (21.10.2019), en <https://www.ciperchile.cl/2019/10/21/contra-la-violencia-un-nuevo-pacto-social/>.

³⁴ *Le Monde Diplomatique*, No. 212, noviembre 2019, 3 y 4.

razonamiento desplazaba el foco del conflicto desde los sujetos que ejercían la violencia hacia el marco político y económico en tanto responsable de las condiciones materiales de existencia de la sociedad (en este caso desiguales) y por tanto factor detonante de la crisis que se vivía. También hubo una mirada, como aquella de la revista jesuita *Mensaje*, que de algún modo se conectaba a esta perspectiva crítica con las estructuras del país al poner el acento en la erosión de la convivencia social y política en Chile como uno de los problemas más relevantes de esas semanas. En su editorial del mes de octubre, esta publicación señalaba que las limitaciones y vacíos de los poderes institucionales para acoger las demandas de la ciudadanía, así como la marginación y exclusión social de determinados actores, representaban un desafío a la construcción de comunidad política y de los mecanismos encargados de canalizar los conflictos³⁵.

Con el paso de los días, las miradas que surgieron a objeto de analizar la violencia que se materializaba en las calles mantendría un lugar destacado en el debate público. Ello se explicaba porque la coyuntura del 18 de octubre lejos de quedar agotada o circunscrita a un espacio reducido de la capital se extendió a lo largo del país, incrementándose los niveles de movilización y enfrentamiento en las calles. En las últimas dos semanas de octubre el ciclo de manifestaciones estaba, pues, en un curso ascendente, con focos de protestas activa en distintas ciudades y con denuncias públicas que criticaban el actuar de las fuerzas policiales y militares.

En este contexto, el Centro de Investigación Periodística (CIPER)³⁶ informaba en su portada electrónica del lunes 21 de octubre que las cifras de heridos por disparo de perdigones y otro tipo de lesiones podrían ser mayores que las reconocidas por la autoridad del Ministerio de Salud. Según esta secretaría, los hospitalizados en la Región Metropolitana serían 32, de los cuales 10 estarían en estado de gravedad. Según CIPER, sus propias indagaciones arrojaban cifras superiores a las reconocidas oficialmente, destacando que solo en el Hospital San José se habían atendido a 40 personas. A lo anterior se sumaba el catastro realizado por el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) que hasta el domingo 20 de octubre contabilizaba cerca de 44 lesionados graves. En cuanto a víctimas fatales, la nota de CIPER recogía las declaraciones del ministro del Interior, Andrés Chadwick, quien indicaba que ese mismo domingo habían fallecido siete personas en distintos puntos de la capital, cinco de las cuales murieron en el saqueo a la bodega de la empresa textil Kayser ubicada en la comuna de Renca³⁷. Desde la prensa escrita, si bien se reconocía el número de

³⁵ *Mensaje*, No. 683, octubre 2019, 3.

³⁶ El portal de investigación periodística CIPER abrió a partir del estallido social un espacio de debate académico en donde distintos investigadores y grupos de trabajo ligados a las universidades chilenas aportaron una reflexión, desde sus propios campos disciplinares, sobre la crisis social en que se encontraba el país.

³⁷ C. Albert y N. Sepúlveda, *Heridos por balas y perdigones: horas negras en los servicios de urgencia*, CIPER, (21.10.2019), en <https://www.ciperchile.cl/2019/10/21/heridos-por-balas-y-perdigones-horas-negras-en-los-servicios-de-urgencia>.

heridos y fallecidos, también se destacaba como un énfasis relevante la angustiante situación que se vivía a nivel país, con destrozos, pillaje y la declaración del estado de emergencia en 11 regiones³⁸.

En medio de estos sucesos, se hicieron algunas interpretaciones del momento social y político que se vivía desde el campo historiográfico. Joaquín Fernandois, por ejemplo, indicaba que las “rebeliones urbanas” formaban parte del paisaje político, no solo latinoamericano sino mundial, cuyos desenlaces, además, podían ser terribles y de efectos “duraderos”³⁹. Otra lectura en clave histórica la hizo Alfredo Jocelyn-Holt. Desde su perspectiva, quienes pensaban que la crisis de octubre formaba parte de una revolución en el sentido amplio del término debían recordar que a estas siempre les había ido mal en Chile, ya sea porque se las evitaba o sencillamente porque se las reprimía. La clave de interpretación residía en el hecho de que la institucionalidad chilena era, según Jocelyn-Holt, por definición liberal antirrevolucionaria, lo que constituía un muro de contención, y salvaguarda, ante las explosiones sociales. Solo la desafección ante el orden y la autoridad legítima (vulnerable y fuerte al mismo tiempo) parecían inquietar al historiador⁴⁰. Sin desconocer la matriz autoritaria del Estado chileno, Rodrigo Karmy advertía que dicha estructura estaba quebrada políticamente debido a la desarticulación entre el capital financiero y la elite dirigente producto de la asonada popular que había irrumpido en escena a contar del 18 de octubre⁴¹. Como se puede advertir, estas coordenadas de interpretación histórica no enfatizaban necesariamente en la inmediatez de los hechos, sino que los insertaban dentro de un cuadro más amplio. Por ejemplo, uno de carácter cíclico (la rebelión urbana que se repite según Fernandois) en donde cuestiones de índole estructural o simbólico condicionan las posibilidades de éxito de la “revolución” (o fracaso, según Jocelyn-Holt), pero también a partir de un actor, el pueblo, que irrumpe problemáticamente en el espacio público.

Los principales actores del debate público pusieron el acento, con mayor o menor énfasis, en que la crisis abierta en octubre, y con ella los hechos de violencia que parecían desbordar al país, no acabaría en lo inmediato. Más bien, se observaba la existencia de un conflicto que se había enquistado en Chile y que resultaría de muy difícil resolución. Por tal razón, varios diagnósticos y opiniones destacaron la necesidad de plantear soluciones —fundamentalmente políticas— para salir de la tesitura en que se encontraba la sociedad chilena. Este enfoque no fue en ningún caso homogéneo, pues de forma paralela a la idea de diálogo que comenzaba a sobrevolar en el espacio público, otros actores siguieron criticando la tolerancia que se tenía con la violencia callejera, la cual había sido legitimada, cuando no promovida, por dirigentes políticos de izquierda.

³⁸ *La Tercera*, 21 de octubre de 2019.

³⁹ *El Mercurio*, 22 de octubre de 2019, A3.

⁴⁰ *La Tercera*, 26 de octubre de 2019, 20.

⁴¹ R. Karmy Bolton, *Estado en quiebra*, *El Desconcierto*, (23.10.2019), en <https://www.eldesconcierto.cl/opinion/2019/10/23/estado-en-quiebra.html>.

3. *Violencia y nuevo ciclo político-institucional*

El tránsito hacia el mes de noviembre incorporó otro tipo de tópicos dentro del debate en torno a la violencia. Además de las críticas por su carácter anómico y antisistémico, o los intentos de quienes explicaron su ocurrencia en virtud de las condiciones de desigualdad social existente, la discusión pública fue mostrando también un énfasis que conectaba dicha violencia a la apertura del nuevo ciclo político que parecía estar en marcha. Octubre se había cerrado con masivas manifestaciones en distintos puntos del país, muchas de ellas pacíficas, y un cambio de gabinete estructural efectuado por el primer mandatario. Adicionalmente, los llamados desde distintos sectores del arco político contribuyeron a reforzar la idea de que la solución a la crisis pasaba necesariamente por una rectificación profunda al sistema institucional. En su versión más elaborada, que ya en la primera quincena de noviembre era nítida dentro del espacio público, esta rectificación se entendía como la elaboración de una nueva carta constitucional que dejaría atrás el texto promulgado en 1980 y que, aun con reformas como las del año 2005, seguía vigente en el país.

Con todo, algunos medios como *El Mercurio* hicieron un llamado a no dejarse arrastrar por la “precipitación constitucional” que suponía abrir un proceso constituyente en medio de una crisis social en donde la ciudadanía exigía fundamentalmente soluciones prácticas a problemas concretos⁴². Desde otro ángulo, el columnista Daniel Matamala observaba que no abrazar el camino del cambio constitucional significaba seguir jugando con fuego, pues se vivía bajo un escenario donde era evidente el vacío de poder existente⁴³. Se podía advertir, nuevamente, el surgimiento de visiones contrapuestas respecto a la coyuntura política más inmediata, en especial cuando ella comenzó a poner sobre la mesa el tema del cambio constitucional. En el caso de *El Mercurio* su desafección respecto a este tema era entendible en virtud de su pasado como medio de comunicación que contribuyó en la caída del gobierno de la Unidad Popular (1970-1973), beneficiándose luego de la dictadura militar encabezada por Augusto Pinochet (1973-1990). De tal modo que un cambio constitucional significaba para este medio, romper con unas reglas institucionales que habían sido funcionales a su modelo de negocio y a su concepción de la política y la sociedad en general. Desde otro ángulo, se interpretaba que la crisis de octubre había terminado por afectar al sistema político en su conjunto por lo que no cabía sino una reforma profunda, vía cambio constitucional, a objeto de canalizar el disenso y la protesta social.

En medio de estas discusiones, los hechos de violencia seguían apareciendo en el escenario público, así como movilizaciones que todavía inundaban las calles. En muchos casos se trataba de manifestaciones articuladas en las zonas céntricas

⁴² *El Mercurio*, 31 de octubre de 2019, A3.

⁴³ *La Tercera*, 9 de noviembre de 2019, 11.

de las principales ciudades y que luego de unas horas devenían en enfrentamientos entre algunos individuos y las policías. En esa confusa atmósfera donde manifestantes y fuerzas de seguridad se confrontaban aparecían heridos de diversa consideración, siendo los casos más llamativos los de aquellos que sufrieron impactos de balines y otros proyectiles en sus ojos⁴⁴. En paralelo, los episodios de saqueos y destrucción del mobiliario público y privado, aunque intermitente, seguía registrándose en distintos puntos del país. Mirado en su conjunto, el malestar y la protesta social que existían en Chile no lograban erradicarse con ninguna de las medidas que el gobierno ponía sobre la mesa y que iban desde la congelación de las tarifas del transporte público hasta el envío de proyectos de ley enfocados en mejorar las políticas sociales. Todo indica que la ciudadanía, o al menos una parte sustantiva de ella, esperaba un cambio de rumbo en términos más estructurales.

En vista de lo anterior, la mayoría de los dirigentes de los principales partidos y movimientos políticos sellaron un pacto en la quincena de noviembre que abriría el camino a un cambio constitucional. El documento llevó por título *Acuerdo Por la Paz Social y la Nueva Constitución* y en él se reafirmaba el compromiso con el restablecimiento del orden público, la paz, los derechos humanos y la institucionalidad, al tiempo que se detallaban los mecanismos que se aplicarían para redactar una nueva constitución política⁴⁵. Se trataba de un acuerdo histórico que destacó por su transversalidad política, ya que concurrieron con su firma partidos y actores que hasta hace poco tiempo atrás se negaban rotundamente a aceptar cualquier modificación de carácter constitucional. Otros actores respiraban con satisfacción tras haber concretado un viejo anhelo que permitiría un cambio más profundo a la herencia material y simbólica de la dictadura militar, la cual tenía en el texto constitucional de 1980 (reformado parcialmente en 2005) uno de sus anclajes más representativos.

Tras el acuerdo vinieron las evaluaciones sobre su alcance y consecuencias. Desde *El Mercurio* se recalcó, por ejemplo, que la legitimidad del proceso constituyente pasaba por respetar el Estado de derecho y la libertad, al tiempo que se manifestaba que no se podía hacer a un lado la institucionalidad política ya existente siguiendo el clamor de “la calle”. Además, este medio indicó que resultaba imperativo una condena taxativa de la violencia por parte de todos los actores políticos en virtud de que los desórdenes y enfrentamientos todavía seguían produciéndose en algunos lugares alterando con ello el normal funcionamiento del país⁴⁶. Es interesante constatar el giro que dio el periódico conservador chileno respecto al tema constitucional. Como se vio en su momento,

⁴⁴ V. Smink, *Protestas en Chile: la “epidemia” de lesiones oculares que ponen en entredicho al gobierno de Piñera*, BBC News Mundo, (08.11. 2019), en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50354968>.

⁴⁵ Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución, en https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/76280/1/Acuerdo_por_la_Paz.pdf.

⁴⁶ *El Mercurio*, 15 de noviembre de 2019, A3.

a finales del mes de octubre este rotativo había hecho un llamado a no precipitarse en materia constitucional, pues la ciudadanía había orientado sus demandas hacia soluciones pragmáticas y no políticas como el cambio constitucional que se estaba pidiendo por parte de ciertos actores. Dos semanas después, este medio analizaba la situación sobre la base de un acuerdo ya consumado y ratificado, además, de forma transversal por los actores políticos más relevantes. Ante un proceso que ya no se detendría, *El Mercurio* hizo una apuesta por recalcar la importancia de la legitimidad que debería tener este nuevo camino, cuestión que pasaba por respetar los marcos institucionales vigentes y condenar toda forma de violencia.

Cuando a finales del mes de noviembre seguían produciéndose desórdenes y actos de violencia este mismo medio advirtió que ni el acuerdo constitucional ni las reformas sociales que se buscaban implementar podrían detener la “dinámica destructora” que seguía en marcha. Solo un respaldo explícito al rol del Estado y del presidente para restablecer el orden público, a través de los cuerpos policiales y militares, podría rendir frutos. Este tipo de énfasis daban cuenta de una mirada que analizó con escepticismo la naturaleza y alcances del acuerdo del 15 de noviembre. En su columna dominical del 23 de noviembre el sociólogo y analista político Max Colodro fue todavía más lejos al afirmar que fue la violencia el factor que decantó el proceso constituyente que estaba en marcha. Un escenario, decía el columnista, que hasta antes del 18 de octubre no tenía ninguna posibilidad de prosperar, pues quien había ganado la elección presidencial poco tiempo atrás - Sebastián Piñera- no incluía ningún tipo de cambio constitucional en su programa de gobierno. Por último, Colodro visualizaba que en virtud de las manifestaciones, saqueos y violencia que todavía se vivía en las calles, y aún de la actitud displicente de la oposición para condenar estos hechos, nada bueno podría obtenerse como resultado⁴⁷.

Algunos medios alternativos a las dos principales cadenas de medios escritos enfatizaron en la importancia que significaba la apertura de un proceso de cambio constitucional como el que estaba en curso. Víctor Hugo de la Fuente, director general de *Le Monde Diplomatique* sostuvo, por ejemplo, que el camino de transformación institucional significaba restituir la soberanía al pueblo chileno, cuyo protagonismo debía traducirse en una asamblea constituyente, una representación paritaria y el reconocimiento de los pueblos originarios⁴⁸. Lo sucedido en los últimos meses era interpretado por de la Fuente como un triunfo relevante de la ciudadanía chilena al sobreponerse a la represión y a las medidas coercitivas que dispuso el Ejecutivo para enfrentar la protesta.

A la luz de estos análisis, se advertía que lo que para algunos actores constituía una especie de pecado de origen del proceso constitucional, en virtud de que había sido la violencia la que abrió ese camino, para otros fueron las prácticas represivas del Estado las que no pudieron contener las demandas de transformación exigidas por la ciudadanía. En este cruce de interpretaciones radicó, quizás, uno de los

⁴⁷ *La Tercera*, 23 de noviembre de 2019, 32.

⁴⁸ *Le Monde Diplomatique*, No. 213, diciembre de 2019, 3.

temas más debatidos en Chile durante los últimos años. Ello se explica porque para un grupo importante de actores el proceso constituyente inaugurado a partir de 2019 adolecía de la suficiente legitimidad dado que su origen se conectaba a los días más oscuros de la protesta social de octubre, donde el saqueo y la destrucción fueron fenómenos recurrentes en el espacio público. Además, según se indicó, la manifestación ciudadana en ningún momento demandó un cambio constitucional. Fueron algunos dirigentes políticos que, conscientes de la debilidad del sistema político y de las autoridades en esos momentos de crisis, aprovecharon de poner este tema sobre la mesa. En otras palabras, se cuestionaba la transparencia de un proceso inaugurado al calor del enfrentamiento y el vandalismo que *de facto* había logrado imponer sus condiciones. La contraparte de esta mirada, era aquella que veía la protesta social como una manifestación de la crisis terminal del modelo económico y político, por lo que los cambios que se exigían no podían ser abordados ni canalizados a través de un sistema que había perdido legitimidad. Desde esta perspectiva, la violencia que hizo su aparición en las calles no fue entendida como una manifestación anómica sino como la respuesta de una sociedad cansada de las injusticias y desigualdades. Por ello se enfatizó más en la respuesta violenta de las policías y fuerzas armadas como una demostración de las limitaciones de una institucionalidad política y gubernamental en crisis.

Bajo estas coordenadas, el tema de la violencia seguiría presente dentro del debate público del mes de noviembre. El periodista Daniel Matamala, por ejemplo, criticó no solo la violencia callejera que estaba detrás de los saqueos y la subyugación de algunos espacios a manos de los delincuentes, sino también aquella violencia de las fuerzas policiales que para esta fecha ya contabilizaban cientos de heridos de diversa consideración. A su juicio, ambos tipos de violencia se potenciaban mutuamente dentro de un círculo viciosos que ya duraba 38 días el cual, de no ponerse atajo, podía transformarse en una enfermedad crónica⁴⁹. Para los científicos políticos Sergio Toro y Macarena Valenzuela el tema de la violencia tenía causas más estructurales que se habían enquistado en el seno de la sociedad chilena durante décadas. En concreto, ambos autores indicaban que la radicalización de la protesta social se debía fundamentalmente a un tipo de sociedad que se rebelaba de forma explosiva ante una violencia previa que había sido inducida por el modelo económico subsidiario impuesto en dictadura. Fue este proyecto de modernización neoliberal, que hastió la propia cotidianidad de los ciudadanos, el que terminó por erosionar el tejido social detonando la aparición de la violencia en momentos de crisis como la que se vivía entonces⁵⁰. En una línea similar transitó la reflexión del jesuita Tony Mifsud, director de la revista *Mensaje*, para quien la condena de la violencia no podía ocultar la legitimidad de la protesta ciudadana por un alza que afectaba el presupuesto de los

⁴⁹ *La Tercera*, 23 de noviembre de 2019, 11.

⁵⁰ S. Toro Maureira y M. Valenzuela Beltrán, *Sobre la violenta normalidad a la que los chilenos no quieren volver*, CIPER, (10.11.2019), en <https://www.ciperchile.cl/2019/11/10/sobre-la-violenta-normalidad-a-la-que-los-chilenos-no-quieren-volver/>.

sectores más vulnerables. A juicio de este sacerdote, el estallido era el síntoma de un malestar más profundo producto de la desigualdad, situación que reflejaba, si se veía también desde un ángulo estructural, la ausencia de un proyecto nacional compartido en pos del bien común⁵¹.

El mes de noviembre se cerró, con un debate candente en torno a los límites y consecuencias de la violencia que había asolado al país desde varias semanas atrás. Las acusaciones por los abusos policiales en contra de la población civil continuaron registrándose con cierta intermitencia, aunque también algunas protestas y desórdenes callejeros emergían en distintas ciudades, concentrándose de preferencia en la zona central del país. Cierta dosis de normalización de las actividades comenzó a observarse en diciembre, lo cual se avenía bien con el espíritu de conciliación y acuerdos que existía en algunas dirigencias políticas, incluido por supuesto el propio gobierno que estaba preocupado por retomar cuanto antes el control de la agenda política. El periodo más denso de conflictividad y explosión social parecía ir quedando atrás. En el balance general de los meses de octubre y noviembre se anotaban datos significativos en materia de heridos, restricciones a los derechos individuales y otro tipo de vulneraciones⁵². Pero al margen del reordenamiento de las políticas sociales y los cambios que en materia institucional comenzarían a canalizarse en los meses siguientes, se podía detectar también una fractura en los lazos políticos y simbólicos que, en el pasado, habían dado cierta cohesión a la sociedad chilena.

4. Conclusiones

¿En qué momento el debate sobre la violencia surgida en el marco del estallido social de 2019 quedó finalmente concluido? Desde los énfasis sugeridos en este ensayo se pudo constatar que dicha problemática alimentó una parte sustancial del debate público que emergió en medio de la crisis social de octubre. A esta discusión concurrieron distintos actores que bajo miradas divergentes hicieron su particular interpretación sobre el origen y causas de la violencia. Uno de estos enfoques centró su reflexión en lo que a su juicio era el carácter anómico y extremista de quienes perpetraban los hechos violentos. Esto significaba entender tales conductas como disociadoras de las dinámicas de interacción y participación política que tradicionalmente existieron en el país. Desde este ángulo, la violencia fue vista como una fuerza por momentos incontrolable que dejó una estela de destrucción a lo largo del territorio. La contraparte de este diagnóstico enfatizó en las causas estructurales de la violencia surgida en octubre, es decir identificar los factores sistémicos que habían detonado esta explosión de rabia y descontento en la sociedad chilena. Lo que asomaba con nitidez para quienes defendieron esta

⁵¹ *Mensaje*, No. 684, noviembre de 2019, 7.

⁵² Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Chile en el contexto de la crisis social 17 de octubre - 30 de noviembre de 2019*, en <https://bibliotecadigital.indh.cl/server/api/core/bitstreams/9b8845b0-9bfe-46fd-8063-26184ca1a3e7/content>.

postura era que las condiciones de desigualdad y exclusión social estaban detrás de la violencia. En el marco de la coyuntura de octubre, y al calor de los enfrentamientos, manifestaciones y desórdenes que no cesaban, resultaría muy complejo observar un término de este tipo de debates.

Este cierre tampoco se pudo advertir cuando en el mes de noviembre la discusión pública reorientó sus contenidos a partir del acuerdo por la paz social que abrió un proceso de cambio constitucional. Como se recordará, hubo algunos énfasis que advirtieron que este acuerdo y las promesas de transformación política allí contenidas habían sido fruto de un cuadro generalizado de violencia y extremismo que puso en jaque no solo al gobierno, sino que al sistema en su conjunto. Fue en el marco de una protesta social sin control, según se dijo, que la clase dirigente cedió ante una presión *de facto* que amenazaba con romper la totalidad de los mecanismos institucionales. Desde este ángulo interpretativo, el proceso constitucional que se abría entonces estaría marcado por un pecado de origen al ser el resultado de la violencia. También hubo una reflexión que, sin compartir esta idea de la mancha de nacimiento del proceso, reconocía que la apertura de un cambio constitucional en el país era un requisito ineludible para aplacar esa violencia y los desórdenes callejeros que habían explotado. Visto en su conjunto, el cambio en el tenor y contenido de los discursos que emergieron en el mes de noviembre no significó concluir el debate sobre la violencia ni tampoco aproximar un cierre del mismo.

Al mirar más allá del espacio temporal en que se ha centrado este ensayo, cabría señalar que la problemática sobre la violencia surgida en la crisis de octubre tuvo al menos dos vías de expresión para seguir presente en el debate público durante los meses siguientes. La primera de ellas se conectó a los hechos de violencia que quedaron en una zona gris y no fueron resueltos por la justicia ni por otro tipo de instancias. En este caso, se trataba fundamentalmente de episodios de represión policial como mutilaciones oculares, abuso sexual, detenciones ilegales y torturas que no fueron sancionados o investigados en su totalidad⁵³. Aunque en los casos más emblemáticos de represión hubo una investigación más a fondo de los organismos judiciales, el procedimiento ha tardado años con lo cual sigue emergiendo cada cierto tiempo el tema de la justicia por la violación de derechos humanos en la coyuntura de octubre⁵⁴. Todo ello fue acompañado además por acciones reivindicativas, muchas de las cuales tenían un carácter artístico-cultural, que terminaron por dar forma a una particular memoria en torno al estallido social⁵⁵.

⁵³ El reporte que el Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile ha realizado sobre el tema se encuentra en <https://mapaviolacionesddhh.indh.cl/>.

⁵⁴ Uno de los casos emblemáticos a este respecto fue el del joven Gustavo Gatica quien a comienzos de noviembre de 2019 perdió la visión al recibir una ráfaga de perdigones disparada por un funcionario policial. A casi cinco años de ocurrido el hecho la Justicia todavía no dicta una sentencia definitiva sobre este caso.

⁵⁵ I. Miró y K. Núñez, *El Museo del Estallido Social, un refugio para la memoria en Chile*, El Salto, (06.10.2023), en <https://www.elsaltodiario.com/chile/museo-del-estallido-social-un-refugio-memoria-cambio-social-chile>.

La segunda vía por la cual el tema de la violencia siguió presente en el debate político chileno tuvo que ver con la conexión que se estableció entre esta problemática y otros fenómenos surgidos en el mediano y largo plazo. Así, por ejemplo, la destrucción del espacio público ocurrida en medio del estallido de octubre habría sido el factor detonante de un deterioro progresivo de los espacios urbanos, de las limitaciones a que se ven constreñidos los comerciantes y, en general, a una pauperización de las ciudades. Un legado nada alentador según algunos autores que critican el hecho de que algunas personas conmemoren positivamente, todavía en 2023, el 18 de octubre⁵⁶. No lejos de este énfasis surgió otro que conectaba el tema del estallido a la delincuencia urbana y otras acciones de violencia y cuyos inculpadados, además, recibieron indultos por parte del gobierno del presidente Boric⁵⁷. En su dimensión más estructural, este tipo de interpretaciones acusa el inicio de un ciclo de estancamiento en el país, que dejó no pocas cicatrices, y cuyo punto de inicio está fijado precisamente en octubre de 2019⁵⁸.

A la luz de estos elementos, el tema de la violencia -ya sea de la que surgió en la coyuntura crítica del estallido como también de aquella que se conectó a otras problemáticas en los años siguientes- sigue presente en el espacio público y condicionando más de alguna reflexión. Quizás se trate de un trágico designio que forma parte de la conflictiva realidad social y política que tanto en Chile como en Latinoamérica se niega a quedar atrás.

⁵⁶ Este énfasis en I. Poduje, *El decadente legado del estallido social*, La Tercera, (07.10.2022), en <https://www.latercera.com/la-tercera-sabado/noticia/columna-de-ivan-poduje-el-decadente-legado-del-estallido-social/DWTJIWH6PFFUXAZA4L6E37LU44/>.

⁵⁷ J. Brito, *Estallido delictual*, La Tercera, (18.01.2023), en <https://www.latercera.com/opinion/noticia/columna-de-juan-ignacio-brito-estallido-delictual/2W6CMX7IRZCYVHON2WBLOB52AM/>.

⁵⁸ Véase, por ejemplo, L. Montes, *Por esos cuatro años*, Centro de Estudios Públicos, (12.10.2023), en <https://www.cepchile.cl/por-esos-cuatro-anos/>.

6 • 2 • 2024



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

THE NEW PARADIGM OF ITALIAN DISABILITY REGULATIONS, FROM THE REFORM LAW TO THE IMPLEMENTING DECREES, VIA THE NEW CONTRACTS CODE: CHANGE STARTS WITH PUBLIC ADMINISTRATION

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



V. PAMPANIN



Milano University Press

ISSN: 2612-6672

The New Paradigm of Italian Disability Regulations, from the Reform Law to the Implementing Decrees, via the New Contracts Code: Change starts with Public Administration

[Il nuovo paradigma della normativa italiana sulla disabilità, dalla riforma ai decreti attuativi attraverso il nuovo Codice dei contratti pubblici: cambiamento in corso per la Pubblica Amministrazione]

*Vittorio Pampanin**

Abstract

[It.] Il presente contributo mira ad evidenziare come la realizzazione di un reale cambiamento nel modo di approcciare i bisogni di tutela e di inclusione delle persone con disabilità muova anzitutto dalle pubbliche amministrazioni, cui il legislatore sembra aver assegnato il compito di avviare e sostenere il cambio di paradigma necessario per rendere effettivi i principi espressi dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. In questa prospettiva si propone un'analisi dei decreti attuativi della legge delega, nonché del sistema di organismi pubblici che ne deriva, prendendo in considerazione anche quelle disposizioni del Codice dei contratti pubblici da poco riformato che contribuiscono allo sviluppo di una sempre maggiore inclusione delle persone con disabilità in ambito lavorativo.

[En.] This contribution aims to highlight how the realization of a real change in the approach to the protection and inclusion needs of people with disabilities primarily starts with public administrations, to which the legislator seems to have assigned the task of initiating and supporting the paradigm shift necessary to make the principles expressed by the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities effective. In this perspective, an analysis of the implementing decrees of the delegated law is proposed, as well as of the system of public bodies resulting from it, also considering those provisions of the recently reformed Public Contracts Code that contribute to the development of increasing inclusion of people with disabilities in the workplace.

Parole-chiave: Normativa sulla disabilità – Inclusione delle persone con disabilità – Pubblica amministrazione e questioni relative alla disabilità – Codice dei contratti pubblici e clausole sociali.

Keywords: Disability Regulation – Inclusion of Persons with Disabilities – Public Administration and Disability Issues – Public Contracts Code and Social Clauses.

* Tenure track Researcher at the Law Department of University of Pavia. The essay was submitted to a double-blind peer-review procedure. Member of the Editorial Team who oversaw the essay: Edoardo Maria Landoni.

CONTENTS: 1. The Traditional Approach to the Condition of Disability. 2. The Emergence of a Different Way of Conceiving the Disabled Person and the Need for a Renewed Legal Framework of the Italian Regulations. 3. The Role of the Public Administration in the Framework of the Disability Reform. 4. The Inclusion of Persons with Disabilities in Relations with Public Administrations. 5. The Regulation on Public Contracts and the “Third Generation” Social Clauses. 6. The “National System” for the Promotion and Protection of the Rights of Persons with Disabilities.

1. *The Traditional Approach to the Condition of Disability*

The condition of disability was originally and traditionally expressed by referring to the psycho-physical integrity of the person, according to an approach closely influenced by the historical concept of health, understood as the absence of disease, where health and disease form a dichotomy, a pair of opposites incapable of autonomous existence. That is, disability was mainly considered as the consequence of a (psycho-physical) impairment of the subject such as to determine the inability to perform certain functions, with the consequent emergence of a condition of social disadvantage (“handicap”). In this sense, the WHO (World Health Organisation) expressed itself when, in drawing up the document containing the Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps, associated the condition of disability with a pathological state of the person, while clarifying that “handicap” is the consequence of an impairment, i.e. the social disadvantage suffered by those who are unable to fulfil their (normal) role in relation to age, gender and socio-cultural factors¹.

This conception of disability can be traced back to the so-called “biomedical model”, which views the body as a complex machine to be studied in its individual parts, excluding any influence of non-biological circumstances on biological processes. In this sense, the biomedical approach focuses on pathology and biological factors within the body, rather than on the individual².

Looking at the European legislative context, until a few years ago, there was in fact a similar way of considering the condition of disability which, in the absence of a common legal definition, was described by the Court of Justice as a limitation resulting, «in particular, from physical, mental or psychic impairment and which hinders the participation of the person concerned in professional life»³. Indeed, it

¹ See World Health Organisation, ICIDH (International Classification of Impairments Disabilities and Handicaps), *A manual of classification relating to consequences of diseases*, 1980. The adoption of the ICIDH document was intended to supplement and specify the first official *International Classification of Diseases ICD* document. On this subject see C. Hanau, *Handicap*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, VIII, 1993, 67.

² See M.G. Bernardini, *I diritti umani nelle persone con disabilità*, Apes, 2016, 19.

³ See CJEU, Case C-13/05, 11 July 2006, Chacón Navas.

should be pointed out that neither Directive 2000/78/EC establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation, nor any other Community source offered a legal definition of disability⁴.

If one then looks at the way in which this phenomenon has been addressed at the national level, one can see how from the earliest regulatory interventions even the Italian legislature did not follow an integrated or holistic perspective of the individual's different needs, but rather preferred to adopt an “incremental” approach⁵, on the basis of which the initiatives to protect and guarantee persons with disabilities initially focused on the economic support of individuals affected by specific physical impairments⁶, and then extended attention to the profiles considered to be gradually more significant in the lives of the individuals concerned, starting from their working capacity/condition⁷, passing through the

⁴ In this sense see S. Fernandez Martinez, *The evolution of the legal concept of disability: towards an inclusion of chronic illnesses?*, in *Industrial Relations Law*, No. 1, 2017. For a broader picture regarding European actions on disability see D. Ferri, *The European Union and the rights of persons with disabilities: brief reflections twenty years after the first “Strategy”*, in *Health Policies*, No. 2, 2016.

⁵ In this regard F. Sanchini, *I diritti delle persone con disabilità tra dimensione costituzionale, tutela multilivello e prospettive di riforma*, in *federalismi.it*, No. 24, 2021, observes how it is possible to find in the development of the Italian legislation the manifestation of an initial orientation inspired by a mostly welfare logic, which was followed by a subsequent gradual greater attention towards the social inclusion, emancipation and independence of the person affected by this peculiar condition.

This greater attention would be expressed, for example, in the more recent Law 22 June 2016, no. 112, on provisions on assistance for severely disabled persons deprived of family support¹ and aimed at enhancing their capacity for self-determination, so as to allow them to live as autonomously and with as much dignity as possible (the so-called “After Us” Law).

⁶ Among the most significant measures in this sense, we can recall, for example, Law 9 August 1954, no. 632, relating to the establishment and tasks of the National Institute for the blind civilians and the granting of a lifetime allowance to them; the Law 27 May 1970, no. 381, concerning the increase in the ordinary contribution of the State in favour of the National Organisation for the protection of and assistance to the deaf and dumb and the measures of the allowance for the assistance of the deaf and dumb; Law 6 August 1966, no. 625, concerning provisions in favour of the mutilated and invalid civilians.

⁷ One example is Law 2 April 1968, no. 482, on the general regulation of compulsory recruitment in public administrations and private companies.

elimination of architectural barriers⁸, to the guarantee of the effective enjoyment of the right to education⁹.

The result is a fragmented picture from which it is not possible to derive a unitary discipline, also and above all because of the significant terminological variability of the provisions adopted in delimiting the subject matter and the boundaries of the subject matter¹⁰: Italian legislation, in fact, uses both the term «civil invalid»¹¹, and, using an improper synonymy, the expressions «differently abled», «handicapped» or «handicapped» subject¹².

⁸ The attention of the public authorities to the removal of architectural barriers can be traced back to the Ministry of Public Works circular of 15 June 1968, by virtue of the reference to it in Article 27 of Law 30 March 1971, no. 118 (with its implementing regulation Presidential Decree 27 April 1978, no. 384). This provision in fact provided for the first time that newly constructed public buildings or those open to the public and new educational, pre-school or social interest institutions were to be built in accordance with the aforementioned circular with the aim of facilitating the relational life of the mutilated and disabled civilians. As public interest and awareness grow, so do the regulatory references, first with the provisions for the elimination of architectural barriers in private buildings and public residential buildings (Law 9 January 1989, no. 13 and its implementing regulation, the Ministerial Decree 14 June 1989, no. 236), then with the removal of obstacles for the exercise of sporting, tourist and recreational activities (Art. 23 of Law 5 February 1992, no. 104), and finally with the removal of architectural barriers in places of cultural interest (Decree of the Ministry of Cultural Heritage and Activities of 28 March 2008). On this subject, the provisions of regulation no. 384/1978 had been updated again by Presidential Decree 24 July 1996, no. 503, on standards for the elimination of architectural barriers in public buildings, spaces and services.

⁹ We refer in particular to Law 5 February 1992, n. 104, which, in addition to guaranteeing the right to education, education and vocational training of the disabled person, sanctions his or her right to school integration (arts. 12, para. 2, and 13); in this sense see S. Troilo, *I “nuovi” diritti sociali: la parabola dell'integrazione scolastica dei disabili*, in *Gruppo di Pisa*, No. 3, 2012 and, more recently, for an extensive reconstruction of the normative evolution on the subject see F. Masci, *L'inclusione scolastica dei disabili: inclusione sociale di persone*, in *Costituzionalismo.it*, No. 2, 2017.

¹⁰ In these terms, see C. Casella, *La condizione giuridica della persona con disabilità: evoluzione, problemi e prospettive*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, No. 4, 2021, where she points out, moreover, how within the different linguistic options adopted there are non-overlapping legal conditions, which postulate the existence of inflexible requirements whose different assessment procedures are followed by the provision of specific benefits and services to which individuals and families have access depending on the conditions indicated by the respective laws of reference. In this sense, the author emphasises that unlike the assessment of civil disabilities, the procedure for ascertaining the state of disability is based on criteria that take into account the person's difficulty of social integration and is not, therefore, univocally based on medico-legal or quantitative criteria linked to personal inability to work. It is not by chance that the assessments of disability and residual capacity are carried out by the medical commissions in charge of ascertaining civil invalidity, supplemented, however, by a social worker and an expert selected in relation to the particular case to be examined.

¹¹ Article 2(2) of Law no. 118/1971 recognises civil invalid status (for persons over the age of 18) for any impairment, congenital or acquired, regardless of the etiopathogenesis, if the ability to work is reduced by more than one third. On the other hand, minors under 18 years of age and persons over 65 years of age who have persistent difficulties in performing the tasks and functions proper to their age are declared civil invalids (Art. 2(2) and (3)).

¹² The term “handicap”, which differs from “civil invalidity”, is defined in Article 3(1) of Law 5 February 1992, no. 104, as «a person with a physical, psychic or sensory impairment, stabilised or progressive, which causes difficulties in learning, social relations or work integration and which is

A fundamental role in determining a progressive extension of this discipline in view of greater attention to the relational aspect of the disabled person was played, as often happens in relation to the guarantee of fundamental rights, by the interpretative work of the Constitutional Court¹³. As the doctrine has pointed out, it is in fact possible to divide the constitutional jurisprudence into two strands, the one that moves in the more traditional direction of the protection of the right to assistance of the disabled person, with the recognition of the relative economic benefits, and the more innovative one, on the other hand, aimed at enhancing a protection of the disabled person that goes well beyond his primary needs of material assistance, and that comes to affirm the “new social right” to the socialization of the disabled person¹⁴.

Although it is not possible to find any explicit reference to disability in the Constitution, apart from the references in Article 38 to the – only partially overlapping – condition of the «unfit for work» and the «disabled», it is nevertheless possible to find within the Fundamental Charter a set of provisions that ensure adequate protection for the disabled person, as there are several references that, albeit indirectly, contribute to defining their fundamental legal status. We refer in particular, but not only, to the statements of principle enshrined in Articles 2 and 3, which, as is well known, respectively entail the recognition of fundamental human rights, as well as formal and substantive equality with the Republic's commitment to remove all economic and social obstacles to the full development of the human person¹⁵.

such as to determine a process of social disadvantage or marginalisation. The disabled person is therefore entitled to the benefits established in his or her favour in relation to the nature and extent of the disability, to the residual overall individual capacity and to the effectiveness of rehabilitation therapies» (Art. 3, para. 2).

¹³ Cf. M. Michetti, *I diritti delle persone diversamente abili: l'evoluzione del quadro normativo ed il contributo della giurisprudenza costituzionale*, in *Italian Papers on Federalism*, No. 2, 2017, which highlights how the response of the national legislator to disability was weak and meagre at least initially, more incisive and strong later, thanks above all to a different cultural perception of the phenomenon and to the shrewd impulse of the Constitutional Court. In this sense see also F. Sanchini, *I diritti delle persone con disabilità*, cit., 171.

¹⁴ Thus C. Colapietro, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il “nuovo” diritto alla socializzazione*, in *dirittifondamentali.it*, No. 2, 2020, according to which «the greatest contribution to a more precise definition of the protection of the rights of persons with disabilities has come precisely from the incessant work of guaranteeing and promoting them exercised by the constitutional jurisprudence, which, in supporting a reinterpretation of the provisions of the Constitution in the light of the evolution of social conscience and of the legislation on the subject, has ended up offering them full protection at the constitutional level, explicating moreover new dimensions, hitherto unknown, but still expressive of values already underlying the same constitutional dictate».

¹⁵ For a broader reconstruction and analysis of the constitutional foundations of the discipline on disability see C. Colapietro, F. Girelli, *Persone con disabilità e Costituzione*, Naples, 2020; F. Masci, *La tutela costituzionale della persona disabile*, in *federalismi.it*, No. 1, 2020; F. Sanchini, *I diritti delle persone con disabilità*, cit.; F. Girelli, *La disabilità e il corpo nella dimensione costituzionale*, in *Consulta online*, No. 2, 2021.

2. The Emergence of a Different Way of Conceiving the Disabled Person and the Need for a Renewed Legal Framework of the Italian Regulations

The spread of a greater awareness of the real nature of the condition of persons with disabilities has led to the emergence of a different perspective on how to approach this phenomenon: While it was not questioned that the particular psycho-physical conditions of persons with disabilities could be the reason for the difficulties they suffered in carrying out their daily activities, in some cases even requiring medical care, the level of knowledge and technology attained, as well as that of the resources available, had nevertheless created the conditions for believing that such physical or mental impairments did not prevent them from living a full and satisfying life. In other words, the cause of disabilities was to be found in society's reluctance to employ these means to modify and improve itself, rather than in the personal conditions of the subject¹⁶. By adopting a social model of disability, it was then realised that individuals, considered different because of an impairment, were in fact oppressed by a society obsessed with the concept of normality: disability, therefore, would only exist to the extent that it was socially constructed and imposed (from outside) on people¹⁷.

The focus has therefore progressively shifted from the causes of the limitations experienced (the aetiology in medical terms) to the context within which the individual moves and relates, thus focusing on the person in his or her entirety¹⁸.

Such a bio-psycho-social approach has been definitively affirmed since the definition of a new ICF (International Classification of Functioning, Disability and Health) system and reflects, in essence, the awareness that disability does not refer to a condition that can be explained exclusively with reference to the person's psycho-physical condition, i.e. seen in a static perspective, but rather concerns the nature and quality of the relationships that the subject is able to establish with the outside world, understood not only in its physical/material dimension, but also and above all in its relational and interpersonal dimension, thus in a dynamic perspective¹⁹.

¹⁶ This new awareness is formally expressed in the manifesto drawn up in 1976 by the UPIAS (Union of the Physically Impaired Against Segregation), entitled *Fundamental Principles of Disability*, which defines disability as «the disadvantage or limitation produced by the current social organization which takes little, if any, account of people with physical impairments, and in so doing excludes them from participation in mainstream social activities».

¹⁷ See T. Hutchinson, *The classification of disability*, in *Archives of Disease in Childhood*, 1995, 91.

¹⁸ On the different ways of understanding disability in relation to its social dimension see S. Rizzo, *La rappresentazione sociale della disabilità: modelli teorici e approcci interpretativi*, in *Dir. San. Mod.*, No. 4, 2019, 243-254.

¹⁹ See WHO, *International Classification of Functioning, Disability and Health*, Geneva, 2001 on which, for a commentary, see M. Cingolani, A. Romanelli, *Handicap and Disability. Una proposta di metodo valutativo medico-legale e sociale*, Giuffrè, 2008; G. Griffo, *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e l'ICF*, in G. Borgnolo et al. (eds.), *ICF e Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità. New perspectives for inclusion*, Erikson, 2009.

This new classification, in other words, embodies a new language that signals the real nature of disability, no longer seen as a loss of normality, but as a variation in human functioning, caused by the interaction between intrinsic individual characteristics and those of the physical and social environment. The concept of functioning is the result of both the health condition (so, for example, the heart patient will not be able to perform intense and prolonged physical exertion) and the environment in which one lives (a particularly stressful relational context will have negative consequences on so-called functioning)²⁰.

In this respect, it is possible to draw a sort of parallelism between what happened in the evolution of the concept of disability and what happened a few decades earlier with reference to the concept of health itself.

In fact, it is well known that in both the medical and legal spheres, Italian and otherwise, the idea of health has progressively abandoned the exclusive reference to psycho-physical integrity as a reference parameter²¹, to embrace instead a broader conception, well expressed at the clinical level by the definition proposed by the hygienist and health education expert Alessandro Seppilli, according to whom «health is a condition of harmonious functional balance, physical and psychic, of the individual dynamically integrated into his natural and social environment»²².

The relevant elements that we can identify from this definition, such as the reference to the harmonious balance and dynamic integration of the subject, both with reference to the natural environment and with regard to the social environment, are actually accepted and shared subsequently also by constitutional and ordinary jurisprudence, in a process of evolution of the scope of the right to health aimed at progressively extending the scope of the protection recognised in our legal system²³.

²⁰ Cfr. M. Leonardi, *Health, disability, ICF and social and health policies*, in *Sociologia e politiche sociali*, No. 3, 2005, 82.

²¹ As is well known, the WHO defines health as «a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity», see Preamble to the Constitution of the World Health Organisation, as adopted by the International Health Conference in New York, 19-22 June 1946 and signed on 22 July 1946 by the representatives of 61 states (Official Records of the World Health Organization, No. 2, 100), entered into force 7 April 1948.

²² See F. Forino, *Dalla parte della salute: il servizio sanitario nazionale tra prevenzione, cura e salute*, in *Sistema Salute*, No. 3, 2014, 297.

²³ The first affirmation of the concept of health/wellbeing according to a twofold physical dimension and psychic equilibrium emerged in the judgment of the Constitutional Court, 18 February 1975, no. 27 on the subject of (therapeutic) abortion: the order in question specifically denounced Article 546 of the Criminal Code, with reference to Articles 31 and 32 of the Italian Constitution, in the sole part in which it punished those who cause the abortion of a consenting woman, and the woman herself, «even when the danger of the pregnancy for the pregnant woman's physical well-being and psychic equilibrium is ascertained». It was only a few years later that the jurisprudence of the Supreme Court upheld the existence of a close connection between health and the environment, whereby the protection of the former would also be expressed in the protection of the environment (one speaks of a healthy environment) as its precondition. In particular, in the judgments of the united sections of the Supreme Court of Cassation 5 July 1979, no. 3819 and 6 October 1979, no. 5172 it is stated that legal protection is not limited to the physical safety of the man supposedly

There is also a trace of this conceptual development at an international level in the Ottawa Charter, drawn up on the occasion of the WHO Conference held in Canada on 21 November 1986, where it is clarified that «to achieve a state of complete physical, mental and social well-being, the individual or group must be able to identify and realise their aspirations, satisfy their needs, modify their environment or adapt to it». In this perspective, health is seen, therefore, as a daily life resource, not as a life objective: a positive concept, which emphasises social and personal resources, as well as physical capacities, with the consequence that its promotion is not the exclusive responsibility of the health sector, while also going beyond the mere proposal of healthier life models, in order to achieve a condition of well-being²⁴. In linking the multidimensionality of people and health to the natural and social environment, Seppilli had therefore already highlighted the need to integrate the biomedical paradigm and the bio-psycho-social paradigm, which today, in medicine and care, represents a knot still to be unravelled²⁵.

The affirmation of such a multidimensional approach to disability, no longer limited to clinical considerations, but also extended to the valorisation of social factors, is thus traceable to the more general development that has characterised the concept of health itself, which is closely related to the level of well-being of the person in his or her dynamic relationship with others and with the surrounding environment²⁶.

This new way of conceiving of disability was accepted at the normative level in 2006 with the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities²⁷, which constitutes, in fact, «evidence of a change in cultural approach towards the condition of persons with disabilities» destined to be «reflected also in domestic adaptation legislation»²⁸.

immobile in the isolation of his home, but extends to the associated life of man in the places of the various aggregations in which it is articulated and, by reason of its effectiveness, to the preservation, in those places, of the conditions that are indispensable or even merely conducive to his health, so that the protection acquires a content of sociality and security for which the right to health, in addition to being merely a right to life and physical safety, is configured as a right to a healthy environment.

Lastly, health or wellbeing is also understood as the individual's possibility of interweaving social and affective relationships that can satisfy and improve the quality of life. In this sense, the structuring of inter-subjective relationships is worth attributing relevance to the psychological factor of the individual's health, which is formed in the confrontation with others, as emerged in Constitutional Court ruling 24 May 1985, no. 161, in which a correlation is attested to between the recognition of one's personal identity (in the case of sex change) also by other persons and the attainment of «a state of well-being in which health consists».

²⁴ See Ottawa Charter for Health Promotion, *First International Conference on Health Promotion Ottawa*, 7-21 November 1986.

²⁵ Cf. F. Forino, *Dalla parte della salute*, cit., 297.

²⁶ It is no coincidence that ICD and ICF coexist, complementing each other.

²⁷ Adopted by the General Assembly, with its Optional Protocol, on 13 December 2006 and entered into force on 3 May 2008. On this subject, most recently, see U. Villani, *Spunti di riflessione sulla convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, No. 5, 2021, 1171-1180.

²⁸ Thus S. Marchisio, *Preface*, in S. Marchisio, R. Cera, V. Della Fina (eds.), *The United Nations*

As is well known, in Italy, the reference text for the protection of persons with disabilities was represented until recently by Law 5 February 1992, no. 104, with which the legislator wanted to promote the full integration of the disabled person in the family, school, work and social spheres²⁹.

Although the law came into being at a time when the social component of disability had not yet emerged in scientific classifications, it is certainly oriented towards the achievement of bio-psycho-social objectives, as is evident both from the goals outlined in Article 1, and from the instruments envisaged to achieve these goals³⁰.

However, if one observes Law no. 104/1992 from a defining point of view, it emerges that a person with a “disability” is identified as «one who has a physical, psychic or sensory impairment, whether stabilised or progressive, which causes difficulties in learning, relationships or work integration and which is such as to determine a process of social disadvantage or marginalisation». From this definition, therefore, «a sequential chain, beginning with an impairment, which results in disability, has been derived»³¹.

The influence exerted by the WHO's conception of disability since 1980, which is still linked to the biomedical model, according to which non-biological circumstances cannot affect the body and its biological processes, and it is only medical and specialist knowledge that can prepare suitable corrective and rehabilitative interventions, is therefore evident.

As already pointed out by the doctrine³², even the regulatory interventions subsequent to law no. 104/1992 have not led to a full acceptance of the new bio-psycho-social approach by our legal system: law 8 November 2000, no. 328, concerning the implementation of the integrated system of interventions and social services³³, in fact, limits itself to providing in Art. 14 that, in order to achieve the

Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Commentary, 2010, IX.

²⁹ Law no. 104/1992 was passed following a request to that effect by the Constitutional Court in its judgement no. 167 of 1991, in which it addressed the strongest recommendation to the legislature itself so that – where it does not consider it necessary to adopt broader and even generalised measures for the protection of the disabled – It may make up for the inadequacy of the regulations adopted in the specific sector. Subsequently, the Court, in its judgement 29 October 1992, no. 406, highlighted how the law implied the need to pursue an obvious national interest, which is stringent and infractionable, such as that of guaranteeing throughout the national territory a uniform level of realisation of the fundamental constitutional rights of disabled persons, and then confirmed, with judgement 10 May 1999, no. 167, the intervening change in perspective with respect to the problems of disabled persons, no longer considered in a merely individual dimension, being issues that the entire community is called upon to resolve.

³⁰ See C. Sagone, *La tutela della disabilità secondo il modello bio-psico-sociale*, in *federalismi.it*, No. 1, 2023, 248.

³¹ Thus S. Rossi, *Forms of vulnerability and implementation of the constitutional programme*, in *Aic Magazine*, No. 2, 2017, 28.

³² See C. Sagone, *La tutela della disabilità secondo il modello bio-psico-sociale cit.*, 249.

³³ See Art. 1, para. 1, according to which the Republic ensures that persons and families have an integrated system of interventions and social services, promotes interventions to guarantee the quality of life, equal opportunities, non-discrimination and citizenship rights, prevents, eliminates

full integration of the disabled persons referred to in Article 3 of Law no. 104/1992, within the framework of family and social life, as well as in school or vocational education and employment, the municipalities, in agreement with the local health units, shall prepare, at the request of the person concerned, an individual project. This document must contain, in addition to a diagnostic-functional assessment, an indication of the treatment and rehabilitation services at the charge of the National Health Service, personal services, with particular reference to recovery and social integration, as well as the economic measures necessary to overcome conditions of poverty, marginalisation and social exclusion³⁴. On the other hand, the same Law 3 March 2009, no. 18, concerning the ratification and implementation of the United Nations Convention on the rights of persons with disabilities, with optional protocol, while expressly enshrining the adherence to the bio-psycho-social model, has not, however, provided for any provision formally implementing the ICF classification.

A further intervention for the protection and support of persons with disabilities was then represented by Law 22 June 2016, no. 112, concerning provisions on assistance in favour of persons with severe disabilities deprived of family support³⁵, with which measures were introduced to take charge of the person concerned already during the lifetime of the parents, also aimed at avoiding institutionalisation, and intended to be integrated, with the involvement of the persons concerned, in the aforementioned individual project governed by Law no. 328/2000³⁶. The legislation explicitly addresses persons with serious disabilities and then refers, for the purposes of ascertaining this condition, to the provisions of law no. 104/1992 which, however, as mentioned, express themselves in terms of handicapped and disabled persons, thus suggesting that the two notions fully

or reduces the conditions of disability, need and individual and family hardship, resulting from inadequate income, social difficulties and conditions of non-autonomy, in coherence with Articles 2, 3 and 38 of the Constitution.

³⁴ For an analysis of the institution and its impact on the lives of persons with disabilities see G. Arconzo, G. Ragone, S. Bissaro, *Il diritto delle persone con disabilità al progetto individuale*, in *Le Regioni*, No. 1, 2020, 31-74.

³⁵ On which, among others, see the contributions by E. Vivaldi, *Le Regioni ed il Dopo di noi, alla luce della legge n. 112/2016*, in *Non profit*, n. 2-3/2016; A. Cordasco, *Il ruolo degli enti locali nell'attuazione della legge c.d. "Dopo di noi"*, in *Non profit*, No. 2-3, 2016; F. Migliazzo, *La questione del "dopo di noi" e il diritto a favore della fragilità*, in *Studium Iuris*, No. 11, 2017; G. Arconzo, *La L. n. 112 del 2016: i diritti delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare*, in *Il Corriere Giuridico*, No. 4, 2017; M. Dogliotti, *La condizione dei disabili e la legge sul "dopo di noi"*, in *Famiglia e Diritto*, No. 4, 2018; M. Sorbilli, *La c.d. legge sul "dopo di noi": una nuova tutela delle fragilità sociali*, in *Teoria e Storia del Diritto Privato*, No. 13, 2020.

³⁶ According to Article 1(2), this must be done in accordance with the wishes of the severely disabled person, where possible, their parents or guardians. The main support measure is represented by the Establishment of the «Fund for the Assistance to Severely Disabled Persons without Family Support», enshrined in Art. 3, but there is also provision for the development of local de-institutionalization paths in houses or groups of flats that «reproduce the living and relational conditions of the family home» (Art. 4, para. 3, lett. a), and in the provision of «innovative residential interventions for severely disabled persons» (Art. 4, para. 1, lett. c).

overlap and demonstrating once again the terminological uncertainty characteristic of the Italian regulations on disability.

It is then necessary to consider how the amendment made to the text of Law no. 104/1992, by Legislative Decree no. 66 on rules for the promotion of the school inclusion of students with disabilities, with which a wording was introduced that finally conforms to the provisions of the bio-psycho-social model, since it is aimed exclusively at ascertaining the disability condition of girls and boys, pupils and students, female students and male students, for the purpose of formulating the individual project (referred to above), into which the PEI (Individualised Educational Plan) has also been integrated³⁷.

It was not until Legislative Decree 7 August 2019, no. 96 containing supplementary and corrective provisions to Legislative Decree no. 66/2017 that Article 4 finally provided for the adoption of the ICF criteria for the assessment of disability status, thus supplementing and updating the provisions enshrined in Law no. 104/1992³⁸.

From this brief overview of legislative interventions on disability, it clearly emerges how the regulations aimed at ensuring the inclusion of persons with «special needs» (another expression that recurs in the Italian legal system³⁹) are the result of a progressive stratification of several legislative acts that have followed one another in an attempt to adapt the existing rules to the conceptual and linguistic development that has characterised this subject⁴⁰.

³⁷ Cf. Article 12, para. 5, Law no. 104/1992, which states that at the same time as the assessment provided for in Article 4 for girls and boys, pupils and students, the medical committees referred to in Law 15 October 1990, no. 295, shall carry out, at the request of the parents of the girl or boy, the girl or boy, the girl or boy, the girl student or the boy student certified in accordance with Article 4, or of those exercising parental responsibility, the assessment of the child or boy, the girl student or the boy student certified in accordance with Article 4. This assessment is preparatory to the drafting of the functioning profile, prepared in accordance with the criteria of the bio-psycho-social model of the ICF of WHO, for the purpose of formulating the PEI (Individualised Educational Plan) which is part of the individual project referred to in Article 14 of Law 8 November 2000, no. 328.

³⁸ With reference to the specific school and educational context, the inclusion system was subsequently supplemented and extended by Law 28 March 2003, no. 53 of on delegation to the Government for the definition of general rules on education and essential levels of performance in the field of education and vocational training, as well as by Law 8 October 2010, no. 170 on new rules on specific learning disorders in schools.

³⁹ We refer, for example, to Ministerial Circular 6 March 2013, no. 8, prot. no. 561, concerning the Ministerial Directive of 27 December 2012 on intervention tools for pupils with Special Educational Needs and territorial organisation for school inclusion, which provides for the application of the regulations dedicated to children with DSA (Specific Learning Disorders) also to all pupils with BES (Special Educational Needs). The Circular clarifies that the area of scholastic disadvantage, which is indicated as the area of Special Educational Needs includes different problems that can be traced to three large sub-categories: that of disability; that of specific developmental disorders and that of socio-economic, linguistic and cultural disadvantage.

⁴⁰ In this sense cf. S. Rossi, *Forme della vulnerabilità e attuazione del programma costituzionale*, cit., 28, where he notes, in a critical sense, the stratification of terminologies and legal definitions anchored to outdated models that do not facilitate the establishment of a clear conceptual framework.

Starting from the observation of how the search for an answer to the numerous problems connected with disability has, over time, returned a complex and fragmentary regulatory framework⁴¹, there has matured an awareness of the "need to update and standardise languages, to share a common definition by adopting a systematic perspective", on pain of the risk of continuing to intervene in a manner that is neither organic nor coherent on the existing discipline with the sole aim of adapting the "label by which the phenomenon of disability is called, without, however, this also being matched by a substantial change in the concept itself"⁴².

3. The Role of the Public Administration in the Framework of the Disability Reform

The process of maturing of the conditions favorable to the implementation of a reform of the disability discipline was strongly accelerated by the occurrence of the Covid-19 pandemic, which essentially laid bare all the criticalities of the protection system, making it even more imperative to prepare emancipatory pathways that place the actual capabilities and needs of persons with disabilities at the centre⁴³.

As emerged in the immediate aftermath of the emergency situation, in fact, persons with disabilities were among those most affected by the pandemic in terms of its negative consequences, both with reference to their medical/health dimension and to their relational and social dimension: in the first profile, the condition of disability, with the associated need for the constant support of a *caregiver*, certainly favoured exposure to contagion, which was often followed by a greater propensity to develop the disease (also due to the existence of other pathologies or more simply to the person's intrinsic frailty)⁴⁴; with regard to the second profile, on the other hand, it should not be overlooked that, precisely in order to limit the greater risk of contagion to which they were exposed, vulnerable persons were forced into long periods of isolation, which represented a real trauma, due to the sudden interruption of their daily routines and related personal relationships, thus exacerbating their marginalisation in society⁴⁵.

⁴¹ On which, *ex multis*, see E. Vivaldi, A. Blasini, *Verso il "Codice per la persona con disabilità"*. Introduction, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, No. 1, 2021.

⁴² See M. D'Amico, G. Arconzo, *I diritti delle persone con disabilità grave. Osservazioni al D.D.L. A.S. 2232 approvato dalla Camera dei Deputati sul cosiddetto "Dopo di noi"*, in *Osservatorio Costituzionale*, No. 1, 2016, 6.

⁴³ In this sense, F. Masci, *P.N.R.R., delega al Governo in materia di disabilità e legge di bilancio 2022: per un paradigma di tutela costituzionale che garantisca la riduzione del "disability divide"*, in *Costituzionalismo.it*, No. 3, 2021, 109, where he also notes that the "disability divide" has undoubtedly been exacerbated by the spread of SARS-CoV-2.

⁴⁴ See the WHO document, *Disability considerations during the Covid-19 outbreak*, 26 March 2020, as well as the ISS (National Institute of Health) document, *Indicazioni ad interim per un appropriato sostegno alle persone con demenza nell'attuale scenario della pandemia di Covid-19*, 23 October 2020.

⁴⁵ E. Vivaldi, *Pnrr e disabilità: misure e interventi per l'attuazione del diritto alla vita indipendente*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, No. 4, 2022, 633, where he points out that the emergency approach dictated by the pandemic has led to privileging the health protection needs

The pandemic crisis, therefore, has acted as an «amplifier of inequalities» that, on the basis of multiple risk factors (gender, age, presence of one or more disabilities), has in fact multiplied the differences and unequal access to the enjoyment of rights, disproportionately impacting on certain categories of individuals, the most discriminated against⁴⁶.

Moreover, the health emergency itself can be seen from a different perspective, which also allows us to grasp the positive effects associated with its occurrence, if only we consider how it was decisive, almost like a catalyst, in fostering that reaction - produced in our system - that led to considering the value of social inclusion (above all) of persons with disabilities as central to the post-covid recovery⁴⁷.

As is well known, in order to respond to the socio-economic crisis created by the pandemic, the European Union set up several support instruments for the most affected Member States⁴⁸, including Regulation (EU) No. 2021/241 which established the Recovery and Resilience Facility⁴⁹. Each country wishing to receive a financial contribution from the EU therefore had to submit to the Commission a Recovery and Resilience Plan that would, in particular, provide a detailed explanation of how to strengthen the growth potential, job creation and economic, social and institutional resilience of the Member State concerned and mitigate the social and economic impact of the COVID-19 crisis, contributing to the implementation of the European Pillar of Social Rights and thereby improving economic, social and territorial cohesion and convergence within the Union (Art. 18(4)(c)).

With reference to Italy, the PNRR (National Plan for Recovery and Resilience) is characterised, as mentioned above, by having identified inclusion as one of the

of persons with disabilities, rather than those related to their full inclusion, according to a perspective that has considered them more as objects of care than as subjects of rights.

⁴⁶ See M.G. Bernardini, S. Carnovali, *Diritti umani in emergenza: un'introduzione*, in M.G. Bernardini, S. Carnovali (eds.), *Diritti umani in emergenza. Dialoghi sulla disabilità ai tempi del Covid-19*, Rome, 2021, 18, where it is recalled that on 29 April 2020, in the midst of the pandemic, the United Nations High Commissioner for Human Rights issued an important document stating that while the pandemic threatens all members of society, persons with disabilities suffer a disproportionate impact due to attitudinal, environmental and institutional barriers that are also reproduced in the response to Covid-19: (see UNHCR, *Il Covid-19 e i diritti delle persone con disabilità: guida*, 29 April 2020). Similarly, see also F. Masci, *P.N.R.R., delega al Governo in materia di disabilità e legge di bilancio 2022*, cit., 112, according to whom «it is evident that the dissemination of covid has affected the development of new forms of disability and the aggravation of existing ones [...], widening pre-existing gaps and generating new factors of discrimination».

⁴⁷ As mentioned earlier, this reaction had indeed long been triggered in Italy too by the global acceptance of the bio-psycho-social assessment model, without, however, producing a real change in the perspective followed in relation to persons with disabilities.

⁴⁸ Consider, for example, the establishment of the so-called Next Generation EU instrument. *Next Generation EU*, with Council Regulation (EU) 2020/2094 of 14 December 2020 establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery of the economy after the COVID-19 crisis.

⁴⁹ See Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing the Facility for Recovery and Resilience.

main objectives to be pursued through the provision of numerous interventions and reforms aimed at «catching up with the country's historically disadvantaged backwardness concerning persons with disabilities, young people, women and the South»⁵⁰.

Indeed, the Plan recognises a multiplicity of economic, social and infrastructural factors that can negatively affect the existence of persons with disabilities, or in any case those who are not self-sufficient, so that the focus on the issue of disability intersects with the interventions envisaged in the various Missions provided for (by the Plan), while at the same time being the specific object of the one intended for Inclusion and Cohesion⁵¹.

With regard to the transversal nature of disability intervention, it has been observed that, although it may seem an inefficient option, this modality is in fact «the most suitable for addressing a pervasive phenomenon such as the “disability divide”, since it places the capabilities and needs of persons with disabilities at the centre of intervention programs in the health, social, housing, urban planning, training, employment, family support and security sectors»⁵².

With reference to “Inclusion and Cohesion”, in which there are more references to disability, the PNRR does not limit itself to envisaging investment measures in the strengthening of social infrastructures in favour of vulnerable persons, but also envisages the implementation of a reform of the existing legislation, with a view to de-institutionalisation and the promotion of the autonomy of differently abled persons. The aim is to fully realise the principles of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities of 2006, according to an approach that is fully consistent with the Charter of Fundamental Rights of the European Union and the

⁵⁰ The final text of the PNRR was transmitted by the government to Parliament on 25 April 2021; on 26 and 27 April, the Houses of Parliament passed resolutions supporting the PNRR. On 22 June 2021, the European Commission published the proposal for a Council implementing decision, providing an overall positive assessment of the Italian PNRR. On 13 July 2021, the plan was definitively approved with a Council Implementing Decision, which transposed the European Commission's proposal.

⁵¹ See V. Pupo, *La progressiva attuazione del principio di accessibilità delle persone con disabilità*, in *Rivista AIC*, No. 4, 2023, 118, where it is clarified how inclusion is central especially in the Missions dedicated to “Digitalisation, innovation, competitiveness, culture and tourism” (M1) and to “Inclusion and cohesion” (M5): with respect to the first area, a specific investment is planned for the removal of architectural, sensory and cognitive barriers in order to improve the accessibility of Italian cultural venues, such as museums, libraries and archives, and thus allow wider access to and participation in culture; with regard instead to the second area of action, extraordinary investments are planned to strengthen inclusion policies, with resources for the creation of social infrastructures and services, community and home health services, focused on the needs of persons with disabilities, the non-self-sufficient elderly, minors and their families, in order to improve their autonomy in a perspective that is as de-institutionalised as possible.

⁵² Cf. F. Masci, *P.N.R.R., delega al Governo in materia di disabilità e legge di bilancio 2022* cit., 121-122, where it is emphasised that for the first time, therefore, the issue of disability is treated from a “mainstreaming” perspective and is included within a wide-ranging strategic programme.

“Strategy for the Rights of Persons with Disabilities 2021-2030” presented in March 2021 by the European Commission⁵³.

The inclusion of a reform on disability in the framework of the NRP measures was an opportunity to follow up on the requests for rationalisation and adaptation of the fragmentary and stratified legislation on the subject, which had already been brought to the government's attention previously, without, however, ever having reached the *status* of a law⁵⁴.

The challenge presented to the legislator was rather ambitious insofar as it is by no means easy to reduce disability to a single abstract concept, in the face of a reality made up of persons who may present different conditions of vulnerability⁵⁵. In order to deal with it properly it would in fact be «necessary to cut across public action, focusing it on the person of the addressee, adopting a perspective aimed at grasping the complex (and the complexity) of the interventions but, above all, of the will and of the aspirations of the person with disabilities», while trying - at the same time - not to «increase that “sectionalism” from which, according to authoritative analyses, the Italian State’s social action has always been affected»⁵⁶.

This particular way of approaching the subject of disability was in fact followed in the context of the enabling Act of 22 December 2021, no. 227, with which the Government was assigned by Parliament the task of issuing one or more legislative decrees for the revision and reorganisation of the current provisions on disability, implementing Articles 2, 3, 31 and 38 of the Constitution and in compliance with the provisions of international and European rank⁵⁷, in order to guarantee that

⁵³ See European Commission COM(2021) 101 *final* of 3 March 2021, *A Union of Equality: A Strategy for the Rights of Persons with Disabilities 2021-2030*, and the European Parliament resolution of 7 October 2021.

⁵⁴ We refer to the Draft Law on “Delega al Governo di semplificazione e codificazione in materia di disabilità” approved by the Council of Ministers on 28 February 2019, which was not then translated into law. On this point see F. Sanchini, *I diritti delle persone con disabilità* cit., 188; as well as E. Vivaldi, A. Blasini, *Verso il “Codice per la persona con disabilità”*. Introduction, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, No. 1, 2021, 368.

⁵⁵ On this topic see L. Busatta, *L'universo delle disabilità: per una definizione unitaria di un diritto diseguale*, in F. Cortese and M. Tomasi (eds.), *Le definizioni nel diritto*, Trento, University of Trento, 2016, 335.

⁵⁶ In these terms see F. Pacini, *Disuguaglianza e tecniche legislative. Il caso di un riassetto di settore “promesso” e mai attuato*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, No. 2, 2021, 209-210, who recalls in this sense the study by S. Cassese, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, 2014, 293. In his contribution, Pacini emphasises the importance of any attempt at reform (regardless of the sector considered) because even just rearranging normative statements within an organic system means guiding the work of the interpreter in a more stringent manner. Not only: the “recomposed” legal system becomes less punctiform and fragmentary, therefore potentially more effective in protecting rights, increasing its capacity to have an impact on reality.

⁵⁷ The text of the Act, in Art. 1, para. 1, expressly refers to the provisions of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol, done in New York on 13 December 2006, ratified pursuant to Act No. 18 of 3 March 2009, the Disability Rights Strategy 2021-2030, referred to in European Commission Communication COM(2021) 101 *final* of 3 March 2021, and the European Parliament Resolution of 7 October 2021 on the protection of persons with disabilities.

persons with disabilities obtain the recognition of their condition, including through a congruent assessment of the same, transparent and easy assessment of his condition, which allows the full exercise of his civil and social rights, including the right to independent living and full social and labour inclusion, as well as the effective and full access to the system of services, benefits, financial transfers provided and any other related facilitation, and to promote the autonomy of the person with disabilities and his living on an equal basis with others, in compliance with the principles of self-determination and non-discrimination⁵⁸.

As for the subject of the implementing delegated decrees, the law was clear in identifying a number of profiles on which to intervene, with particular regard to the role of the public administration in ensuring the implementation of the disability reform.

After identifying the first requirement to be met, and thus the first objective to be attained, in the definition of the condition of disability, as well as in the revision, reorganisation and simplification of the sectoral regulations (Article 1(5)(a))⁵⁹, the enabling act in fact indicated a further six objectives that in turn can be traced back to three different types of measures that directly affect aspects inherent to the organisation of the public administrations involved in various ways in giving practical effect to the provisions of principle expressed at the regulatory level.

More specifically, it is possible to relate the area concerning the assessment of the disability condition and the revision of its basic assessment processes (Art. 1, para. 5, lett. b), as well as that concerning the multidimensional assessment of disability (Art. 1, para. 5, lett. c) - instrumental to the implementation of an individual, customised and participatory life project - to the need to «simplify procedural and organisational aspects so as to ensure promptness, efficiency, transparency and protection of the disabled person, and to rationalise the procedures and organisation of the disabled person's life project» (Art. 1, para. 5, lett. c). c) - instrumental to the implementation of the individual, customised and participatory life project - with the need to «simplify the procedural and organisational aspects so as to ensure timeliness, efficiency, transparency and protection of the person with disabilities, rationalisation and unification in a single procedure of the assessment

⁵⁸ See Art. 1, para. 1 of Law 22 December 2021, 227, concerning the delegation to the Government in the field of disability.

⁵⁹ The objective of rationalising the current legislation expressed by the provision in question refers, in addition to the evaluations underlying the assessment of the condition of disability pursuant to Law 5 February 1992, no. 104; to the assessments relating to civil invalidity pursuant to Law 30 March 1971, no. 118, and to civil blindness pursuant to Law 27 May 1970, no. 382 and Law 3 April 2001, no. 138; to civil deafness pursuant to Law 26 May 1970, no. 381; to deafblindness pursuant to Law 24 June 2010, no. 107; to assessments preparatory to the identification of pupils with disabilities pursuant to Article 1, paragraph 181, letter c), number 5), of Law July 2015, no. 107; to the assessment of disability for the purposes of labour inclusion pursuant to Law 12 March 1999, no. 68, and Article 1, paragraph 1, letter c), of Legislative Decree 14 September 2015, no. 151, and to the granting of prosthetic, health and rehabilitation assistance, of the assessments useful for the definition of the concept of non-self-sufficiency and of the assessments relating to the possession of the necessary requirements for access to tax, tax and mobility-related benefits as well as any other assessment of disability provided for by the regulations in force.

process» underlying the various conditions of frailty that have long been regulated in our system, while maintaining the specificity and autonomous relevance of each form of disability (Art. 2, para. 2, lett. b, no. 2). The use of new digital technologies with reference to the activities relating to differently-abled persons is also part of the broader process of digitalisation of the public administration, both from an internal point of view, through the computerisation of the assessment and archiving processes by public bodies (Art. 1, para. 5, lett. d)⁶⁰, and from an external point of view, through the upgrading of (public) services on the subject of inclusion and accessibility in favour of users/citizens (Art. 1, para. 5, lett. e). Lastly, the initiatives aimed at establishing a national ombudsman for the disabled (Art. 1, para. 5(f)) and at strengthening the Office for policies in favour of people with disabilities, set up at the Presidency of the Council of Ministers (Art. 1, para. 5(g)), are united by the intention to provide greater protection for citizens with disabilities.

Maintaining the same perspective aimed at enhancing the impact of the provisions of Law no. 227/2021 on the role of the administration in the field of disability, it must be emphasised that, in addition to the fundamental provisions that finally impose the adoption in our legal system of a definition of disability consistent with Article 1 of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities⁶¹ – together with the consequent use of the international classification models⁶² – the text of the proxy provides for a series of regulatory changes to the current discipline, which impact both from a substantive and a formal

⁶⁰ On which Article 2(2)(d) clarifies the need to set up, within the framework of the actions provided for in the PNRR, IT platforms, accessible and usable pursuant to Law 9 January 2004, no. 4, and inter-operable with those existing at the date of entry into force of the legislative decrees, which, in compliance with the principle of confidentiality of personal data, assist the assessment processes and the drafting of life projects, allow the consultation of certifications and information concerning economic benefits, social security and welfare benefits and social and health care assistance to which the disabled person is entitled, guaranteeing in any case the simplification of the conditions for the exercise of the rights of disabled persons and the possibility of carrying out checks, and also contain information on any benefits due to family members or persons caring for the disabled person.

⁶¹ See Article 2(2)(a)(1) of Law no. 227/2021 where it is clarified that this objective is also to be pursued by supplementing Law no. 104/1992 and introducing provisions providing for a basic assessment of disability distinct from a subsequent multidimensional assessment based on the bio-psycho-social approach.

⁶² Respectively, the ICF (International Classification of Functioning, Disability and Health) and the ICD (International Classification of Diseases) (Art. 2, par. 2, lett. a, no. 2); elements whose importance has been widely emphasised by the doctrine, inasmuch as they are capable of positively impacting on the current discipline, enabling the updating of the internal regulatory framework and thus overcoming some of the problems that had prevented a homogeneous and unitary treatment of the phenomenon: cf. *Proxy to the Government on Disability and the Budget Law 2022* cit., 94, in footnote 27, where he clarifies that the two classifications eschew both an exclusively “medical” approach, tending to represent disability as a disease or as the consequence of a disease, and an exclusively “social” approach, which sees disability as a problem generated by a society modelled on the needs of persons without disabilities. On the differences between the “medical” approach and the “social” approach, and for more bibliographical references, see C. Barnes, *Capire il modello sociale della disabilità*, Italian transl. A. Marra (ed.), in *Intersticios: Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, No. 1, 2008, 87.

point of view on the powers of the public administrations involved in ascertaining and protecting persons with disabilities.

As far as the substantive aspect is concerned, we refer in particular to the provision requiring the separation of the assessment paths envisaged for the elderly from those envisaged for adults and from those envisaged for minors, as well as the provision requiring the introduction into Law no. 104/1992 of the definition of reasonable accommodation, providing adequate protection tools consistent with the provisions of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Indeed, these interventions risk limiting the administrative powers related to the issuance of attestations of the condition of disability necessary to enjoy a series of facilitation and support measures provided by the laws in force in various contexts (work, education, social security, etc.): if, on the one hand, sanctioning the separation of the assessment paths for elderly people and people with disabilities, both of whom are considered categories of fragile subjects, determines a distinction that may in fact constitute a potential obstacle to the achievement of an adequate level of protection, on the other hand, the introduction of reasonable accommodation in the general application Law no. 104/1992 represents an elastic instrument through which, in the face of an ascertained condition of disability, the administration may impose adjustment measures only when reasonable, thus suggesting that, otherwise, the differently-abled person cannot find suitable satisfaction of his or her (occupational, and) life needs⁶³.

As regards, on the other hand, the formal aspect of the aforementioned regulatory changes on the activities of public administrations, it is sufficient to recall the provision to entrust a single public body with the exclusive medical-legal competence over the basic assessment procedures, guaranteeing their homogeneity throughout the national territory and achieving, also for the purpose of reducing legal disputes, a simplification and rationalisation of the procedural and organisational aspects (Article 2(2)(b)(4))⁶⁴; or the one aimed at establishing an effective and transparent system of controls on the adequacy of the services rendered⁶⁵, or again, with regard to the multidimensional assessment of disability and the implementation of the individual, customised and participatory life project,

⁶³ See P. Vargiu, *The Concept of “Reasonable Accommodation” as a Barrier to the Rights of Persons with Disabilities in International Law*, in *OIDU - Ordine Internazionale e Diritti Umani*, No. 4, 2023, 811-825, where the author argues that the principle of “reasonable accommodation”, rather than aiding the achievement of the substantive equality between persons with and without disabilities declared as the primary goal of the CRPD, frustrates its very own objective by depriving the obligation to provide accommodation of its actual binding force.

⁶⁴ Simplification that must also concern the re-examination or reassessment procedures, so that timeliness, efficiency and transparency are ensured and the protection and representation of the disabled person is recognised at all stages of the procedure for ascertaining the disability condition, guaranteeing the participation of the professional associations referred to in Article 1(3) of Law 15 October 1990, no. 295.

⁶⁵ To be implemented by guaranteeing interoperability between existing databases, as well as by also providing for specific situations entailing unforeseeability over time, except in cases of exemption already established by existing legislation.

one thinks of the provision aimed at coordinating the competent administrations for the integration of national and regional social and health planning, as well as the one that for the purposes of the multidimensional assessment, requires the establishment and organisation of assessment units composed in such a way as to ensure the integration of the interventions of taking charge, assessment and planning by the competent administrations in the social-health and social-welfare sphere.

4. The Inclusion of Persons with Disabilities in Relations with Public Administrations

Among the first measures to implement the objectives set forth in Delegated Law no. 227/2021, aimed at reviewing and reorganising/rationalising the current provisions relating to persons with disabilities, it is worth mentioning the entry into force, on 13 January 2024, of Legislative Decree 13 December 2023, no. 222 relating provisions on the upgrading of public services for inclusion and accessibility⁶⁶.

The purpose of this implementing decree is to make a series of amendments to the current legislation on administrative matters with the aim of guaranteeing accessibility to public administrations by persons with disabilities and uniformity of protection for public employees with disabilities on the national territory, so as to ensure their full inclusion in accordance with European and international law, with particular reference to Article 9 of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities⁶⁷. This initiative is also part of the actions promoted by the European Commission as part of the 2021-2030 strategy for the rights of persons with disabilities⁶⁸.

⁶⁶ For a detailed reconstruction of the regulatory changes made by Legislative Decree no. 222/2023 see M. Bertocchi, L. Bisio, *Accessibilità fisica, digitale e performance nel D.Lgs. n. 222/2023*, in *Azienditalia*, No. 4, 2024, 572-579.

⁶⁷ Cf. Art. 1, Legislative Decree no. 222/2023, which in Paragraph 2 clarifies how, for the purposes of the decree, accessibility is to be understood as the accessibility and usability, on an equal basis with others, of the physical environment, public services, including electronic and emergency services, information and communication, including computer systems and information technologies in Braille characters and in easily readable and comprehensible formats, also through the adoption of specific measures for the various disabilities or of assistance mechanisms or the provision of reasonable accommodation.

⁶⁸ See Brussels, 3 March 2021 COM(2021) 101 final, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Commissioner of the Regions, “Union of Equality: Strategy for the Rights of Persons with Disabilities 2021-2030”, which under point 8.1, dedicated to “disability-inclusive selection, recruitment, employment and retention processes”, underlines how diversity and inclusion enrich and strengthen organisations. In this spirit, the Commission will include in its renewed HR (Human Resources) strategy actions to boost the recruitment, effective employment and career perspectives of staff with disabilities and to create inclusive work environments, reinforcing its commitment as an employer to foster diversity and equality while also ensuring that accessibility and reasonable accommodation are provided for.

The scope of application of the legislation in question is therefore subjectively delimited, since it is addressed to the public administration in a broad sense, i.e. not only to the administrations referred to in Article 1(2) of Legislative Decree no. 165 of 30 March 2001 (Article 2(1) of Legislative Decree no. 222/2023), as well as to all independent Authorities, constitutional bodies (and those of constitutional importance) which, although enjoying regulatory autonomy, will have to adapt their internal regulations to the principles expressed by the Decree (Art. 2, para. 2, Legislative Decree no. 222/2023), but also to public service concessionaires (albeit limited to the provisions of Articles 7 and 8).

On the other hand, with regard to the objective sphere, it is possible to observe how the provisions in question affect various aspects of a predominantly organisational nature of the life of the administrations, addressing different categories of subjects in two distinct directions: one outward, in favour of citizens/users of public services with disabilities, the other inwards, for the benefit of public employees with disabilities.

The provisions of Art. 3 aimed at enhancing the prominence of social inclusion and accessibility in the planning and management of administrative activities, which is carried out through the PIAO (Integrated Plan of Activities and Organisation), through the creation of a new managerial position to be assigned to a person with experience in the issues of social inclusion and accessibility of persons with disabilities (also proven by specific training); the function conferred on this new figure is that of specifically defining the methods and actions aimed at achieving full accessibility, both physical and digital, to the Administrations for the benefit of citizens over 65 years of age and citizens with disabilities (referred to in Art. 6, co. 2, lett. f, of Legislative Decree 9 June 2021, no. 80), having to propose the related identification of the programmatic and strategic performance objectives (as per Art. 6, co. 2, lett. a), and of the related human capital management and organisational development strategy, as well as the annual and multi-year training objectives (as per Art. 6, co. 2, lett. b).

For the purposes of a more feasible implementation of this provision, the provision under review also specifies that the aforesaid functions may also be performed by the person responsible for the process of integration of persons with disabilities in the workplace (as per Article 39-ter, paragraph 1, of Legislative Decree no. 165/2001), if he/she has a managerial qualification⁶⁹, also allowing smaller administrations (with fewer than fifty employees) to assign this new managerial function also by resorting to forms of associated management.

Another regulatory provision that operates at an organisational level, but in any case to the benefit of the relationship between administrations and citizens/users with disabilities, is represented by Article 4, through which the dictate of Legislative Decree 27 October 2009, no. 150 (the so-called “Brunetta” reform) is amended, introducing for the first time a correlation between accessibility/inclusion

⁶⁹ The names of the persons identified pursuant to this paragraph are communicated to the Presidency of the Council of Ministers - Civil Service Department.

objectives and results and the performance cycle. Specifically, in Art. 5 of Legislative Decree no. 150/2009, the administration's management objectives are to be integrated so as to ensure the effective social inclusion and accessibility of people with disabilities, and Art. 3 of the same legislative decree, the provision whereby for the assessment of individual and organisational performance – to be implemented according to criteria strictly linked to the satisfaction of the interest of the recipient of the services and interventions – it is required to take into account whether or not those objectives have been achieved, thus affecting the disbursement of performance-related bonuses and components of remuneration, and relevant for the purposes of the recognition of economic progressions, the assignment of positions of responsibility to staff, as well as the conferment of managerial appointments, and exposing the official to a possible negative assessment, in turn relevant for the purposes of ascertaining managerial responsibility⁷⁰.

There is also a further point in the legislation that is destined to affect relations outside the administration insofar as it relates to the instruments of protection granted to the citizen/user with specific reference to the quality of public services with regard to the requirements of social inclusion and accessibility.

In fact, Article 7 of the Decree requires the service charter to indicate the quality levels of the activity performed (by the administration or the public service concessionaire) in relation to the actual accessibility of the services for persons with disabilities, clearly identifying (and in an accessible manner) for the various disabilities the rights, also of a compensatory nature, that users may demand from the service and infrastructure managers, as well as the methods by which to demand them, including through the appointed control bodies or authorities. This provision is instrumental in raising the level of protection obtainable by the citizen/user with disabilities, insofar as Article 8 sanctions the extension of the right to appeal for the efficiency of the administrations and public service concessionaires (pursuant to Article 1 of Legislative Decree 20 December 2009, no. 198) also to cases of failure to implement or violation of the quality levels of essential services for the social inclusion and accessibility of persons with disabilities contained in the service charters or of the obligations provided for by the regulations in force on the subject.

On the other hand, the provisions of Article 6 aimed at affecting relations within the administration, specifically in favour of public employees with disabilities, follow a perspective aimed at making certain changes to the rules on employment in public administrations enshrined in Legislative Decree 30 March 2001, no. 165⁷¹.

The provision in question focuses on the figure of the «Person in charge of the process of integration of persons with disabilities» in the workplace, governed by Article 39-ter of the aforementioned Legislative Decree no. 165/2001, which, unlike what was previously provided for, must now be appointed by all public administrations as part of their staff in service, without new or greater burdens for the public finance and within the human, financial and instrumental resources

⁷⁰ In this sense, see Article 3(5) and (5-bis) of Legislative Decree no 150/2009.

⁷¹ On this topic, see V. Berlingò, *L'effettività dell'integrazione lavorativa del disabile alla luce delle più recenti riforme della pubblica amministrazione*, in *Consulta online*, No. 1, 2018, 109-122.

available under the legislation in force. The previous text in fact only required the appointment of the person in charge to public administrations with more than two hundred employees. The new legislation also clarifies that the activity of the person in charge is aimed not only at guaranteeing the specific needs of integration of persons with disabilities in the workplace, but more generally at implementing the general principles established by Art. 7, by virtue of which «public administrations shall guarantee equality and equal opportunities between men and women and the absence of any form of discrimination, direct or indirect, relating to gender, age, sexual orientation, race, ethnic origin, disability, religion or language, in access to employment, treatment and working conditions, vocational training, promotion and safety at work»⁷².

Another amendment introduced by Article 6 of the Decree integrates the previous text of Article 39-ter of Legislative Decree no. 165/2001 by requiring that the person in charge be chosen primarily from among those managers, or in any case from among those employees, who have experience in social inclusion and accessibility of persons with disabilities, also proven by specific training.

As a whole, therefore, the intent of the legislator is not only to broaden the scope of application of the regulatory provision establishing the figure of the Person in charge, which no longer encounters any limit due to the size of the administration, but also to strengthen its role, to the extent that in addition to having to possess special professional and training requirements, the official in charge must tend to be chosen from among the tenured managers, and only if they are not available, from among other employees: in fact, this also ensures greater “commitment” to the pursuit of the objectives of inclusion and accessibility of employees with disabilities on the part of the manager, as a subject of managerial responsibility.

The specific provisions dedicated by Article 5 to the associations representing persons with disabilities also move in both the directions just referred to, and they now assume significant importance both with reference to the determination of the actions provided for in the PIAO, thus aimed at planning and scheduling the external activities of the administration in favour of citizens/users, and with reference to the preparation of the proposals formulated by the person in charge of the process of integration of persons with disabilities in the workplace, as well as in relation to the performance plan, limited to the profiles concerning the accessibility and social inclusion of persons with disabilities.

In conclusion, it is spontaneous to consider the provisions introduced by Legislative Decree no. 222/2023 as suitable for strengthening the current regulations for the protection of persons with disabilities who come into contact with the administrations that provide public services or who simply take an active part in them, as employees. This result is achieved by intervening, as seen, on the profile of the responsibilities of the public administration in relation to the effective achievement of the aforementioned objectives of social inclusion and accessibility,

⁷² See Article 7(1) of Legislative Decree no. 165/2001, which concludes that public administrations also guarantee a working environment characterised by organisational wellbeing and undertake to detect, combat and eliminate all forms of moral or psychological violence within the administration.

whether it is an internal responsibility, of a managerial nature, or an external responsibility, of a jurisdictional nature.

Some perplexity remains, however, as to the real capacity of these new regulatory provisions to be effectively and concretely implemented, considering the organisational difficulties that Administrations, especially small ones, might encounter in a path that should entail not only a formal regulatory adjustment, but also an effective integration of inclusion and accessibility issues, both in their strategies and in their organisational models⁷³. In fact, Article 9 of Legislative Decree no. 222/2023 makes it clear that the implementation of the provisions of this decree should not give rise to new or greater burdens on the public finance and that therefore the administrations concerned should provide for the envisaged fulfilments with the human, financial and instrumental resources available under current legislation⁷⁴.

5. The Regulation on Public Contracts and the “Third Generation” Social Clauses

Already for some time, in the European context, the regulation of public contracts has been an instrument for implementing a policy of promoting so-called “social aspects” that, with the achievement over the years of an ever-increasing legal prominence⁷⁵, has put administrations in a position to contribute indirectly to the development of the Member States, favouring the realisation of the more general cohesion objectives set out in Article 151 TFEU (Treaty on the Functioning of the European Union), including the promotion of employment, the improvement of living and working conditions and adequate social protection⁷⁶. The importance of

⁷³ In this sense see M. Bertocchi, L. Bisio, *Accessibilità fisica, digitale e performance* cit., 578.

⁷⁴ In this sense, the consideration already expressed in V. Pampanin, *The Role of Public Administration in Promoting the Accessibility of Online Resources: the Italian Legal Framework*, in AA.VV., *Building an Inclusive Society for Persons with Disabilities. New Challenges and Future Potentials in the Digital Era*, Pavia University Press, 2019, 49, where with reference to the legislation on the digital accessibility of public administration it is observed that «as it often happens with regulatory reforms that directly involve public administrations, the legislation [...] has not been accompanied by an adequate transfer of resources in favour of public administrations, neither in terms of personnel nor in strictly economic terms».

⁷⁵ The generic term “social aspects”, referring to public procurement, was first adopted by the case law of the Court of Justice of the European Union (in particular in the judgments of 17 September 2002, Case C-513/99, *Concordia Bus*, and 4 December 2003, Case C-448/01, *Wienstrom*) and subsequently saw its real scope better defined by a number of communications of the European Commission, until it was expressly formalised at the regulatory level by Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC, later amended by Directives 2014/24/EU, 2014/25/EU and 2014/23/EU.

⁷⁶ In this sense cf. V. Berlingò, *L'effettività dell'integrazione lavorativa del disabile* cit., 113-114, where it is recalled how the European Commission's publication, entitled *Buying social. A guide to the consideration of social aspects in public procurement*, employs the expression “Buying social” precisely to indicate the possibility offered to public administrations to achieve procurement operations that take into account one or more social aspects, including decent work, compliance with social and labour rights, social inclusion (understood as the inclusion of persons with disabilities), equal opportunities, accessibility.

the pursuit of social values and inclusion has been further reaffirmed, more recently, both at the European level, within the Europe 2020 strategy⁷⁷, and at the international level, within the ambitious UN 2030 Agenda for Sustainable Development⁷⁸.

Directive 2014/24/EU, which most recently consolidated the relevant European regulatory framework, clarifies how public procurement is the means to smart, sustainable and inclusive growth that should also strive to achieve shared objectives of social value (recital no. 2), since work and employment contribute to integration in society and are key elements in ensuring equal opportunities for all (recital no. 36).

In particular, the directive identifies how to integrate social aspects throughout the tender process, emphasising them both in the tender phase, in relation to the technical specifications, and in the contractor selection phase, regarding the selection and award criteria, not even neglecting the execution phase, through the provision of specific clauses.

The effective achievement of these objectives is ensured by a system of rewards and sanctions consisting, on the one hand, in the recognition of economic incentives for those who present specific requirements to guarantee social cohesion, and, on the other hand, in the exclusion from the tender for those who do not comply with the required parameters.

In this way, the contracting authority ends up influencing the companies' own production policies, directing them to invest in the "social aspects" of their activities, thus marking the definitive departure of the discipline from the use of the sole criterion of economic interest, traditionally conceived as the sole objective to be pursued in procurement⁷⁹.

With specific reference to the Italian national legal system, the first regulatory provision aimed at favouring the employment of persons with disabilities, through the determination of special requirements for participation in tenders, can in fact already be identified in Law 8 November 1991, no. 381 of concerning the regulation of social cooperatives, i.e. those companies whose purpose is to pursue the general interest of the community in the human promotion and social integration of citizens.

⁷⁷ See Brussels, 3 March 2010, COM(2010) 2020 final, Communication from the Commission *EUROPE 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, which identifies inclusive growth as one of the priorities to be pursued, i.e. achieving an economy with a high employment rate that fosters economic, social and territorial cohesion. Concretely, this is reflected in the flagship initiative European Platform against Poverty, which includes the development and implementation of programmes to promote social innovation for the most vulnerable, in particular by providing innovative education, training and employment opportunities for disadvantaged communities, as well as to combat discrimination, e.g. against people with disabilities.

⁷⁸ See the Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, with specific reference to Goal 8.5, aimed at «ensuring by 2030 full and productive employment and decent work for women and men, including youth and persons with disabilities, and fair remuneration for work of equitable value», as well as Goal 10.2, aimed at «enhancing and promoting the social, economic and political inclusion of all, regardless of age, gender, disability, race, ethnicity, origin, religion, economic or other status».

⁷⁹ Cf. in this sense V. Berlingò, *L'effettività dell'integrazione lavorativa del disabile* cit., 114-115.

In particular, Art. 5, intended to operate with reference to those cooperatives that carry out activities (agricultural, industrial, commercial or services) aimed at the employment of disadvantaged persons⁸⁰, provides that public entities, including economic entities, and joint stock companies with public shareholdings, also by way of derogation from the rules on public administration contracts, may enter into agreements for the supply of goods and services other than socio-medical and educational ones, the estimated amount of which, net of VAT, is lower than the amounts laid down by the Community directives on public contracts, provided that such agreements are aimed at creating employment opportunities for disadvantaged persons⁸¹.

If the aforementioned requirements, both subjective and objective, are met, the cooperative society may therefore, after entering into an appropriate agreement, obtain the direct award of the service contract, as an exception to the contract code. Recourse to this instrument is in any case a mere faculty granted to the administration and not an obligation⁸².

This is clearly a provision capable of operating, albeit indirectly, in favour of persons with disabilities employed within the cooperative even if, as is evident, its particularly circumscribed scope of application and its non-binding scope testify to the still scarce relevance attributed, in those years, to the social dimension of public procurement in favour of the principle of guaranteeing competition⁸³.

The explicit entry of social values (in the broad sense) into the regulatory context of public contracts only occurred as from the “Code of public contracts for works,

⁸⁰ Pursuant to Article 4, Law no. 381/1991, disadvantaged persons are, among others, the physically, mentally and sensory disabled, former in-patients of psychiatric hospitals, including judicial ones, and persons undergoing psychiatric treatment.

⁸¹ This provision then finds a further extension of its scope also for the supply of goods or services (other than socio-medical and educational), the estimated amount of which net of VAT is equal to or greater than the amounts established by the EU directives on public procurement, with respect to which public entities (including economic entities, as well as joint-stock companies with public shareholdings), may include in their calls for tenders and specifications the obligation to perform the contract with the employment of disadvantaged persons and with the adoption of specific rehabilitation and work integration programmes.

The conditions that cooperatives must meet in order to enter into an agreement to entrust a service as an exception to the public contract regulations were reiterated and further specified by ANAC Resolution 20 January 2016, no. 32 on *Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali*.

⁸² For more in-depth analysis see, among many others, S.C. Sortino, *Gli appalti di servizi e le cooperative sociali*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, No. 19, 1998, 1893-1897; D. Mezzacapo, *Norme per il diritto al lavoro dei disabili (l. 12 marzo 1999, n. 68)*, in *Le Nuove leggi civili commentate*, No. 6, 2000, 1431-1438; P. Michiara, *L'affidamento di servizi al Terzo settore*, in *Non profit*, No. 3, 2014, 199-215.

⁸³ Cf. M.V. Ferroni, *L'affidamento agli enti del terzo settore ed il Codice dei contratti pubblici*, in *Nomos*, No. 2, 2018, 25-27, spec. 26, where it is observed how the administrative jurisprudence on the subject has clarified that «this rule, derogating from the general principles of protection of competition that govern the conduct of tender procedures, has exceptional value and as such must be interpreted restrictively. It follows that it is not possible to bring within its scope contracts other than those specifically indicated» (thus, Council of State ruling, sez. VI, 29 April 2013, no. 2342).

services and supplies”, adopted by Legislative Decree No 163 of 12 April 2006, implementing Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC. This was in fact already to be found in Article 2, according to which «the principle of economy may be subordinated [...] to criteria, set out in the notice, inspired by social needs, as well as the protection of health and the environment and the promotion of sustainable development». The reference to generic social needs, however, acquired a more precise meaning, as far as the inclusion of persons with disabilities is concerned, in the provisions of Article 52 aimed at regulating a special category of so-called reserved contracts⁸⁴.

According to this original provision - most recently included in Article 61 (entitled “excluded contracts”) of Legislative Decree no. 36 - contracting stations may reserve participation in public procurement procedures, in relation to individual contracts, or in view of the subject matter of certain contracts, to sheltered workshops in compliance with the regulations in force, or ensure that performance takes place exclusively in the context of sheltered employment programmes⁸⁵, when the majority of the workers concerned are disabled persons who, by reason of the nature or severity of their disability, cannot carry out a professional activity under normal conditions⁸⁶.

Clearly, these are special and derogatory provisions for contracts and concessions that provide for a real reservation, which can be applied both in the participation phase and in the execution phase, in favour of economic operators and

⁸⁴ See Art. 19, Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 *On the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts*, transposed by Art. 52 of the former Procurement Code and then substantially confirmed by Art. 20, Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council, of 26 February 2014, *On public procurement and repealing Directive 2004/18/EC*, transposed, in turn, by Art. 112 of Legislative Decree No. 50 of 18 April 2016. In doctrine see M. Lottini, *Gli appalti pubblici riservati a laboratori protetti e le clausole sociali di esecuzione del contratto*, in M.A. Sandulli, R. De Nictolis, R. Garofoli (eds.), *Trattato sui Contratti Pubblici*, Giuffrè, 2008, II, 1255-1263.

⁸⁵ In relation to the notions of “sheltered workshop” and “sheltered work programme”, in the absence of a clear regulatory definition, it has been argued in doctrine that «both figures are characterised by the employment (on a stable basis in the case of sheltered workshops, in relation to a specific contract in the hypothesis of “sheltered work programmes”) of the majority of disabled workers: with the consequent exclusion of categories of workers who are “disadvantaged” for reasons other than disability»: A.M. Balestreri, *Gli “appalti riservati” fra principio di economit  ed esigenze sociali*, in *Urbanistica e appalti*, No. 7, 2009, 790.

⁸⁶ Cf. A. Romeo, *Art. 61 Excluded Contracts*, in R. Villata, M. Ramajoli (eds.), *Commentary to the Public Contracts Code*, 2023, 248, where it is emphasised that the purpose, adopted by the national legislator, is therefore that of preparing a system of public contracts that, in the context of a free market, allows the implementation of social policies aimed at enhancing the professionalism of the subjects, protecting the employment of disadvantaged or disabled persons and promoting equal opportunities. Reserved contracts pursue a twofold objective: on the one hand, that of protecting particular subjective situations of disadvantage, promoting access to the labour market; on the other hand, that of recognising the possibility of participating in competitions outside the logic of pure competition.

social cooperatives and their consortia, whose main purpose is the social and professional integration of persons with disabilities.

In particular, the possibility given to contracting authorities to limit the number of aspiring tenderers to only “sheltered workshops” represents a potential compression of competition in the reference market and, therefore, a substantial limitation of the principle of favor “participationis” enshrined in Community law on procurement. On the contrary, in the hypothesis of reservation to “sheltered workshops” for the phase of execution of the contract, the pursuit of the social purposes underlying the reservation may well be declined by the authorities in a manner consistent with and respectful of the principles of maximum participation and freedom of organisation of business activity.

The instrument of public procurement thus comes to have a “mixed” cause, given not only by the acquisition of the work, service or labour, but also by the ability to promote and facilitate the social and labour insertion of persons in need of special protection, such as persons with disabilities. To this end, the provision now enshrined in Article 61 of Legislative Decree No. 36/2023 also provides for the possibility for contracting stations to introduce «mechanisms and instruments of bonus to achieve equal generational, gender and labour inclusion opportunities for persons with disabilities or disadvantaged persons»⁸⁷.

The real change of step for the valorisation of social aspects in public procurement is, however, represented by a different provision, introduced in the national context starting with the regulation of contracts under Legislative Decree no. 50/2016, namely Article 50 concerning the so-called social clauses. In fact, this provision provides that for the awarding of concession contracts and contracts for works and services other than those of an intellectual nature, with particular regard to those relating to labour-intensive contracts, the calls for tenders, notices and invitations shall include, in compliance with the principles of the European Union, specific social clauses aimed at promoting the employment stability of the staff employed⁸⁸.

What is most interesting to emphasise is first of all the compulsory nature of the introduction, among the tender rules, of the social clauses, which thus assume for the first time a general applicative scope, as they are addressed to all procurement and concession contracts concluded by Italian public administrations⁸⁹.

Although these are “second-generation” social clauses, i.e., aimed at protecting the employment stability of the workers involved (so-called “reabsorption” clauses) and functional to countering downward competition dynamics in labour costs, their provision in national legislation has proved fundamental as a prerequisite for the more recent development of new social clauses. Although these are “second-

⁸⁷ See A. Romeo, *Art. 61 Excluded Contracts* cit., 250.

⁸⁸ For an extensive reconstruction of the development of social clauses in our legal system see F. Pantano, *Le clausole sociali nell'ordinamento giuridico italiano. Concorrenza e tutela del lavoro negli appalti*, Pacini Giuridica, 2020.

⁸⁹ On this topic, see S. Bandini, A. Coppetti, P. Moro, *La leva dei contratti pubblici per l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati*, in *Appalti e Contratti*, No. 9, 2018, 11-28.

generation” social clauses, i.e. aimed at protecting the employment stability of the workers involved (so-called “reabsorption” clauses) and functional to countering downward competition dynamics in labour costs⁹⁰, their provision in national legislation has proved fundamental as a prerequisite for the more recent development of new social clauses that can be defined as “third-generation” by virtue of the different purpose they aim at, no longer and not so much aimed at protecting and stabilising the employed workers, but rather at promoting equal conditions and opportunities for the categories of workers that are currently less protected (women, persons with disabilities, young people)⁹¹.

In the context of the provisions of Decree-Law 31 May 2021, no. 77⁹², intended to regulate the initiatives and instruments for the implementation of the National Recovery and Resilience Plan (PNRR)⁹³, and the National Plan for Complementary Investments (PNC), the Legislator has in fact provided in Art. 47 the adoption of measures aimed at fostering equal gender and generational opportunities, as well as the labour inclusion of persons with disabilities, through conditionality mechanisms, according to which the fulfilment of social interests entails the acquisition of a competitive advantage for companies participating in tenders⁹⁴.

⁹⁰ Cf. B. Rabai, *Public procurement e clausole sociali. Un nuovo equilibrio tra diritti sociali e ragioni del mercato*, in *Giorn. dir. amm.*, No. 2, 2022, 233, where it is clarified that the rationale of the latter instruments is to be found mainly in the protection of the employment of personnel used by the outgoing company in the performance of the contract and, therefore, in the aim of opposing downward competition dynamics in labour costs (so-called *social dumping*).

Compared to the “second generation” clauses, the “first generation” clauses aim instead to promote the application of the minimum standards of treatment established by national collective agreements, with the objective of ensuring better employment conditions for the employees of the companies to which the so-called social clauses are addressed: cf. E. Ghera, *Le c.d. clausole sociali: evoluzione di un modello di politica legislativa*, in *Dir. relaz. ind.*, No. 2, 2001, 143, where the author observes that one can therefore recognise – in the so-called social clauses of fair treatment – the expression of a principle of support and enhancement of collective bargaining and, at the same time, of protection – or guarantee – of the individual rights of workers.

⁹¹ See R. Caranta, S. Fichera, *Il nuovo Codice degli Appalti pubblici e le tutele sociali dal punto di vista dell'amministrativista*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, No. 1, 2024, 36-37, where, in relation to the second generation clauses, it is emphasised that the legislator goes further, foreseeing the possibility that social clauses be used to achieve further objectives, such as equal opportunities between persons of different ages, between men and women, the integration of disabled or disadvantaged workers.

⁹² See Decree-Law 31 May 2021, no. 77, concerning governance of the National Recovery and Resilience Plan and initial measures to strengthen administrative structures and accelerate and streamline procedures, converted with amendments by Law 29 July 2021, no. 108.

⁹³ Pursuant to Article 1, the decree defines the national regulatory framework aimed at simplifying and facilitating the realisation of the goals and objectives set out in the National Recovery and Resilience Plan, referred to in Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021, as well as in the National Plan for Complementary Investments referred to in Decree-Law 6 May 2021, no. 59, on urgent measures concerning the complementary fund for the National Recovery and Resilience Plan and other urgent measures for investments, implemented by Regulations (EU) 2021/240 and (EU) 2021/2041.

⁹⁴ Cf. F. Pantano, *Clausole sociali, concorrenza, investimento pubblico e tutela del lavoro: dal Codice dei contratti pubblici al PNRR*, in *federalismi.it*, No. 25, 2022, 180.

The aforementioned provision, in addition to providing for the obligation for companies with more than 50 employees, participating in calls for tenders (financed with NRP funds), to submit at the time of the request to participate (or bid), under penalty of exclusion, a copy of the report on the personnel situation (Art. 47, para. 2), in accordance with the provisions of the Code of Equal Opportunities between men and women⁹⁵, requires companies with 15 or more employees, but less than 50, to submit, within six months of the conclusion of the contract, a certification and a report on the fulfilment of the obligations provided for by the regulations for the right to work of disabled persons⁹⁶, as well as a report on any sanctions and measures taken against them in the three years preceding the deadline for submission of bids (Art. 47, para. 3-*bis*).

These obligations addressed to companies are clearly suitable to reinforce compliance with the rules protecting the right to work of persons with disabilities in relation to the particular context of public contracts, especially considering that in the event of non-compliance there is the application of penalties commensurate with the seriousness of the violation and proportional to the amount of the contract or the services provided under the contract (Art. 47, para. 6), but they are not in themselves an effective tool to promote the effective employment of persons with disabilities in companies, such as to ensure an increase in terms of employment rates.

On the contrary, such an effect is instead produced directly by the different provision requiring contracting authorities to adopt, in the contract notices, notices and invitations, specific clauses aimed at including criteria to promote youth entrepreneurship, the employment inclusion of persons with disabilities, gender equality and the hiring of young people, both as necessary requirements for participation in the tender, and as autonomous bonus requirements of the tender with a view to the award of the contract (Art. 47, para. 4).

In relation to this last profile, the ability of the public administration to reward companies participating in the tender that are more virtuous in the field of, among others, the inclusion of persons with disabilities, is further strengthened by the possibility of providing (in the tender rules) for the assignment of an additional score to the tenderer or candidate that in the three years preceding the date of expiry of the deadline for submission of tenders, is not the subject of findings relating to discriminatory acts or conduct; which uses or undertakes to use specific tools to reconcile the needs of care, life and work for its employees, as well as innovative ways of organising work; which undertakes to employ, in addition to the minimum percentage threshold laid down as a requirement for participation, disabled persons, young people under the age of thirty-six, and women for the performance of the

⁹⁵ See Art. 46, Legislative Decree, No. 198 of 11 April 2006.

⁹⁶ See Art. 17, Law, No. 68 of 12 March 1999.

contract or for the implementation of related or instrumental activities (Art. 47, para. 5)⁹⁷.

However, it must be considered that the potential positive impact of the introduction of such measures risks being somewhat weakened by the closing provision of Art. 47 which, in paragraph 7, indeed allows contracting authorities not to include in the contract notices, notices and invitations the participation requirements set forth in paragraph 4, or to establish a lower proportion thereof, giving adequate and specific reasons, if the subject of the contract, the type or nature of the project or other elements specifically indicated make their inclusion impossible or contrary to the objectives of universality and sociality, efficiency, cost-effectiveness and quality of the service as well as the optimal use of public resources.

In this sense, the provisions most likely to promote the development of employment inclusion of persons with disabilities risk being substantially obliterated in the face of a simple reinforced motivation burden.

The role of “third-generation” social clauses in promoting the inclusion of people with disabilities in public administration procurement has also recently been confirmed in the recently approved new Public Contracts Code.

In fact, Legislative Decree 31 March 2023, no. 36 re-proposes in Art. 57, paragraph 1, a special regulatory provision dedicated to the social clauses of the contracts, according to which, except for contracts for works and services of an intellectual nature, the calls for tenders, notices and invitations must contain specific social clauses with which measures oriented, among other things, to guarantee equal generational, gender and labour inclusion opportunities for disabled or disadvantaged persons, the employment stability of the personnel employed, as well as the application of the national and territorial collective agreements of the sector.

Compared to the regulations on social clauses enshrined in the previous Legislative Decree no. 50/2016, the new Code no longer contains an express reference to labour-intensive contracts, while it has introduced one for the cultural heritage and landscape sector, thus requiring contracting authorities to take the special social needs of this sector into due consideration⁹⁸.

The changes thus introduced signal a further broadening of the scope of the obligation to include social clauses in calls for tenders, both with regard to the group of people who will be able to benefit - now expressly referring to women, young

⁹⁷ In this sense see M. Lamberti, *La riforma degli appalti pubblici tra PNRR e legge delega: verso il rafforzamento delle clausole sociali?* in *Il diritto del mercato del lavoro*, No. 3, 2022, 592-593, where it is argued that the additional bonus measures referred to, although merely illustrative, seem to be attributable to the precise desire to incentivise tender participants to put in place measures that can be traced, in a broad sense, to the objectives of equal generational and gender opportunities identified by Art. 47, Legislative Decree no. 77/2021, measures that, when adopted, can guarantee greater chances of being awarded the contract.

⁹⁸ See M. Lunardelli, *Dal PNRR come “corpus normativo” speciale al nuovo codice dei contratti pubblici: continuità e innovazioni*, in *Urbanistica e appalti*, No. 2, 2024, 199.

people and persons with disabilities - and with regard to the type of contracts covered by this obligation.

As clarified in doctrine, in fact, both the administrative courts and the competent authority for public contracts had interpreted the reference to labour-intensive contracts as meaning that the obligation to include the social clause should only concern that category of contracts, while for other contracts it was left to the discretionary choice of the contracting authority. With the new wording, this rule should instead be interpreted in the sense of imposing a generalised obligation for all contracts (excluding those concerning services of an intellectual nature)⁹⁹.

6. The “National System” for the Promotion and Protection of the Rights of Persons with Disabilities

Within the framework of the reform process for the adaptation of domestic regulations to the principles and values accepted at the international level starting with the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, it is necessary to emphasise the importance of accompanying individual regulatory interventions with the construction of an apparatus of administrative bodies, operating at various levels, aimed at guaranteeing the protection of the rights of vulnerable persons, as well as supervising and promoting the conditions for their effective enjoyment.

The first public body to do so in our legal system was the National Observatory on the Condition of Persons with Disabilities, whose establishment took place on the occasion of the ratification of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities¹⁰⁰. In fact, Article 3 of Law 3 March 2009, no. 18 provided for the establishment of this Observatory at the Ministry of Labour, Health and Social Policies, «in order to promote the full integration of persons with disabilities, in implementation of the principles enshrined in the Convention [...], as well as the principles indicated in Law 5 February 1992, no. 104»¹⁰¹.

The main tasks of the body are characterised mainly by the purpose of reporting on the activities carried out in implementation of the Convention (collection of statistical data defining the condition of persons with disabilities, preparation of the report on the state of implementation of disability policies pursuant to Art. 41, para. 8, of Law no. 104/1992), as well as the promotion of the rights and integration of

⁹⁹ Cf. E. Caruso, *La funzione sociale dei contratti pubblici: oltre il primato della concorrenza?*, Jovene, 2021, 452, where Anac Guidelines No. 13 and the related Council of State Opinion No. 2703 of 21 November 2018 are referred to.

¹⁰⁰ For an initial comment see I. Ambrosi, M.D. Auria, *La l. n. 18 del 2009 di ratifica della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*, in *Famiglia, Persone e Succioni*, No. 5, 2009; N. Foggetti, *Con la creazione dell'Osservatorio nazionale fatto il primo passo per adeguarsi alla disciplina*, in *Guida al Diritto*, No. 15, 2009.

¹⁰¹ For the rules on the composition and internal functioning of the Observatory, please refer to Ministerial Decree 6 July 2010, no. 167 concerning regulation governing the National Observatory on the condition of persons with disabilities, adopted by the Minister of Labour and Social Policies in agreement with the Minister for Public Administration and Innovation.

persons with disabilities¹⁰². In this latter regard, the two two-year action programmes for the promotion of the rights and integration of persons with disabilities are particularly noteworthy¹⁰³, as well as the study and research activities to identify priority areas of intervention in the field.

The real change of step in the construction of an administrative apparatus supporting the achievement of the objectives of social inclusion and protection of persons with disabilities is, however, much more recent, as it can be identified first in the identification of a special Minister of Disability, not only of symbolic value (since without portfolio) but also partly operational (thanks to the provision of the Single Fund for the inclusion of persons with disabilities)¹⁰⁴, and then in the creation of a National Guarantor of Disabilities, responsible for the protection and promotion of the rights of persons with disabilities¹⁰⁵. In fact, both these interventions have made it possible to definitively integrate, also in our legal system, that “national system” for the promotion and protection of the rights of persons with disabilities required to achieve the full implementation of the provisions contained in the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities.

Among the main functions entrusted to the National Guarantor of Disabilities, it is worth highlighting here those more specifically aimed at ensuring the effective protection of persons with disabilities against discrimination phenomena that often affect the enjoyment of rights by these persons: we refer in particular to b) combating the phenomena of direct or indirect discrimination or harassment on the grounds of disability and the refusal of reasonable accommodation referred to in Article 5, paragraph 2 (Art. 4, para. 2, lett. b); the promotion of the effective enjoyment of the rights and fundamental freedoms of persons with disabilities, on an equal footing with other citizens, also by preventing them from being victims of segregation (Art. 4, para. 2, lett. c); the reception of complaints submitted by

¹⁰² See A. De Amicis, *La L. 3 marzo 2009, n. 18 di ratifica della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità: i principi e le procedure*, in *Giurisprudenza di merito*, No. 10, 2009, 2377-2378, where it is clarified that the tasks of the Observatory are, for the most part, of a programmatic and propulsive nature.

¹⁰³ See respectively Presidential Decree of 4 October 2013 and Presidential Decree of 12 October 2017. On the action plans of the Observatory see also C. Sagone, *La tutela della disabilità secondo il modello bio-psico-sociale* cit., 268.

¹⁰⁴ See Article 1, paragraphs 210-216 of Law No. 213 of 30 December 2023, which provided for an endowment of the Fund of more than 552 million euros for the year 2024.

The Single Fund will make it possible to manage, with simpler rules, the allocation of resources and the refinancing of calls for proposals and projects addressed to persons with disabilities. It is a simplification and rationalisation measure that will support the creation of interconnected and integrated lines of intervention, overcoming the current parcelling out of resources that penalises persons with disabilities and families, but also the work of local authorities and third sector organisations; see the institutional website of www.disabilita.governo.it.

¹⁰⁵ Cf. the provision of Article 1, par. 5, let. f, and 2, par. 2, let. f, of Law no. 227/2021, as well as Legislative Decree no. 20 of 5 February 2024, concerning the establishment of the National Guarantor Authority for the rights of persons with disabilities, implementing the delegation conferred on the Government.

persons with disabilities, their family members (or their representatives), associations and bodies entitled to act in defence of persons with disabilities, identified pursuant to Art. 4 of Law 1 March 2006, no. 67, by individual citizens, by public administrations.

Moreover, it should be remembered that this new figure will only be fully operational as of 1 January 2025, which makes the initiatives of those territories that, even before formalisation at the national level, have set up a Guarantor for the disabled at the regional, provincial or municipal level even more significant¹⁰⁶. To date, there are eight Italian regions that have provided for and regulated, through *ad hoc* regional laws, the creation of a figure dedicated to the protection of the rights of persons with disabilities (Calabria, Campania, Latium, Lombardy, Apulia, Sicily, Umbria and Valle d'Aosta). Four others (Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Marche and Molise) have instead merged these competences into the broader figure of the Guarantor of the rights of the person, which also deals with minors and prisoners¹⁰⁷.

There are also regions such as Abruzzo, Emilia-Romagna and Tuscany for which a Guarantor with regional coverage has not yet been defined, but many municipalities in the area have acted independently¹⁰⁸.

¹⁰⁶ The first region to intervene in this field was Apulia by means of Article 31-*ter*, Regional Law 10 July 2006, no. 19 entitled 'Discipline of the integrated system of social services for the dignity and wellbeing of women and men in Apulia' - Regional guarantor of the rights of persons with disabilities, which provides that in order to ensure the full implementation of the rights and individual and collective interests of persons with disabilities in the region, pursuant to Law 5 February 1992, no. 104 (Framework law for assistance, social integration and the rights of disabled persons), and the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, ratified by Italy by means of Law 3 March 2009, no. 104 (framework law for assistance, social integration and the rights of disabled persons), the Office of the Regional Guarantor of the Rights of Persons with Disabilities is established at the Regional Council of Apulia, to which is entrusted the protection and non-judicial protection of the rights of disabled persons resident or temporarily present in the regional territory.

More recently, the Lombardy region has taken action with Law 24 June 2021, no. 10, on establishment of the Regional Guarantor for the protection of persons with disabilities. Amendments to Regional Laws no. 6/2009, no. 18/2010 and no. 22/2018, on which see N. Maccabiani, *L'istituzione del Garante regionale per la tutela delle persone con disabilità in Lombardia: un passo avanti, con prudenza*, in *Le Regioni*, No. 6, 2021, 1488-1508. Lastly, see Law 25 July 2023, no. 7 of the Region of Lazio through which the Regional Guarantor has been assigned important functions that can be traced back to two main macro-typologies: an action of protection and intervention to guarantee respect for the rights sanctioned by regional and national regulations and an action of promotion of widespread culture and awareness of the needs and rights of persons with disabilities. To this end, the Guarantor may introduce initiatives to prevent and combat bullying, abuse and gender discrimination; he/she may activate initiatives of an educational and informative nature; he/she may enter into agreements and conventions with institutions, bodies, schools or any other body involved in a truly inclusive culture.

¹⁰⁷ On the other hand, the regions of Liguria, Piedmont, the Autonomous Province of Trento and the Autonomous Province of Bolzano do not appear to have started any institutionalisation of the guarantor. These data are taken from www.osservatoriomalattiaare.it.

¹⁰⁸ These include Chieti, Ferrara, Piacenza, Livorno, Pisa, Lucca, Siena, Montopoli, Grosseto and Fucecchio.

6 • 2 • 2024



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

FIELD STUDIES AND THE STUDY OF POWER: REFLECTIONS FROM THE MARGINS OF THE INDIAN SOCIAL LANDSCAPE

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



M. ADDUCI



Milano University Press

ISSN: 2612-6672

**Field Studies and the Study of Power: Reflections from
the Margins of the Indian Social Landscape**
[Ricerca sul campo e studio del potere: riflessioni dai margini del paesaggio
sociale indiano]

*Matilde Adduci **

Abstract

[It.] Muovendo dal riconoscimento dell'ineluttabilità della questione inerente gli spazi analitico-metodologici per lo studio del potere, questo articolo offre una riflessione su un principio analitico-metodologico che ha crescentemente informato il terreno delle scienze sociali, vale a dire l'individualismo metodologico di matrice neoclassica. Contestualmente, attingendo all'esperienza di ricerca dell'autrice, l'articolo richiama il tema del dialogo fra teoria e campo, a partire da un approccio informato da ologismo metodologico, che adotta le lenti dell'economia politica critica per interrogare il dispiegarsi di specifiche dinamiche di potere. Nel far ciò, si soffermerà sull'importanza riconosciuta, nell'ambito di tale approccio, alle storie di vita individuali.

[En.] Starting from an acknowledgement of the inescapability of the question of the analytical-methodological space for the study of power, this paper presents a reflection upon an analytical-methodological principle that has increasingly informed the terrain of social sciences, namely methodological individualism, as it features in neoclassical economics. Contextually, by drawing upon the author's research experience, the paper offers some reflections on the dialogue between theory and the field. It takes an analytical approach informed by methodological holism and which adopts the lens of critical political economy to interrogate the unfolding of specific social power dynamics. In so doing, the paper dwells upon the importance recognized, within such an approach, of individual life stories.

Parole-chiave: Individualismo metodologico – Ologismo metodologico – Potere – Ricerca sul campo – India.

Keywords: Methodological Individualism – Methodological Holism – Power – Field-Based Research – India.

* Lecturer in History and Institutions of Asia, Department of Humanities, University of Turin. The author gratefully acknowledges the importance of the comments and suggestions made by two anonymous reviewers. This article is one of the outcomes of a research project funded by the European Union, Next Generation EU Programme, in application of the Italian National Recovery and Resilience Plan (PNRR), Mission 4 – "Education and Research". The essay was submitted to a double-blind peer-review procedure. Member of the Editorial Team who oversaw the essay: Arianna Angeli.

CONTENTS: 1. Introduction. 2. *Homo Economicus* as the Fundamental Unit of Analysis of the (Socio)-Economic Sphere: What Spaces for the Study of Power? 3. The Abiding Eclipse of Social Power Relations: the Comprehension of Socio-Political Life through the Lens of Methodological Individualism. 4. Some Reflection on Field-Based Research Oriented towards Exploring the Unfolding of Social Power Relations. 5. By Way of Conclusion.

1. Introduction

In August 2004, while I was conducting my first fieldwork in the Indian State of Odisha as a PhD student, I attended a ceremony to celebrate the 57th Independence Day of India held on a university campus in the State capital, Bhubaneswar. Significantly, the introductory speech ended by emphasizing Odisha's need for "less government and more governance". By drawing upon the apparently technical language of "governance" – supposedly a "good" one – those words presumed the need to relentlessly redraw the boundaries of the State's activities in the socio-economic realm to the advantage of the market. Words spoken in the face of the disturbing socio-economic scenario of the State, not least partially embodied by the slum extending outwards, right next to the campus itself. By the time I attended the ceremony, I was well aware that the State of Odisha, historically characterized by widespread social imbalances and profound levels of material deprivation, was permeated by illegal activities, significantly related to the exploitation of the abundant local natural resources. Yet, the apparently simple – to some even commonsensical – words categorically pronounced by the orator left me thoughtful. My thoughts inevitably ran to the blatant hardships experienced by Chilika Lake's poor fishing community, as at that time my research was focusing on the social conflict engendered by a (still) ongoing process of *de facto* privatization of the lake's waters, which I was interrogating from a class perspective, through the theoretical maps of critical political economy. By extension, I started thinking about the lot of all those who have been historically pushed to the margins of a capitalist development characterized, since the inception of market-oriented reforms, by the intertwining of a nationwide process of labour informalization with renewed trajectories of displacement related to the processes of privatization of the natural resources of the State. What did the theoretical and methodological assumptions underlying the orator's words explain – and what did they actually conceal – about the reality of the processes of socio-economic marginalization unfolding in and beyond the State of Odisha?

More recently, while reflecting upon my research trajectory in India – which over time continued to acknowledge the importance of interrogating reality through the lens of critical political economy – my attention was drawn by a paper authored by Henry Bernstein, focused on field-based research inspired by Marx and Marxism. Significantly, Bernstein notes that the adoption of this analytical stand

indicates an explicit or implicit «opposition, and critique of, other approaches ‘on offer’ in social science and in wider public discourse (...) that either deny or explain away the savage inequalities and contradictions of capitalism»¹. This reflection brings into play the far-reaching question of the analytical-methodological spaces for the study of power – namely, for interrogating in its complexity the historical unfolding of social power dynamics, in order to contribute to shedding light on the processes through which multidimensional, ruthless inequalities are (re)produced across and within societies. Ultimately, we might add, this raises the issue of the social role of research, powerfully evoked, not least, by Michael Burawoy’s consideration of ethnography, pointing out that this latter «by engaging with suffering and domination, hierarchy and inequality (...) calls attention to our accountability to a world beyond»².

Starting from an acknowledgment of the complexity and also the inescapability of these questions, I will reflect here on the limited, historically-specific analytical-methodological principle of methodological individualism as inflected by neoclassical economics. Since the late 1970s it has increasingly informed the field of social sciences, thereby making it inevitable for scholars to engage, explicitly or implicitly, with it. In parallel with the rise of the neoliberal social order, its echo has reverberated loudly in the “wider public discourse”. Reaching the Odishan landscape it resonated, not least, in the above-mentioned call for “less government and more governance”. I will also devote attention to the issue of the analytical spaces for the study of power. Alongside the increasing influence of the principle of methodological individualism, this issue has informed significant debates among all those who are interested in the (re)production of social power relations – as well as in the possible unfolding of counter-hegemonic practices. Contextually, by drawing upon my field-based research experience in India, I will propose some reflections on the dialogue between the theory and the field, within an approach informed by methodological holism. This approach adopts the lens of critical political economy to interrogate social conditions historically engendered by «underlying deep structures (...) invisible in themselves, manifest only in their effect»³. In so doing, I will dwell upon the acknowledged importance, within this approach, of individual experience and life stories, through which the “lived realities” of multiple, intertwining social inequalities – as well as of emancipatory processes – can be brought to light.

¹ H. Bernstein, *Into the Field with Marx: Some Observations on Researching Class*, in A. Mezzadri (Ed.), *Marx in the Field*, Anthem Press, 2021, 23.

² M. Burawoy, *The Extended Case Method: Four Countries, Four Decades, Four Great Transformations and One Theoretical Tradition*, University of California Press, 2009, xviii.

³ H. Veltmeyer, *New Social Movements in Latin America: The Dynamics of Class and Identity*, in *The Journal of Peasant Studies*, No. 1, 1997, 143.

2. Homo Economicus as the Fundamental Unit of Analysis of the (Socio)-Economic Sphere: What Spaces for the Study of Power?

Methodological holism «gives primacy to the social whole, as opposed to individuals, without necessarily precluding analysis pitched at the level of the individual»⁴. It follows that the adoption of a perspective informed by methodological holism implies the acknowledgment of the complexity of the social sphere, with the ensuing refusal to reduce this latter to an aggregate of individual agents⁵. This leaves space for taking individual inclinations, actions, choices and life stories into consideration, read within the context of the unfolding of broader socio-historical dynamics embedded in space. Methodological individualism, on the other hand, explains the realm of the social in terms of individual action and, through an individualist analytical reductionism, ultimately portrays this realm as a mere aggregation of individuals⁶. It has been widely remarked that the discipline most openly adherent to the «strictures» of methodological individualism is neoclassical economics⁷, which, incidentally, emerged in a specific socio-spatial context characterized by the consolidation of capitalism and the intensification of its inherent social tensions; namely late nineteenth century Europe⁸. Now, the

⁴ D. Milonakis, B. Fine, *From Political Economy to Economics: Method, the Social and the Historical in the Evolution of Economic Theory*, Routledge, 2009, 13.

⁵ *Ibidem*; J. B. Davis, *Individualism*, in J. Peil, I. van Staveren (Eds.), *Handbook of Economics and Ethics*, Edward Elgar Publishing, 2009, 261; S. Gibril, *Methodological Individualism and Holism*, in J.-F. Morin, C. Olsson, E. Ö. Atikcan (Eds.), *Research Methods in the Social Sciences*, Oxford University Press, 2021, 167.

⁶ C. Arnsperger, Y. Varoufakis, *What is Neoclassical Economics?*, in *Panoeconomicus*, No. 1, 2006, 7; J. B. Davis, *Individualism*, cit., 262-263; D. Milonakis, B. Fine, *From Political Economy to Economics*, cit., 14.

⁷ J. Heath, *Methodological Individualism*, in E. N. Zalta, U. Nodelman (Eds.), *The Stanford Encyclopaedia of Philosophy*, 2024, plato.stanford.edu/archives/sum2024/entries/methodological-individualism/, section 2.

⁸ The relationship between theoretical approaches to social phenomena and the socio-historical contexts in which these approaches mature is admittedly a complex one. While acknowledging this complexity, critical scholars have pointed out that the rise of neoclassical economics may be traced back to a historical phase of capitalism where the capitalist classes in Europe were facing – and reacting to – crucial challenges. More specifically, the last thirty years of the 19th century witnessed, on the one hand, the advance of working class organization and working class militancy and, on the other hand, the economic depression triggered by the 1873 financial crisis, that marked the beginning of a protracted period of monopolistic restructuring and consolidation of capitalism. These developments need to be read within a broader socio-historical context characterized, since the 1830s, by the increasing determination of ascendant capitalist classes to join forces with a declining aristocracy in order to curb the mounting power of the working classes. See, in this respect, J.F. Henry, *The Making of Neoclassical Economics*, Routledge, 1990, Ch. 6; B. O' Boyle, T. McDonough, *The State of Nature and Natural States: Ideology and Formalism in the Critique of Neoclassical Economics*, in J. Morgan (Ed.), *What is Neoclassical Economics?*, Routledge, 2016, 212-216; M. Lavoie, *Post-Keynesian Economics: New Foundations*, Edward Elgar, 2014, 26-27. For a wider discussion on the restructuring of social science at the turn of the XIX-XX century in response to working class militancy in Europe see K. van der Pijl, *The Discipline of Western Supremacy: Modes of Foreign Relations and Political Economy*. Vol. III, Pluto Press, 2014, Ch. 2.

importance of reflecting on the principle of methodological individualism as inflected by neoclassical economics lies, as anticipated, in the epistemological implications of the process of reassertion of neoclassical hegemony, which occurred in the second half of the twentieth century both within and beyond economics⁹. Since the 1970s in particular, against a socio-historical background marked by the implosion of Keynesianism – and the parallel ascendance of neoliberalism – an incipient intellectual tension towards the extension of the individualist assumption of neoclassical theory to the sphere of socio-political life took on new vigour, with significant implications for the conceptualization – and the study – of this sphere¹⁰.

It is worth mentioning at this point that within the neoclassical framework the principle of methodological individualism revolves around a specific conceptualization of the individual. Namely as a rational agent endowed with fixed, exogenous preferences – that are the expression of his/her own self-interest (utility) – oriented to the maximization of the latter through voluntary market exchange. It follows that this «single-minded and selfish utility maximizer» variant of Adam Smith's *homo economicus* is identified as the fundamental unit of analysis¹¹, through the assumption of the universality of rational decision-making oriented to the maximization of the individual utility¹². Faced with the endurance of the construct of the neoclassical individual, critical scholars have importantly questioned it over time by reason of the transhistorical character of the motivation driving this individual, seemingly abstracted from time as much as from space. In parallel, critical voices did not shy away from problematizing the construct of an «economic subject» who seems to be «economically unconditioned – especially in his preferences»¹³ and whose practices seem to be subject to an economic logic «obeying narrowly economic interests»¹⁴. After all, this paved the way for a scenario where the meaning of individual action seemed to be «imputed rather than studied»¹⁵, which led to the issue of the construction of a reified model of rationality¹⁶ being ultimately portrayed as universal “human nature”.

This was fraught with implications, not least in terms of conceptualization of the market. In fact, the representation of the market as the «primary points of reference» of the «rational calculating self- interested individual – epitomizing a transhistorical “human essence” – conveyed an understanding of the market itself as a «natural

⁹ See, in this respect, M. Blaug, *The Formalist Revolution of the 1950s*, in *Journal of the History of Economic Thought*, No. 2, 2003; D. Milonakis, B. Fine, *From Political Economy to Economics: Method*, cit., Ch. 15.; R. Swedberg, *Economics and Sociology: Redefining Their Boundaries*, Princeton University Press, 1990, 3-27.

¹⁰ B. O' Boyle, T. McDonough, *The State of Nature and Natural States*, cit., 216.

¹¹ D. Milonakis, B. Fine, *From Political Economy to Economics*, cit., 17.

¹² B. O' Boyle, T. McDonough, *The State of Nature and Natural States*, cit., 2013-214.

¹³ P. Bourdieu, *The Logic of Practice*, Polity Press, 1990, 47.

¹⁴ *Ibidem*, 50.

¹⁵ M. Burawoy, *Mythological Individualism – The Metaphysical Foundation of Analytical Marxism*, in T. Carver, P. Thomas (Eds.), *Rational Choice Marxism*, Macmillan, 1995, 191.

¹⁶ I. Ermakoff, *Theory of Practice, Rational Choice, and Historical Change*, in *Theory and Society*, No. 5, 2010, 528.

and universal sphere of rational human conduct»¹⁷. This was a perspective openly antithetical to a historically specific approach to markets that aimed at investigating the “making” of the latter, conceived as socially constructed institutions created through political processes ridden by conflict – exemplified by Marx’s renowned analysis of the process of primitive accumulation. In any case, as has been widely pointed out, a perspective that evokes the naturalization of markets risks reducing the terms of the debate about capitalism to whether «the essential human essence (...) is unfolding as it should with the expansion and intensification of market relations»¹⁸. Which spaces remain, within this perspective, for concepts such as class, exploitation and social conflict in the study of the (socio)-economic sphere? This is a question that arose repeatedly over time in the works of critical scholars¹⁹. Ultimately, in fact, the risk inherent in the shrinking of the spaces for the study of social power dynamics – where the analysis of class dynamics should be intertwined with the study of a wider realm of oppressive relations based on gender, ethnicity and religion – consists of favouring a representation of (socio)-economic phenomena “as if” they were «unalterable and inevitable», ultimately obscuring the idea that «human beings can modify them, overcome them, and create their own story»²⁰.

Notice, here, that historically, with the ascendance of neoclassical economics, the “scientific” status of economics seemed to be derived increasingly from the reinforcement of those conceptual boundaries, intended to enshrine a separation of the economic sphere from the socio-political sphere as well as from history – a tendency reasserted by a growing propensity to adopt mathematical techniques and modelling²¹. After all, the «universal trait of rational choice making» to which the neoclassical framework reduced the complexity of (socio)-economic events, could be easily deployed in formal models, by reason of its «determinist nature»²². Tellingly, over time, the unfolding of this process was underpinned by a philosophical stance on science that privileged the predictive power of theory –

¹⁷ D. Cahill, *Market Analysis Beyond Market Fetishism*, in *Economy and Space*, No. 1, 2020, 30.

¹⁸ G. Albo, *Contemporary Capitalism*, in B. Fine, A. Saad-Filho, M. Boffo (Eds.), *The Elgar Companion to Marxist Economics*, Edward Elgar, 2013, 85.

¹⁹ In this respect see, *inter alia*, D. Sayer, *Marx’s Method, Ideology, Science and Critique in Capital*, Harvester Press, 1979; P. Bourdieu, *The Logic of Practice*, cit.; P. Bourdieu, *Anthropologie Économique: Cours Au Collège de France 1992-1993*, Raisons d’agir, 2017; D. Milonakis, B. Fine, *From Political Economy to Economics*, cit.; M. Burawoy, *Mythological Individualism – The Metaphysical Foundation of Analytical Marxism*, cit.; F. García-Quero, J. Ollero-Perán, *Is Neoclassical Economics Scientific Knowledge Detached from Ethics? A Kantian Answer, an Institutional Alternative*, in *Review of Radical Political Economics*, No. 1, 2015, 56-69.

²⁰ F. García-Quero, J. Ollero-Perán, *Is Neoclassical Economics Scientific Knowledge Detached from Ethics? A Kantian Answer, an Institutional Alternative*, cit., 65.

²¹ J.B. Davis, *Individualism*, cit., 262; S. Dow, *Prospects for the Progress of Heterodox Economics*, in *Journal of the History of Economic Thought*, No. 2, 2000, 164; M. Lavoie, *Post-Keynesian Economics: New Foundations*, cit., 27-30; D. Milonakis, B. Fine, *From Political Economy to Economics*, cit., 95-96.

²² T. J. Barnes, *Rationality and Relativism in Economic Geography: An Interpretive Review of the Homo Economicus Assumption*, in *Progress in Human Geography*, No. 4, 1988, 477.

rather than the explanatory one – wherein the realism of the assumptions at the basis of predictive models was ultimately considered an irrelevant issue. In other words, the emphasis was to be put on the predictive capacity of “science” based on assumptions – such as the universality of rational decision-making oriented to utility maximization – which could be treated “as if” they were true. This would provide, it was further argued, the ultimate basis for “objective” policy design.²³ It was the early 1950s; the dawn of a process of progressive legitimization of the individualist assumption of neoclassical theory in the study of the socio-political realm.

3. The Abiding Eclipse of Social Power Relations: The Comprehension of Socio-Political Life through the Lens of Methodological Individualism

The progressive legitimization of the tenets of methodological individualism as inflected by neoclassical economics, in the study of the social sphere was favoured by the elaboration and consolidation of the “rational choice” approach to social theory. Emerging in the early 1950s, this approach gradually extended into the overall realm of the social sciences in the course of the following decades, gaining momentum in the 1960s and 70s. This development can be considered part of a phenomenon defined with complacency by its very advocates as “economic imperialism” – whose success, as per the words of one of its proponents, Paul Lazear, could be measured by the capacity of «imperialists» to induce «others to adopt the economic approach to explore issues that are not part of classical economics»²⁴. In any case, the increasing influence of the rational choice approach

²³ This philosophical stance was notably asserted in the early 1950s by Milton Friedman, one of the most prominent defenders of the neoclassical framework and its normative implications. In a piece of work that was destined to become highly influential within and beyond economics, Friedman noted in fact that «the belief that a theory can be tested by the realism of its assumptions independently of the accuracy of its predictions is widespread and the source of much of the perennial criticism of economic theory as unrealistic», underlining the «irrelevance» of this criticism. See M. Friedman, *The Methodology of Positive Economics*, in Id. (Ed.), *Essays in Positive Economics*, University of Chicago Press, 1953, 41. Over time, the question of the realism of rational choice assumptions was subject to debate among scholars who recognized themselves in rational choice theory. In particular, some of them dismissed the idea of the irrelevance of such a question in favour of the idea of the self-evidence of rational choice assumptions, whose roots may be partially found in the Austrian school of economics. See J. Friedman, *Introduction: Economic Approaches to Politics*, in Id. (Ed.), *The Rational-Choice Controversy*, Yale University Press, 1996, 11. For a critical discussion of this intellectual stance see, among others, B. Caldwell, *A Critique of Friedman's Methodological Instrumentalism*, in *Southern Economic Journal*, No. 2, 1980, 366-374; Id., *Friedman's Predictive Instrumentalism: A Modification*, in *Research in the History of Economic Thought and Methodology*, No. 1, 1992, 119-128; J. Peck, *Orientation: In Search of the Chicago School*, in R. Van Horn, P. Mirowski, T. A. Stapleford (Eds.), *Building Chicago Economics: New Perspectives on the History of America's Most Powerful Economics Program*, Cambridge University Press, 2011, xxv-lii.

²⁴ P. Lazear, *Economic Imperialism*, in *The Quarterly Journal of Economics*, No. 1 2000, 104. Significantly, it has been pointed out that the ultimate foundations of “economic imperialism” were laid in the 1930s. In particular, the expression is credited to Ralph William Souter who, as reported

– also known as “rational choice theory”, “public choice theory”, or “formal theory” – on the realm of social sciences has implied a significant reorganization of different disciplines around a philosophy of human being that identifies neoclassical rationality as the basis of human action²⁵. This process was laden with implications for the conceptualization of the realm of the social, all the more equated to the sum of single “rational” individualities, seemingly suspended in time and space²⁶. I discussed in a previous work the way in which this favoured a conceptualization of the public sphere as populated by “rational individuals” – politicians and bureaucrats – inherently prone to seize the earning opportunities generated by State regulations – as per the definition of rent-seeking behaviour – which contributed to the assumption of an absolute causal relationship between government size and

by Swedberg, wrote in 1933: « [t]he salvation of Economic Science in the twentieth century lies in an enlightened and democratic ‘economic imperialism’, which invades the territories of its neighbours (...) to aid and enrich them». See R. Swedberg, *Economics and Sociology*, Princeton University Press, 1990, 14. In retracing the history of “economics imperialism” Swedberg invites us furthermore to reflect on the «aggressive stance» that contradistinguished it, emanating from the assertion of the inherent capacity of neoclassical economics to address social science problems better than any other approach – combined with the allegedly undisputed rigour of mathematical model building. See R. Swedberg, *The New ‘Battle of Methods’*, in *Challenge*, No. 1, 1990, 36. On the issue of “economic imperialism” see, moreover, B. Fine, D. Milonakis, *From Economics Imperialism to FREAKONOMICS: The Shifting Boundaries between Economics and other Social Sciences*, Routledge, 2009; P. Bourdieu, *Anthropologie Économique*, cit.; B. Fine, *Economics Imperialism and Interdisciplinarity: Before the Watershed*, Brill, 2024. For a contribution to the debate on “economic imperialism” that raises the issue of the specific historical role of the University of Chicago, see E. Nik-Khah, R. Van Horn, *Inland Empire: Economic Imperialism as an Imperative of Chicago Neoliberalism*, in *Journal of Economic Methodology*, No. 3, 2012, 259-282. In particular, these scholars highlight the tensions existing in this institution towards changing «the policy approach of the state», in order to limit state intervention in the economic arena (Id., *Inland Empire*, cit., 271).

²⁵ P. Bourdieu, *Anthropologie Économique*, cit., 13. In this respect see also P. Dardot, C. Laval, *The New Way of the World: On Neoliberal Society*, Verso, 2013; B. Fine, D. Milonakis, *From Economics Imperialism to FREAKONOMICS: The Shifting Boundaries between Economics and other Social Sciences*, Routledge, 2009.

²⁶ It is important to recall that the rational choice approach was characterized by important internal diversifications, as noted by the scholar Ellen Meiksins Wood. Although the origins of the rational choice paradigm can be traced in a rebirth of right-wing thought, it does not follow that its adherents should automatically be associated with the political right. See E.M. Wood *Rational Choice Marxism: Is the Game Worth the Candle?*, in *New Left Review*, No. 177, 1989, 44. A significant example, in this respect, is the rise, between the 1970s and 1980s, of “rational choice Marxism” (also referred to as “analytical Marxism”), a body of work that prompted fresh reflections on the hegemonic reach of neoclassical economics. With regard to the vibrant debate generated by this body of work see, *inter alia*, E.M. Wood *Rational Choice Marxism: Is the Game Worth the Candle?*, cit.; J. Weldes, *Marxism and Methodological Individualism: A Critique*, in *Theory and Society*, No. 3, 1989, 353-386; T. Carver, P. Thomas (Eds.), *Rational Choice Marxism*, Macmillan, 1995; Z. Cheng, J. Chambers, *Against Methodological Individualist Interpretation of Marxist Explanations of Social Phenomena*, in *International Critical Thought*, No. 4, 2018, 626-642.

corruption²⁷. Here, I would like to add that the conceptualization of the public sphere informed by methodological individualism paved the way for a reified notion of the State – insofar as the latter appeared to be populated by “rational” individual agents, seemingly isolated from the historically and spatially specific unfolding of social power dynamics – and from the related social conflict.

On the whole, it has been noted that the rational choice framework offered a model of socio-political behaviour founded upon the self-interest of *homo economicus*, which was intended to capture the essence of the socio-political life, allegedly in isolation from the capitalist society. A society in which, as a matter of fact, the socio-political life itself occurs²⁸. Indeed, this model of socio-political behaviour has echoed importantly in the public discourse since the ascendance of the neoliberal social order – as exemplified by Margaret Thatcher’s famous statement «there is no such thing as society»²⁹, and by the growing popularity of an image of the State as populated by «unrepentant rent-seekers, inclined to waste and corruption»³⁰ – intended to legitimize neoliberal policy practices.

This is not to deny that the above-described intellectual scenario went through sophisticated developments over the course of time. On the contrary, significant developments sprang up following the emergence of the theoretical approach known as new institutional economics – or neo-institutionalism – which, nevertheless, moved along a line of continuity with the analytical-methodological premises of neoclassical economics.

Recall, at this point, that the roots of new institutional economics lay in sophisticated debates that gradually emerged in mainstream economics from the 1970s on, when issues such as market irregularities became a subject of thorough discussion, and was further elaborated during the 1980s and 90s³¹. Importantly, as Douglass North, one of the main and most prominent proponents of new institutional economics sought to underline, this latter «builds on neo-classical theory» to allow it to «deal with an entire range of issues heretofore beyond its ken»³². New institutional economics recognized that market exchange is permeated by uncertainty and, in particular, revisited the assumption of full information among rational individuals who engage in market exchange, in favour of the notion that

²⁷ M. Adduci, *Per un’analisi critica del tema della corruzione nella corrente dominante gli studi sullo sviluppo: percorsi teorici e riflessioni dai territori marginali dell’Odisha (India)*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni e Società*, No. 2, 2023, 6-7.

²⁸ B. Ollman, *What is political science? What should it be?*, in *New Political Science*, No. 4, 2000, 560. In this respect, see also N. Holmstrom, *For a Sustainable Future: The Centrality of Public Goods*, in L. Panitch, G. Albo (Eds.), *Beyond Market Dystopia: New Ways of Living: Socialist Register 2020*, Merlin Press, 2019, 199-215.

²⁹ Interview released by Margaret Thatcher on 23rd September 1987 to the British magazine *Woman’s Own*, retrieved on 7th August 2024 at margaretthatcher.org/document/106689.

³⁰ A. Mastropaolo, *Is Democracy a Lost Cause?*, ECPR Press, 2012, 105.

³¹ C. Lapavistas, *Mainstream Economics in the Neoliberal Era*, in A. Saad-Filho, D. Johnston (Eds.), *Neoliberalism: A Critical Reader*, Pluto Press, 36.

³² D. North, *The New Institutional Economics and Third World Development*, in J. Harriss, J. Hunter, C. M. Lewis (Eds.), *The New Institutional Economics and Third World Development*, Routledge, 1995, 17.

information in the market is typically spread in an asymmetric way. In other words, the selfish, utility maximizer *homo economicus* was now fundamentally conceived as imperfectly informed – while remaining the fundamental unit of analysis. In essential terms, asymmetrically held information was associated to the emergence of costs in market transactions (such as the costs inherent to the negotiation, conclusion and enforcement of contracts) destined to affect the efficiency of the market. Along these lines, market failures – which were now acknowledged – could lead to a condition where choices made by rational individuals might «fail to elicit allocation of resources that maximize the social welfare», thus engendering «social dilemmas»³³. On the whole, this construct paved the way to a recognition of the role played by institutions and institutional change in ameliorating the functioning of the market and mitigating uncertainty in market exchange³⁴. This construct, it should be noted, still assumed that the institutions themselves and the changes within them are a product of “rational” individual agents.

Within this framework notable emphasis was placed on the role of “well-specified and well enforced” property rights in creating the conditions for an efficient functioning of the market. These rights were identified in fact as the crucial institution at the basis of the trajectory of growth experienced by modern Western economies³⁵. As North underlined «[t]he establishment of such a set of property rights will then allow individuals in highly complex interdependent situations to be able to have confidence in their dealings with individuals of whom they have no personal knowledge and with whom they have no reciprocal and ongoing exchange relationships»³⁶.

I have elsewhere recalled how such a perspective led to a rethink of the issue of the disparities between global North and South in terms of quality of the institutional framework, which led to a recognition of the centrality of institutional infrastructure such as “property rights” and “law and order” in the so-called “good governance agenda”³⁷. In that article, I retraced criticisms inherent to an understanding of institutions – and institutional change – which, informed by the individualist assumption of neoclassical theory, seemed to leave no space to interrogate the complexity of the social processes through which, historically and in diverse spatial contexts, institutions have been created and transformed.

Here, I would like to recall another equally important issue raised by critics of neo-institutionalism, related to the very representation of the capitalist economy. As underlined by Fine, within such a framework, capitalism seemed to be essentially reduced to «a construct imperfectly informed individuals, imperfectly

³³ R. Bates, *Social Dilemmas and Rational Individuals: An Assessment of the New Institutionalism*, in J. Harriss, J. Hunter, C. M. Lewis (Eds.), *The New Institutional Economics and Third World Development*, cit., 35.

³⁴ *Ibidem*. Cfr. D. North, *The New Institutional Economics and Third World Development*, cit., 24.

³⁵ D. North, *Institutions and Economics Growth: An Historical Introduction*, in *World Development*, No. 9, 1989, 1320.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ M. Adduci, *Per un'analisi critica del tema della corruzione nella corrente dominante gli studi sullo sviluppo: percorsi teorici e riflessioni dai territori marginali dell'Odisha (India)*, cit., 12-13.

coordinated through the market place»³⁸. Also, as noted by others, in this terrain the market seems to preserve the status of «a primordial system» or «the original institution», rather than being the capitalist market(s), whose specificities need to be explained³⁹. All in all, this perspective contributed, on the one hand, to reproducing the premises for the naturalization of the market as well as, on the other hand, to the opening up of new spaces for the subsumption of the realm of the social within the logic of the (micro)-economic.

In any case, it was under the above-mentioned premise that neo-institutionalism recognized the importance of formal and informal institutions – expected to play an inherently “market-friendly” role – as harbingers of “technical”, “win-win” solutions to “social dilemmas” by virtue of the specific view of the socio-economic sphere underlying neo-institutionalism itself. Indeed, the acknowledgement that the role to be played by institutions should be one favouring the functioning of the market led, significantly, to conceding the relevance of the «vocabulary» of the social sciences – with explicit reference to political science⁴⁰. On closer inspection, however, what appeared to be recognized was, more precisely, the relevance of the “vocabulary” of a political science that had proved to be responsive to the call of economic imperialism. It is interesting to note, here, that the importance of conducting the study of political and social institutions within an analytical terrain consistent with a rational choice approach to individual action was advocated, among others, by Elinor Ostrom⁴¹. This would enable, according to the scholar, a fruitful analysis of those contexts where rational individuals face a lack of information – and the related conditions of uncertainty – by adopting «a view of human action that is both rule-governed and rational»⁴². While calling for a leading role for political science in this development, Ostrom strongly contributed to a view of the discipline according to which rational choice and institutional analysis should be «essential complements in the political science of the twenty first century»⁴³.

In all events, as anticipated, over time neo-institutionalism made significant inroads into the social sciences as a whole, reasserting a tendency towards the comprehension of socio-political life through the logic of the utility-maximizer individual, now conceived as imperfectly informed in a scenario where, as Pierre

³⁸ B. Fine, *Neither the Washington nor the Post-Washington Consensus: An Introduction*, in B. Fine, C. Lapavistas; J. Pincus (Eds.), *Development Policy in the Twenty-First Century: Beyond the Post-Washington Consensus*, Routledge, 2001, 7. See also D. Krier, *Finance Capital, Neo-Liberalism and Critical Institutionalism*, in *Critical Sociology*, No. 3, 2009, 395-416.

³⁹ D. Ankarloo, G. Palermo, *Anti-Williamson: A Marxian Critique of New Institutional Economics*, in *Cambridge Journal of Economics*, No. 28, 2004, 421; D. Milonakis, B. Fine, *Douglass North's Remaking of Economic History: A Critical Appraisal*, in *Review of Radical Political Economy*, No. 1, 2007, 48.

³⁹ R. Bates, *Social Dilemmas and Rational Individuals: An Assessment of the New Institutionalism*, cit., 47.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ See, in this respect, E. Ostrom, *Rational Choice Theory and Institutional Analysis: Toward Complementarity*, in *American Political Science Review*, No. 1, 1991, pp. 237-243.

⁴² E. Ostrom, *Rational Choice Theory and Institutional Analysis*, cit., 242.

⁴³ *Idem*, 243.

Bourdieu noted, (mainstream) economics tended to portray itself as «the general science of human practices»⁴⁴. Tellingly, the analytical terrain where neo-institutionalism intersected with rational choice theory witnessed the flourishing, *inter alia*, of a political approach to governance, a concept which gained wide circulation in the social sciences and in the wider public discourse from the mid-1990s on⁴⁵. This approach did not underestimate the peril of rent-seeking behaviour by public officials, justified by the attitudes that contradistinguished *homo economicus*⁴⁶. This, as noted above, had contributed significantly to legitimize the “natural” desirability of the core neoliberal policy practices. Rather, it paved the way to the widening of these latter, by advocating the establishment of governance structures at the service of an ostensibly socially neutral notion of efficiency. The idea according to which this development would have built the foundations for an apparently socially neutral, “problem-solving” oriented collaboration among “stakeholders” supposedly endowed of equal negotiating power, has engendered a vibrant debate among critical scholars, both in the global North and South, where the political approach to governance was adopted in terms of the “good governance agenda”.

The review of this debate – as well as of the related debate on the promotion of a notion of participatory policymaking abstracted from social conflict – goes beyond the scope of this essay⁴⁷. Here, I would like to return to a qualifier of the “good governance agenda” already introduced, namely the provision of institutional infrastructure such as “property rights” and “law and order”, aimed at encouraging the efficiency of the market. It has been significantly noted that the analytical ground underlying this prescription produces a questionable, exquisitely juridical, notion of “well-specified and well-enforced property rights”, to the detriment of the wider notion of «property relations, or social relations of production», thus

⁴⁴ P. Bourdieu, *Anthropologie Économique*, cit., 14. For a nuanced and timely analysis of new institutional arguments in comparative social science, see P. Cammack, *The New Institutionalism: Predatory Rule, Institutional Persistence, and Macro-Social Change*, in *Economy and Society*, No. 4, 1992, 397-429.

⁴⁵ A. Mastropaolo, *Is Democracy a Lost Cause?*, cit., 118; J. P. Gaudin, *La gouvernance a double-face. Declinazioni e contraddizioni*, Aracne, 2017, 15.

⁴⁶ M. Khan, *Corruption, Governance and Economic Development*, in K. S. Jomo, B. Fine (Eds.), *The New Development Economics: After the Washington Consensus*, Tulika Books, 2006, 200-221; B. Fine, *The Developmental State and the Political Economy of Development*, in K.S. Jomo, B. Fine (Eds.), *The New Development Economics*, cit., 110.

⁴⁷ With respect to these debates see, *inter alia*, N. Chandokhe, *Governance and the Pluralisation of the State: Implications for Democratic Citizenship*, in *Economic and Political Weekly*, No. 28, 2003; D. Porter, D. Craig, *The Third Way and the Third World: Poverty Reduction and Social Inclusion in the Rise of 'Inclusive' Liberalism*, in *Review of International Political Economy*, No. 2, 2004; A. Mastropaolo, *Is Democracy a Lost Cause?*, cit; P. Gaudin, *La gouvernance a double-face. Declinazioni e contraddizioni*, cit.; E. Sheppard, H. Leitner, *Quo Vadis Neoliberalism? The Remaking of Global Capitalist Governance after the Washington Consensus*, in *Geoforum*, No. 2, 2010; J. Demmers, A. E. Fernández Jilberto, B. Hogenboom (Eds.), *Good Governance in the Era of Global Neoliberalism*, Routledge, 2005.

contributing once more to the eclipsing these latter from the analysis⁴⁸. It might be added that, more broadly, such a prescription seems to draw upon a reified notion of law and its implementation, which obscures the issue of the relationship between the enactment of law, the enforcement of law – or its denial – and social conflict. This is an issue, however, that resonates strongly in the social landscapes of India and beyond⁴⁹. However it can hardly be acknowledged – let alone explored – through the theoretical framework underpinning the apparently technical language of (good) governance.

Interestingly, the political scientist Colin Leys has pointed out that the progressive hegemony of methodological individualism in the social sciences – leading overall to a shrinking of the space for historically-specific and socially embedded analyses – was supposed to contribute, in some people’s eyes, to bestowing the “other” social sciences with the rigour reclaimed by, and recognized to (mainstream) economics⁵⁰. It has been noted, though, that this development did not seem to prevent the perpetuation of a profoundly asymmetrical relationship between the former and the latter⁵¹. In any event, this development was accompanied by the emergence of a new emphasis on predictive approaches to socio-political phenomena, accompanied by a proclivity towards mathematical modelling, aimed at describing relations within given sets of “variables”, abstracted from any consideration of socio-historical specificity⁵². In this respect, a noteworthy recent article by Elisa Giunchi in the Pakistan context offers an example⁵³. She critically reflects on the assumed correlation between formal democracy on the one hand, and greater welfare expenditure and decreasing levels of conflict on the other.

At any rate, the increasing use of mathematical modelling contributed to the legitimization of the construct of the – ostensibly neutral – “expert”, which in turn was inherently compatible with the notion of socially neutral and value-free policy advice – arguably based on “accurate predictions”. All in all, this was a scenario where the intellectual space for the study of power tended to be narrowed. The issue of the social role of intellectuals and their relationship with power appeared all the more relegated to the sidelines of the debate. Scholars seemed to be fundamentally discouraged – and absolved – from the responsibility to question their own relation

⁴⁸ D. Milonakis, B. Fine, *Douglass North’s Remaking of Economic History: A Critical Appraisal*, cit., 47-48.

⁴⁹ See S. Sinha, *On the Edge of Civil Society in Contemporary India*, in A. G. Nielsen, S. Roy (Eds.), *New Subaltern Politics: Reconceptualising Hegemony and Resistance in Contemporary India*, Oxford University Press, 2015, 225-253.

⁵⁰ C. Leys, *The Rise and Fall of Development Theory*, James Currey, 1997, 36.

⁵¹ M. Fourcade, E. Ollion, Y. Algan, *The Superiority of Economists*, in *Journal of Economic Perspectives*, No.1, 2015, 96.

⁵² L.J.D. Wacquant, C.J. Calhoun, *Intérêt, rationalité et culture: a propos d’un récent débat sur la théorie de l’action*, in *Actes de la recherche en sciences sociales*, No. 78, 52-54; B. Ollman, *What Is Political Science? What Should It Be?*, cit., 555.

⁵³ See E. Giunchi, *Democratization and the Relevance of History: The Case of Pakistan*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni e Società*, No. 1, 2019, 1-19.

with power and hence, quoting once more Colin Leys, to reflect upon «who they were writing for, and who might act in the light of what they wrote»⁵⁴. Yet, this issue is doomed to resound powerfully when the unfolding of history and the complexity of socio-political reality are brought back into the research agenda. This is a point we will return to, after proposing some considerations of field-based research informed by methodological holism.

4. Some Reflections on Field-Based Research Oriented towards Exploring the Unfolding of Social Power Relations

While emphasising that analytical theory enables us «to see and thus comprehend the world», the social scientist Michael Burawoy – whose own research trajectory has consistently been informed by the tensions around understanding the inequality that permeates the world – importantly underlined that «the world has an obduracy of its own», which results in continuous challenges to theory⁵⁵. This implies an acknowledgement that the complex set of processes that shape reality, and its transformations cannot be «reduced to, let alone determined by» a mere system of analytical categories⁵⁶. Likewise, this implies recognizing that a historically-specific and socially-embedded analysis of reality implies a continuous dialogue between field and theory⁵⁷. Thinking back to my field-based research trajectory, which has been characterized by an approach informed by methodological holism that recognizes the importance of interrogating reality through the lens of critical political economy, my urge for such a dialogue clearly emerged from the very beginning.

My first field research experience was aimed at exploring from a class perspective the social conflict engendered by what could be read as a process of *de facto* privatization of the waters of Chilika Lake – recognized as illegal by the judicial power. This research interest sprang from my comprehension of “development” as a process inherently ridden with social conflict. As I started to explore the complexity of the conflict that troubled the Chilika Lake waters, it became evident that the socially dominant stratum in Odisha – made up of top-level politicians and bureaucrats – was amply involved at a financial level in the *de facto* privatization of the lake waters. Yet, as for many social groups in developing societies, its position in relation to the fundamental contradiction of capitalism, namely the contradiction between capital and labour, did not seem obvious. On the contrary, it needed to be explained.

This marked the beginning of a dialogue between field and theory, which led me to draw upon an insightful contribution by Gibbon and Neocosmos to the volume *Contradictions of Accumulation in Africa: Studies in Economy and the State*,

⁵⁴ C. Leys, *The Rise and Fall of Development Theory*, cit., 42.

⁵⁵ M. Burawoy, *The Extended Case Method*, cit., xiv.

⁵⁶ B. Fine, A. Saad-Filho, *Marx's Capital*, Pluto Press, 2004, 7.

⁵⁷ M. Burawoy, *The Extended Case Method*, cit., xi-xviii.

published in the mid-1980s⁵⁸. Faced with the complexity of the processes of class formation and reproduction, they argued that capital and wage-labour are: «two sides of the same social contradiction and, among other things, individually represent functions, class places or class bases indispensable to capitalism, *which need not themselves be personified in groups of capitalists or wage-labourers as such in every branch of the economy*, but explain the existence of classes at a general level»⁵⁹.

This formulation suggested the importance of focusing both on the complexities of the core material processes in capitalism and on the social relationships ascribable to the unfolding of these processes. In the case of Odisha, this suggested the importance of exploring the socio-economic dynamics historically underlying the existence and the reproduction of the dominant Odishan social stratum within the context of the unfolding of broader capitalist relations, in order to create the premises to comprehend the “nature” of this social stratum as presently constituted. This required an effort, accomplished through further periods of field-based research, that drew significantly on in-depth interviews to interrogate the processes that explained the specificities of Odishan society within the context of Indian capitalist development – namely, the social (re)production of Odisha as an Indian mining State, historically characterized by abysmal poverty and high levels of inequality.

Contextually, the question of the position of the Odishan dominant stratum in the system of social production needed to be addressed. This led me to reflect upon the definition of class offered by the scholar Ste. Croix, known for his seminal work on class struggle in ancient Greece in an essay on Marx’s conception of ancient and modern history. Starting from the notion that class is «the collective social expression of the fact of exploitation, the way in which exploitation is embodied in a social structure» Ste. Croix argued that a class position in the whole system of production is defined above all «according to [its] relationship (primarily in terms of the degree of *control*) to the conditions of production (...) and to other classes»⁶⁰.

Overall, this led me to conceptualize the Odishan socially dominant stratum as a “neo-rentier” class, integral to capital, which through a historically established control of the State apparatus proved able to control the natural resources of the State, fostering the growth of the extractive sector in response to capital’s needs. Subsequently, the continuous process of dialogue between this field and the theory led me to suggest that this social stratum could be also understood, more broadly, as a specific “class of capital”, distinguished by its interests and strategies in capital

⁵⁸ P. Gibbon, M. Neocosmos, *Some Problems in the Political Economy of “African Socialism”*, in H. Bernstein, B. K. Campbell (Eds.), *Contradictions of Accumulation in Africa: Studies in Economy and the State*, Sage, 1985. This work offered a crucial contribution to the theoretical debate on the social reproduction of petty commodity production on a worldwide basis, whose significance has admittedly gone beyond the specific debate on petty commodity production.

⁵⁹ *Idem*, 156. Emphasis mine.

⁶⁰ G. de Ste. Croix, *Class in Marx’s Conception of History, Ancient and Modern*, in *New Left Review*, No. 146, 1984, 100.

related to natural resources. Here I drew upon a conceptualization offered by Henry Bernstein⁶¹.

It seems appropriate to note, at this point, that the dialogue between field and theory may lead, *inter alia*, to the need for additional discussions with social actors already interviewed – a need, which may in any case arise when early reflections on interviews progressively conducted subsequently point to the need to clarify specific aspects of the studied reality. In this light, the very conduction of in-depth interviews can be considered an (unfinished) process, in the course of which, it should also be noted, significant reflections and information may surface during the time “informally” spent with the interviewees, *i.e.* during a walk, a conversation or a shared meal. Incidentally, these considerations point to the need to conduct the interviews personally, acknowledging the importance of devoting time to this process. This is of particular importance for a research path aimed at exploring the unfolding of specific social power dynamics including attention to individual stories and life experiences. Indeed, it is essential in order to capture the “lived reality” of exploitation and social oppression, as well as of the processes of emancipation. In this respect, I would like to propose some more reflections related to my fieldwork experience.

More than a decade after my first study of Chilika Lake, I conducted new fieldwork in the Chilika area. The threats of occupational displacement related to the *de facto* privatization process of the lake waters had turned into a harsh reality, exposing the poor fishing community to an increasing fragmentation of their livelihoods⁶². Interrogating this reality from a class perspective, I conducted, *inter alia*, a number of focus groups with women belonging to the poor fishing community, in which the discussion focused on their changing occupational trajectories, and left space for their personal considerations and feelings. This led to the emergence of expressions of profound anxiety about the future, marking their lives. They were now exposed to a reality consisting of exhausting searches for any available opportunity of employment, low wages, long working hours, lack of time as well as physical suffering – such as that experienced, for instance, when peeling cashews bare-handed, using boiling water in local factories. The “lived reality” of occupational displacement – within a broader context marked by a nationwide process of labour informalization – was rendered in its entire harshness in the words of a woman, who stressed that notwithstanding all the efforts she was making, there seemed to be no possibility to escape indebtedness and poverty. In saying so, she could not hold back her tears. During these discussions, however, the women participating in the focus groups also acknowledged the importance of continuing to struggle against the illegal process of privatization of the lake waters and, moreover, recalled their attempts – in some cases partially successful – to demand better working conditions when working as labourers in fields, factories and in the construction sector. This pointed to the perceived importance of raising one’s voice

⁶¹ See H. Bernstein, *Class Dynamics of Agrarian Change*, Fernwood, 2010, 110-112.

⁶² See M. Adduci, *The Relentless de Facto Privatization Process of Chilika Lake, India*, in *Journal of Agrarian Change*, No. 4, 2020.

in the face of overwhelming social injustice – a theme which also emerged during another field-based research piece I have conducted, aimed at exploring the working conditions of miners in Odisha, and workers’ attempts at establishing unions in private mines, notwithstanding that this could expose them to the threat of violence⁶³.

The theme of “subaltern voices” was destined to emerge also during fieldwork conducted in the spring of 2024 for my most recent research project. The aim of this most recent work was to contribute to the investigation of the dialectical processes underlying the design of the National Rural Employment Guarantee Act (NREGA)⁶⁴ in the light of the Gramscian concept of “integral State” or “extended State”. Recall here that this concept designates the dialectical union of “political society”, namely the State’s traditional coercive apparatuses, and “civil society”, conceived by Gramsci as the “locus of consent”, or the ensemble of hegemonic apparatuses, sometimes public and sometimes only apparently “private” (such as parties and associations) through which the State acts in order to produce and extend consent⁶⁵. From this perspective – where, as underlined by Gramsci, the distinction between “political society” and “civil society” is “methodical” and not “organic” – the integral State is conceived as an instrument of organization of class power. Simultaneously (in the Gramscian intellectual universe social processes are never univocal) the integral State is also conceived as a terrain of class struggle, a locus of struggle for hegemony, which involves the creation of “counter-hegemonic moments”, the outcomes of which are by no means predefined⁶⁶. Starting from this base my project aimed, *inter alia*, at exploring current subaltern politics in defence of NREGA, with specific attention to the discourses and practices of unions active at national and local (State/district) level. In particular, I was interested in investigating the possible ways in which the struggles to defend and advance NREGA conducted by unions representing agricultural labourers were harbingers of “counter-hegemonic” discourses and practices being elaborated within the universe of labour, able to challenge a notion of social policy geared towards the government of poverty and inequality, prevailing within the neoliberal social order.

Here, I will confine myself to a few considerations of the ways in which a theme of perceived importance of “making one’s own voice heard” – and learning to do so – emerged during in depth-interviews intended to leave space for the “lived reality” of exploitation and oppression, as well as of processes of emancipation. In particular, I will refer to two in-depth interviews with union cadres active at the

⁶³ See M. Adduci, *Neoliberalism, Mining and Labour in the Indian State of Odisha: Outlining a Political Economy Analysis*, in *Journal of Contemporary Asia*, No. 4, 2017.

⁶⁴ This act, which was passed in India in 2005, gives a legal guarantee of 100 days of employment per year in public works to any rural household whose members are willing to do manual labour. NREGA workers are entitled to minimum wage, equal for men and women. In 2009 NREGA was renamed Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (MGNREGA).

⁶⁵ See, in this respect, C. Buci-Glucksmann, *Gramsci e lo Stato*, Editori Riuniti, 1976; G. Liguori, *Stato e società civile in Gramsci*, in *Polis*, No. 2, 2017; P.D. Thomas, *The Gramscian Moment*, Haymarket Books, 2009, ch. 3-4-5.

⁶⁶ See G. Liguori, *Stato e società civile in Gramsci*, cit., 23.

local level. The first interview was conducted with a female agricultural labourer who held a leadership position in the union *Jan Jagran Shakti Sangathan* (JJSS), based in the poverty-stricken district of Araria in Bihar⁶⁷. The second was with a young female union cadre, active in the Rajasthan *Asangathit Mazdoor Union* (RAMU), based in the poverty-stricken and drought-prone district of Rajsamand, Rajasthan⁶⁸.

The first interview started by retracing the life experiences that had led the interviewee to join her union, before discussing the struggles subsequently undertaken to demand the implementation of NREGA, as well as the ways in which these struggles intertwined with broader struggles spanning from the issue of wages, to the right to health, to the denouncing of caste-based discrimination. During the interview, the theme of attempts to block the process of unionisation in the interviewee's village also emerged, with particular reference to heavy intimidation from some locally powerful landowners. The interviewed union leader described how, faced with this, a discussion was held with other rural labourers that culminated in the decision not to succumb to this intimidation and, in parallel, described her personal feelings about the importance of a choice ultimately leading to the possibility to claim the right to work and live with dignity. This resistance led, *inter alia*, to a struggle for the right to be protected from the threat of eviction, carried out in the not uncommon circumstance where agricultural labourers' living quarters are located on public land. This entailed the making of a demand for legal entitlement to this land. The assertion of this right – based, as the interviewee explained she had learnt from her union, on the right to livelihood enshrined in Article 21 of the Indian Constitution – usually proved to be a process fraught with difficulties, which could include, as she had experienced personally, serious disputes with powerful landowners claiming the right to a share of public land. Reflecting on this, and in spite of the difficulties, she reasserted the considerable importance that she attached to these struggles conducted with the union. She wanted to say that she, along with the other rural labourers, had nothing but her voice to assert her right to a life of dignity.

Similarly, the second interview was focused on the activities that the young female union cadre, from a poor rural household, was undertaking with her union in order to relentlessly demand the implementation of NREGA, accompanied by continuous efforts aimed at countering any form of caste-based discrimination and at promoting awareness of the structural causes of poverty. The interview left space for exploring the personal growth trajectory of the interviewee, or, in other words, the ways in which she felt her experience in the union had enriched her. In reflecting on this, she recalled that this experience had led her to discuss openly with her parents the importance of speaking out against experiences of caste discrimination, remarking that «it is not natural being treated like this». Caste discrimination, in fact, was a crucial issue in the everyday life of her family, which belonged to the

⁶⁷ Interview conducted on 17th June 2024, in the city of Araria, Bihar.

⁶⁸ Interview conducted on 30th June 2024, in the village of Devdungri, Rajasthan.

Dalit community. However, she had never felt entitled to talk openly about it with her parents before joining the union. The union, she recalled, gave her the possibility to address thoroughly, through regular group discussions, the multiple social injustices marking the lives of the union members. This gave her a more in-depth understanding, *inter alia*, of caste-based discrimination and its inherent dangers, including the possible “naturalization” of socially constituted hierarchies. Starting from this premise, she acknowledged that the struggle against caste-based discrimination was an important part of a broader struggle against social injustice – and she felt an urgent need to share this new awareness with her family. In addition, she recounted how she had recently (spring 2023) participated in an all-India protest in defence of NREGA held in Delhi, under the co-ordination of the national platform to which both RAMU and JJSS belong, namely the NREGA *Sangharsh Morcha*. She underlined that this experience allowed her to learn more about the organization of a protest and moreover – and no less importantly – she stressed that on the occasion she had found the «courage to say her opinion» in a public speech. In reflecting on this experience as a whole, she pointed out that by working with the union she had learnt to raise her voice, and this was a learning that would now accompany her through her life.

In-depth interviews have been importantly conceptualized as an «avenue to understanding social structures, as well as individual actions»⁶⁹. The point that I wanted to illustrate, in this respect, is the way in which a research perspective informed by methodological holism, which recognizes the importance of addressing the issue of power – and is alert to the possible unfolding of counter-hegemonic practices – may certainly leave space for individual voices and life stories, ultimately enriching the analysis by making it more nuanced. More specifically, the research trajectories I describe above have contributed to shedding light on the way in which both subaltern demands for the full implementation of existing judgments – as in the case of Chilika Lake – and labour legislation are part of broader struggles aimed at asserting subaltern rights to livelihood and to a life free from exploitation and discrimination. Incidentally, this is a reality that can hardly be captured by adopting a reified notion of law, abstracted from social conflict. Moreover, these research trajectories offer glimpses of the “lived reality” of the processes of oppression and exploitation. They emerge through the words of individuals exposed to these processes. But glimpses of the “lived reality” of processes of emancipation also emerge, through the tales of individuals who have learnt to raise their voices against social injustice.

5. *By Way of Conclusion*

On a final note, I would like to mention that, in the course of my research experience, the issue of researchers’ accountability to a “world beyond” – or,

⁶⁹ A. Peräkylä, J. Ruusuvaori, *Analyzing Talk and Text*, in N. K. Denzin, Y. S. Lincoln (Eds.), *The Sage Handbook of Qualitative Research*, Sage, 2018, 685.

differently put, the need to consider for whom one writes – was evoked not infrequently during fieldwork periods by those who generously agreed to devote time to one or more in-depth interviews. My interest in exploring the unfolding of specific social power dynamics, the related multiple social inequalities and, not least, the related possible unfolding of counter-hegemonic practices – within the broader context of the unfolding of neoliberalism in India – was sometimes a subject for discussion before and after the interviews. Often, when this happened, the attempt at critically investigating such dynamics was considered as a potentially useful contribution to the comprehension – and to the exposure – of the harsh inequalities marking the “world beyond”. In some cases, unionists and activists expressed an interest in discussing in more depth the way in which I was relating the unfolding of specific oppressive dynamics. However, in one case, which is vividly imprinted in my memory, I was asked with sadness and disillusionment by a poor woman what possible difference my research could make, in the face of the crushing conditions of oppression and exploitation to which she, and so many other women in her village, were exposed daily. These discussions and such exchanges have been for me a valuable source of reflection on the importance of “bringing power back” into the research agenda – especially when, as in the last case so vividly illustrates, the unfolding social power dynamics can prove overwhelming to the point of erasing any space for hope. This, in turn, brings us back to the centrality of the explanatory power of theory, hence to the importance of adopting an analytical-methodological approach able to meet the challenges arising from the complexity of a social reality marked by profound inequalities affecting the lot of so many people in the “world beyond”.

6 • 2 • 2024



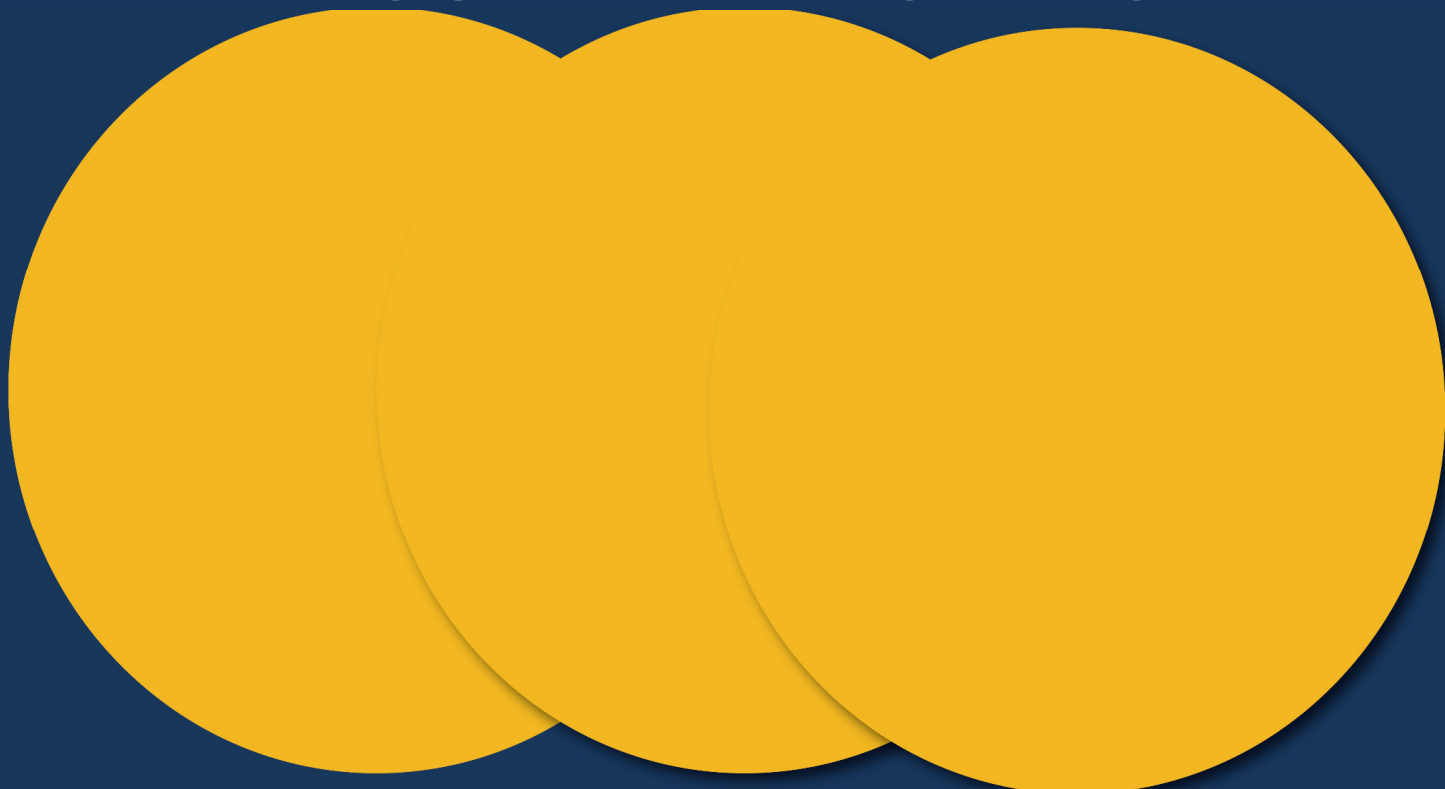
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

SPECIALE:

L'ESTENSIONE DEL CONCETTO DI GENOCIDIO: UNA PROSPETTIVA CRITICA



SEZIONE SEZIALE:

- G. MOTTA, RITORNO ALLE ORIGINI? IL GENOCIDIO CULTURALE FRA DIBATTITO POLITICO ED EVOLUZIONE DELLE ISTITUZIONI INTERNAZIONALI
- S. D'URSO, ΠΑΙΔΟΜΑΖΩΜΑ ("RECLUTAMENTO DI BAMBINI") E ΠΑΙΔΟΥΠΟΛΕΙΣ ("CITTÀ DEI BAMBINI"): DUE GENOCIDI AI TEMPI DELLA GUERRA CIVILE GRECA (1944-1949)
- I. IASHCHENKO, A. CARTENY, 'IS IT GENOCIDE OR NOT?': SOME CONSIDERATIONS ABOUT THE ETHNIC CLEANSING AND PUNISHMENT SYSTEM IN SOVIET UNION (1930s-1950s)
- G. ACCONCIA, L. PERINI, GENOCIDIO E MOVIMENTI SOCIALI: DALLE MOBILITAZIONI STUDENTESCHE ALLE PROTESTE CONTRO LA GUERRA A GAZA (2023-2024) TRA FRAMING E OPPORTUNITÀ

6 • 2 • 2024



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

RITORNO ALLE ORIGINI? IL GENOCIDIO CULTURALE FRA DIBATTITO POLITICO ED EVOLUZIONE DELLE ISTITUZIONI INTERNAZIONALI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



G. MOTTA



Milano University Press

ISSN: 2612-6672

Ritorno alle origini? Il genocidio culturale fra dibattito politico ed evoluzione delle istituzioni internazionali
[Return to the Origins? Cultural Genocide between Political Debate and the Evolution of International Institutions]

*Giuseppe Motta**

Abstract

[It.] L'articolo analizza i dibattiti che hanno accompagnato la definizione del concetto di genocidio culturale e i tentativi di introdurre tale fattispecie nella sua specificità a livello di diritto internazionale. Nonostante la protezione dei beni culturali sia contemplata in numerosi trattati e sia stata inoltre sottoposta all'attenzione dei tribunali internazionali, la mancanza di una specifica identificazione del genocidio culturale come crimine internazionale continua a rappresentare motivo di confronto fra studiosi e giuristi. Si cercherà pertanto di riprendere in mano l'opera di Raphael Lemkin e il suo impatto negli anni successivi, fino a considerare l'attività più recente dei tribunali internazionali che si sono occupati di casi di distruzione del patrimonio culturale. Il ritorno all'idea di genocidio culturale è oggi visto come una possibile risposta alla diffusa necessità di prevenire ogni minaccia a diversità e multiculturalismo e l'analisi della sua evoluzione storica può risultare quindi essenziale per comprenderne la rilevanza politica e giuridica.

[En.] This article describes the historical debates regarding the definition of cultural genocide and the failed attempts to introduce it as a distinct crime under international law. Though the protection of cultural heritage has been included in several international regulations and it is now under the jurisdiction of international courts, the lack of a specific identification of cultural genocide as a crime against humanity still represents a subject of interest for jurists. The aim of this study is to rediscuss Raphael Lemkin's work and its impact in the following years, including the activity of international tribunals when dealing with the destruction of cultural heritage. Cultural genocide is today discussed as a possible solution to the widespread necessity to prevent all threats posed to diversity and multiculturalism, and a critical analysis of its historical evolution is essential to understand its relevance both under a political and a legal point of view.

Parole-chiave: Genocidio culturale – Cultural heritage – Diritto internazionale – Protezione delle minoranze

Keywords: Cultural genocide – Cultural heritage – International law – Protection of minorities

* Professore associato di Storia delle relazioni internazionali presso il Dipartimento di Lettere e culture moderne, La Sapienza Università di Roma, abilitato in prima fascia nel settore concorsuale 14/B2. Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. Responsabile del controllo editoriale: Sara Zanotta.

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. Genesi storica. 3. Evoluzione del dibattito. 4. Giurisprudenza internazionale. 5. Conclusioni. Un ritorno alle origini?

1. Introduzione

Il termine genocidio è oggi entrato pienamente nel linguaggio comune come il crimine di tutti i crimini, divenendo in occasione di molti conflitti armati una costante del dibattito pubblico e della propaganda politica¹. Il concetto venne definito per la prima volta durante la Seconda guerra mondiale e nel corso degli anni si è andato evolvendo, venendo applicato anche in maniera controversa a numerosi eventi storici. Nel tempo il dibattito politico e accademico si è arricchito notevolmente, proponendo nuove interpretazioni e una serie di categorie concettuali e giuridiche che hanno messo in discussione la Convenzione sulla prevenzione e la repressione del crimine di genocidio del 1948, cercando di ampliarne la portata, a livello filosofico-interpretativo e soprattutto politico e giuridico. Si è così assistito allo sviluppo di lavori che sono ripartiti da tipologie e scenari ideali su cui ragionare, tenendo per esempio conto delle differenze fra Occidente e Terzo Mondo o definendo diverse varianti (*cultural, retributive, ideological, developmental*)². Negli anni Ottanta, Barbara Harff e Ted Gurr cominciarono a compilare una sorta di database per un'analisi comparativa e sistematica, dimostrando che gli episodi ascrivibili a una dimensione più ampia di genocidio fossero stati dal 1945 piuttosto numerosi³. Sulla scia di questi dibattiti sono stati creati neologismi come etnocidio, politicidio, ecocidio, genericidio, democidio, culturicidio, indigenicidio, urbicidio e sono emerse nuove formule come pulizia etnica, chirurgia demografica, sicurezza permanente, eliminazione dei nativi⁴.

¹ «The very worst thing imaginable». M. Levene, *Genocide in the Age of the Nation-State*, Vol. I, I.B. Tauris, 2005, 38.

² V.N. Dadrian, *A Typology of Genocide*, in *International Review of Modern Sociology*, No. 2, 1975, 201-212; I.L. Horowitz *Genocide: State Power and Mass Murder*, Transaction Books, 1976; H. Fein, *Scenarios of Genocide: Models of Genocide and Critical Responses*, in I.W. Charny (Ed.), *Toward the Understanding and Prevention of Genocide: Proceedings of the International Conference on the Holocaust and Genocide*, Westview Press, 1984; K. Jonassohn, F. Chalk, *A Typology of Genocide and Some Implications for the Human Rights Agenda*, in M.N. Dobkowski, I. Walliman (Eds.), *Genocide and the Modern Age: Etiology and Other Case Studies of Mass Death*, Greenwood Press, 1987.

³ B. Harff, T.R. Gurr, *Toward Empirical Theory of Genocides and Politicides: Identification and Measurement of Cases Since 1945*, in *International Studies Quarterly*, No. 3, 1988, 359-371; B. Harff, *Recognizing Genocides and Politicides*, in H. Fein (Ed.), *Genocide Watch*, Yale University Press, 1992, 27-42.

⁴ J.H.E. Fried, *War by ecocide: some legal observations*, in *Bulletin of Peace Proposals*, No. 1, 1973, 43-44; J.L. Kuper, *Genocide: Its Political Use in the Twentieth Century*, Yale University Press, 1981; M.A. Warren, *Gendercide: The Implications of Sex Selection*, Rowman & Allanheld, 1985; V. Fenelon, *Culturicide, Resistance, and Survival of the Lakota (Sioux Nation)*, Garland, 1998; P. Wolfe, *Settler Colonialism and the Elimination of the Native*, in *Journal of Genocide Research*, No. 4, 2006, 387-409; R. Evans, *Crime without a Name: Colonialism and the Case for Indigenocide*, in A. Dirk Moses (Ed.), *Empire, Colony, Genocide: Conquest, Occupation, and*

Il tema del genocidio culturale, in particolare, si è riproposto in epoca di decolonizzazione o nel contesto della Guerra Fredda, in riferimento ai diritti delle popolazioni indigene, ma anche a diritti umani e tutela delle minoranze, in campo politico, antropologico o in senso giuridico, offrendo infine interessanti spunti di sviluppo per la giurisprudenza delle corti internazionali sorte negli anni Novanta. Al di là della definizione più comune, che pone l'enfasi sulla distruzione della cultura di una comunità nel senso più ampio del termine – «the destruction by the State or State organs of the culture of a community in its broad sense of the term» –, il genocidio culturale è stato visto come un'intrinseca caratteristica di ogni genocidio, un genocidio sottile o un genocidio dei poveri che le potenze rifiutano di riconoscere⁵. Tutte queste diverse prospettive sono costantemente riemerse e hanno contribuito a rendere particolarmente complessa la lettura di una tematica di grande attualità, spesso poco esplorata a livello storiografico, ma divenuta ormai un elemento centrale nel quadro del sistema di relazioni internazionali. Si cercherà pertanto di ripercorrere le principali tappe del travagliato percorso storico dell'idea di genocidio culturale, tornando al momento della sua genesi e muovendosi fra riflessioni accademiche, scenari politici ed evoluzione del quadro internazionale. La contemporaneità torna infatti a riproporre in chiave globale questioni e problemi manifestatisi nella loro drammaticità durante quella che è stata chiamata la “Seconda Guerra dei Trent'Anni”, imponendo alla comunità internazionale di dare nuove risposte alle odierne crisi umanitarie e riprendere in mano i nodi irrisolti del XX secolo⁶.

2. Genesi storica

Il termine genocidio venne coniato da un giurista polacco di origine ebraica, Raphael Lemkin, nella sua opera *Axis Rule in Occupied Europe* (1944), scritta dopo essere fuggito dalla Polonia occupata dai nazisti, anche grazie alla documentazione che riuscì a raccogliere attraverso i numerosi contatti mantenuti con la propria patria⁷. Lemkin cominciò a interessarsi a tale tema in seguito agli omicidi di due leader politici, Talat Pascià e Symon Petljura, nel 1921 e nel 1926, i quali vennero puniti per il ruolo avuto nei massacri degli armeni dell'Impero ottomano e degli

Subaltern Resistance, Berghahn, 2008, 133-147; M. Coward, *Urbicide: The Politics of Urban Destruction*, Routledge, 2009; A. Ferrara, *Beyond Genocide and Ethnic Cleansing: Demographic Surgery as a New Way to Understand Mass Violence*, in *Journal of Genocide Research*, No. 1, 2015, 1-20.

⁵ Y. Donders, *Old Cultures Never Die? Cultural Genocide in International Law*, in I. Boerefijn et al. (Eds.), *Human rights and conflicts: essays in honour of Bas de Gaay Fortman* Intersentia, 287-303, qui 290-91; E. Novic, *The Concept of Cultural Genocide*, Oxford University Press, 2016, 4; B. Clavero, *Genocide or Ethnocide, 1933-2007. How to make, unmake, and remake law with words*, Giuffrè, 2008, 8.

⁶ I. Kershaw, *All'inferno e ritorno. Europa 1914-1949*, Laterza, 2016; E. Traverso, *A ferro e fuoco. La guerra civile europea 1914-1945*, Il Mulino, 2008.

⁷ M. Klamberg, *Raphaël Lemkin in Stockholm - Significance for his Work on "Axis Rule in Occupied Europe"*, in *Genocide Studies and Prevention*, No. 1, 2019, 64-87.

ebrei in Ucraina durante la guerra civile russa⁸. Se l'omicidio di un singolo era generalmente proibito in tutti i paesi del mondo, come poteva l'uccisione di migliaia di persone rimanere impunita? Tali riflessioni si inserivano in un contesto in cui l'entusiasmo per la nascita della Società delle Nazioni e l'introduzione di nuovi strumenti di diritto internazionale come la protezione delle minoranze sembravano avviare le neonate istituzioni ginevrine verso ulteriori sviluppi, in nome di finalità umanitarie, pace e sicurezza globale⁹.

Nel 1933, Lemkin preparò per la conferenza per l'unificazione del diritto penale che si sarebbe tenuta a Madrid (14-20 ottobre) un contributo dedicato al tema del terrorismo, su cui si stava dibattendo da alcuni anni cercando di stabilire strumenti comuni per contrastarlo e punirlo come un crimine internazionale. Contrariamente a quanto discusso nelle precedenti conferenze di Varsavia (1927) e Bruxelles (1930), Lemkin riteneva che il terrorismo, così come inteso fino a quel momento, non fosse necessariamente un reato internazionale, in quanto era già punibile secondo le diverse normative nazionali. Non rientrava quindi pienamente nella categoria dei *delicta juris gentium*, che dovevano invece essere definiti allontanandosi da una prospettiva politica per concentrarsi su casi specifici come attentati contro telegrafo, telefono e posta. A queste fattispecie, su cui già si era lavorato nei precedenti incontri, il giurista polacco aggiunse gli atti di barbarie e il c.d. vandalismo, termine che era stato originariamente coniato da Henri Grégoire al tempo della Rivoluzione francese e che Lemkin usò per definire giuridicamente la distruzione di opere d'arte e cultura¹⁰. Si trattava cioè di sanzionare quello che rappresentava un danno irreparabile non solo per uno Stato o la sua popolazione, ma per l'umanità e l'intera comunità internazionale. A titolo di esempio Lemkin menzionava la distruzione di una biblioteca, che avrebbe reso impossibile la ricerca scientifica a tutta la comunità accademica. Arte e cultura, in sostanza, dovevano considerarsi quali beni internazionali. Il polacco definì inoltre il reato di barbarie, citando massacri, pogrom e atti di violenza commessi con organizzazione e sistematicità ai danni di un gruppo determinato di cittadini indifesi. Fu sulla base di queste prime considerazioni che alcuni anni più tardi venne coniato lo specifico termine di genocidio, combinando la parola greca *genos* con il suffisso latino

⁸ D.L. Frieze, *Introduction. The "Insistent Prophet"*, in D.L. Frieze (Ed.), *Totally Unofficial. The Autobiography of Raphael Lemkin*, Yale University Press, 2013, xii; P. Balakian, *Lemkin, Cultural Destruction, and the Armenian Genocide*, in *Holocaust and Genocide Studies*, No. 1, 2013, 57-89; S.L. Jacobs, *The Complicated Cases of Soghomon Tehlirian and Sholem Schwartzbard and Their Influences on Raphaël Lemkin's Thinking About Genocide*, in *Genocide Studies and Prevention*, No. 1, 2019, 33-41.

⁹ M. Mazower, *No Enchanted Palace: The End of Empire and the Ideological Origins of the United Nations*, Princeton University Press 2013; O.A. Hathaway, S.J. Shapiro, *Gli internazionalisti. Come il progetto di bandire la guerra ha cambiato il mondo*, Neri Pozza 2008; G. Motta, *Less than Nations. Central-Eastern European Minorities after World War I*, Cambridge Scholars Publishing, 2013.

¹⁰ *Terrorisme. Rapport spécial présenté par M. Raphael Lemkin*, Imprinta de Galo Saez, 1933, 15-16; R. Lemkin, *Les actes constituant un danger general considérés comme delites des droits de gens*, Pedone 1933.

*cidium*¹¹. Approfondendo la sua proposta iniziale, nel 1944 Lemkin concepì il genocidio come un attacco finalizzato all'eliminazione di un popolo a livello politico, sociale, economico, biologico, fisico, religioso, culturale e morale.

Nations are essential elements of the world community. The world represents only so much culture and intellectual vigor as are created by its component national groups. Essentially, the idea of a nation signifies constructive cooperation and original contributions, based upon genuine traditions, genuine culture, and a well-developed national psychology. The destruction of a nation, therefore, results in the loss of its future contributions to the world¹².

Nella sua opera, Lemkin usò anche il termine etnocidio e specificò che la distruzione di un gruppo implica anche il suo annichilimento culturale e può quindi essere perseguita attraverso politiche di denazionalizzazione, proibendo la lingua, distruggendo monumenti, archivi e musei, o vietando istituzioni e altre forme di espressione. L'utilizzo della violenza fisica era in tal senso un'ultima risorsa cui lo Stato poteva sempre ricorrere in una seconda fase: «genocide is a new technique of occupation aimed at winning the peace even though the war itself is lost»¹³.

Successivamente, quando Lemkin cercò sostegno per la stesura della Convenzione sul genocidio incontrando giuristi e politici di paesi di tutto il mondo, i due aspetti — fisico e culturale — continuarono a essere messi bene in evidenza. La stipula di un trattato internazionale derivava non solo dalla volontà di proteggere i popoli dalla distruzione fisica, ma anche dalla necessità di salvaguardare la loro esistenza culturale, «the collective minds of nations»¹⁴.

La bozza della convenzione sul genocidio includeva inizialmente diverse fattispecie: genocidio fisico o biologico (sterilizzazione, segregazione sessuale, divieti di matrimonio) e culturale (trasferimento forzato di bambini o popolazione, esilio forzato, proibizione dell'uso della lingua, distruzione sistematica di libri o testi religiosi, di monumenti storici o religiosi, documenti e oggetti di valore storico, artistico o religioso)¹⁵. Durante i lavori all'interno delle commissioni dell'ONU preposte alla redazione dei nuovi trattati internazionali, tuttavia, emersero diverse difficoltà di natura politica¹⁶. Si trattava in sostanza di decidere se il genocidio dovesse intendersi come un omicidio di massa o se andasse invece considerato in

¹¹ R. Lemkin, *Axis Rule in Occupied Europe: Laws of Occupation, Analysis of Government, and Proposals for Redress*, Carnegie Endowment for International Peace, 1944. Fra le numerose opere su Lemkin, si segnalano D. Irvin-Erickson, *Raphael Lemkin and the Concept of Genocide*, University of Philadelphia Press, 2017; J. Cooper, *Raphael Lemkin and the Struggle for the Genocide Convention*, Palgrave Macmillan, 2008; W. Korey, *An Epitaph for Raphael Lemkin*, Jacob Blaustein Institute, 2001.

¹² Lemkin, *Axis Rule*, cit., 91.

¹³ *Idem*, xi, xii, 39, 79, 81, 84-85.

¹⁴ D.L. Frieze (Ed.), *Totally Unofficial*, cit., 138.

¹⁵ Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide. First Draft of the Genocide Convention, Prepared by the UN Secretariat (May 1947). UN Doc. E/447.

¹⁶ Terms of reference of the Committee, Note by Secretary-General, 1 April 1948. UN Doc. E/AC.25/2.

senso più ampio come la «destruction par des moyens violents des caractères spécifiques d'un group humain»¹⁷.

Si occupò della questione un comitato *ad hoc*, che registrò una sempre più netta divisione fra un blocco di Stati composto dall'Unione sovietica ma anche da Pakistan e Libano, i quali ritenevano che la distruzione fisica e culturale di un gruppo fossero due facce della stessa medaglia, e i paesi occidentali, come Gran Bretagna, Francia e Stati Uniti, insieme a molti governi sudamericani, per i quali non esisteva un problema di minoranze. Mentre i primi ricordavano come il genocidio fisico e quello culturale avessero le stesse motivazioni, i secondi sostenevano che i possibili casi di genocidio culturale fossero già vietati dalla convenzione sui diritti umani o dalla legislazione nazionale¹⁸. Il voto finale registrò infine 25 voti a favore della soppressione al riferimento al genocidio culturale, 16 contrari, 4 astensioni e ben 13 assenze.

La Convenzione che fu approvata il 9 dicembre 1948 non contemplò quindi una specifica formulazione del reato di genocidio dal punto di vista culturale: nel testo finale ci si concentrava su altri esempi, uccisioni, danni fisici o mentali, condizioni di vita che portano alla distruzione fisica, prevenzione delle nascite, e solo la deportazione forzata di bambini fu mantenuta rispetto ai casi che la bozza originaria citava come genocidio culturale. La questione venne ritenuta più adatta a essere inserita nel contesto delle norme a tutela delle minoranze, che furono però completamente trasformate rispetto al quadro normativo costruito in epoca interbellica con la Società delle Nazioni e sostituite dalla Dichiarazione Universale dei diritti umani e da un sistema in cui *unit of the law* era il singolo e non il gruppo. In sostanza, pur lasciando aperta la strada per una eventuale convenzione supplementare, si ritenne che la Dichiarazione sui diritti umani, che non faceva riferimento a minoranze o gruppi etnici, religiosi o nazionali, ne contemplasse comunque una forma di tutela¹⁹.

Si era così provveduto a sostituire il regime di protezione delle minoranze della Società delle Nazioni, limitato ad alcuni Stati e sospeso fra la dimensione individuale e collettiva dei diritti, con il dualismo delle Convenzioni del 1948: quella sui diritti umani e quella sul genocidio²⁰. Se la prima tutelava i diritti del singolo, la seconda interveniva solo nei casi più gravi di sterminio e distruzione

¹⁷ Nota del segretariato inoltrata da Egon Schwelb nel marzo 1948. ASDN, Draft Convention on the Crime of Genocide SOA 318/1/01.

¹⁸ Eighty third meeting, held at Palais de Chaillot, Paris, on Monday, 25 October 1948 (6th Committee, General Assembly, 3rd session). Sulle discussioni interne al comitato, W. Schabas, *Genocide in International Law: The Crime of Crimes*, Cambridge University Press, 2000, 62-63; J. Morsink, *Cultural Genocide, the Universal Declaration, and Minority Rights*, in *Human Rights Quarterly*, No. 21, 1999, 1009-1060.

¹⁹ H. Lauterpacht, *An International Bill of the Rights of Man*, Columbia University Press, 1944, 219-223; G. Motta, *Dalla protezione delle minoranze ai diritti umani. Il dibattito giuridico internazionale fra le due guerre mondiali*, in *Ventesimo Secolo*, 50, 2020, 209-233.

²⁰ P. Sands, *La strada verso Est*, Guanda, 2017; J.S. Bachman, *Introduction: Bringing Cultural Genocide into the Mainstream*, in Bachman (Ed.), *Cultural Genocide. Law, Politics, and Global Manifestations*, Routledge, 2019.

fisica di un gruppo, lasciando così in una sorta di limbo tutte quelle pratiche di denazionalizzazione che erano state frequenti negli anni precedenti e che in qualche modo potevano rientrare nel concetto di genocidio culturale.

By leaving political and other groups beyond the purported protection the authors of the Convention also left a wide and dangerous loop-hole for any Government to escape the human duties under the Convention by putting genocide into practice under the cover of executive measures against political or other groups for reasons of security, public order or any other reason of state²¹.

3. *Evoluzione del dibattito*

La protezione del patrimonio culturale non era certo argomento del tutto nuovo in ambito politico. Basti pensare a Lincoln e al Lieber Code del 1863 o al dibattito seguito alla distruzione della cattedrale e della biblioteca di Strasburgo durante la guerra franco-prussiana del 1870-71. Nel 1874 venne siglata la Dichiarazione di Bruxelles, mai ratificata, mentre le prime misure effettive furono introdotte all'epoca delle convenzioni dell'Aja, nel 1899 e nel 1907.

Chiusa l'esperienza della Società delle Nazioni e della protezione internazionale delle minoranze, che doveva tutelare il loro sviluppo culturale e garantirne l'uguaglianza rispetto alle c.d. nazioni titolari, lo Statuto del Tribunale di Norimberga, ma anche l'operato della Corte suprema polacca del secondo dopoguerra inclusero fra i crimini di guerra la distruzione di monumenti ed edifici storici e religiosi, occupandosi quindi anche dell'aspetto culturale che era strettamente legato ai propositi genocidari dell'amministrazione nazista. Il tribunale polacco applicò la nozione di genocidio ancor prima di quello di Norimberga, per esempio nel giudizio su Artur Greiser, inserendo la categoria di "sterminio culturale" (*ludobójstwo kulturowe*) per indicare la politica nazista che aveva portato all'eliminazione dell'influenza polacca in alcune regioni di popolazione mista²².

La Convenzione del 1948, come detto, non riconobbe invece una specifica fattispecie di genocidio culturale. Si ricominciò a considerare i diritti delle minoranze solo molti anni più tardi, con l'approvazione della Dichiarazione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 1963 e con l'art. 27 della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici del 1966, posto a tutela di cultura e religione dei gruppi minoritari. Si cercò così di tornare a una forma collettiva di salvaguardia, in modo da integrare la concezione individualistica che era alla base del regime dei diritti umani e rispondere alle nuove sfide di un contesto storico in cui il tema si ripresentò sotto diversi aspetti.

Da una parte, la retorica dei diritti umani ebbe un ruolo importante nel processo di decolonizzazione, quando fu ampiamente utilizzata dai movimenti

²¹ P. Drost, *The Crime of State*, Vol. II, A. W. Sythoff, 1959, 123.

²² A.V. Prusin, *Poland's Nuremberg: The Seven Court Cases of the Supreme National Tribunal, 1946–1948*, in *Holocaust and Genocide Studies*, No. 1, 2010, 6-9; L. Perra, *Il genocidio culturale*, Il Sileno, 2022, 84-85.

anticolonialisti²³. Dall'altra, nel clima della Guerra Fredda, le implicazioni del conflitto in Vietnam, il fenomeno della dissidenza interno al blocco sovietico e l'idea di costruire un socialismo dal volto umano hanno sicuramente contribuito a rivitalizzare un progetto che dopo il 1948 sembrava agonizzante. La tutela delle minoranze e della diversità culturale tornò così all'ordine del giorno con la stipula dell'Atto Finale della Conferenza di Helsinki, nel 1975, in una fase in cui, anche superando la centralità delle Nazioni Unite come custode delle norme, un insieme di questioni locali acquisì una nuova dimensione globale²⁴.

L'attenzione si andava focalizzando anche sulle popolazioni indigene e il concetto di genocidio culturale si fece strada in riferimento all'idea di etnocidio e alla realtà dell'America Latina. Una decina di anni dopo la prima convenzione internazionale sui popoli indigeni da parte dell'ILO (International Labour Organization, Convention Concerning Indigenous and Tribal Populations del 1957), nell'agosto del 1968 si tenne a Stoccarda il congresso degli americanisti, in cui venne organizzato un gruppo di lavoro su *Política de asuntos indígenas: etnocidios y genocidios*²⁵. Si creò uno speciale comitato presieduto dall'antropologo francese Robert Jaulin e in questo contesto di forte critica alla visione neo-imperialista che riteneva inevitabile se non auspicabile un processo di assimilazione dei gruppi indigeni alla cultura nazionale del rispettivo paese, si affermò invece il diritto a preservare e sviluppare la propria identità etnica²⁶. Se il genocidio uccideva le persone, l'etnocidio ne assassinava invece lo spirito e l'identità: «En somme, le génocide assassine les peuples dans leur corps, l'ethnocide les tue dans leur esprit»²⁷.

In quegli anni gli studi conobbero un'intensa fase di sviluppo che portò a mettere in discussione i principi della Convenzione del 1948, come fece Vahakn Dadrian, il quale citando esempi come la persecuzione dei *moriscos* nella Spagna dell'epoca moderna o degli armeni nel 1895-96, sostenne che nel caso di un genocidio culturale la violenza può anche diventare superflua grazie al suo potere intimidatorio, alla complicità o alla passività delle stesse vittime, magari indotta tramite terrore e costrizione, tramutandosi così in assimilazione forzata²⁸.

²³ J. R. Burke, *Decolonization and the Evolution of International Human Rights*, University of Pennsylvania Press, 2010, 92-111; J. Chapman, *Remaking the World: Decolonization and the Cold War*, University Press of Kentucky, 2023; J. Eckel, *Human Rights and Decolonization: New Perspectives and Open Questions*, in *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, No. 1, 2010, 111-135.

²⁴ S. Moyn, *The Last Utopia. Human Rights in History*, Harvard University Press, 2010, 121, 129. M. Ignatieff, *Human Rights as Politics and Idolatry*, Princeton University Press, 2001, 7; *The Helsinki Accords, The Negotiations and Their Impact: Seminar Transcript*, in M.D. Kandiah, G. Staerck (Eds.), *The Helsinki Negotiations: The Accords and Their Impact*, Institute of Contemporary British History, 2006, 50; B. Nathans, *Soviet Rights-Talk in the Post-Stalin Era*, in S.L. Hoffmann (Ed.), *Human Rights in the Twentieth Century*, Cambridge University Press, 2011, 166-90.

²⁵ *Calendar of Meetings*, in *Latin American Research Review*, No. 4, 1968, 83-112.

²⁶ Robert Jaulin, *Pace Bianca. Introduzione all'Etnocidio*, Laterza, 1972.

²⁷ P. Clastres, *De l'ethnocide*, in *L'Homme*, No. 3-4, 1974, 101-110, qui 102.

²⁸ V.N. Dadrian, *A Typology of Genocide*, cit., 209.

Nel 1978 venne presentato il rapporto di Nicodème Ruhashyankiko su prevenzione e repressione del genocidio, studio che era stato commissionato nel 1971 dalla commissione su discriminazione e protezione delle minoranze. Tale documento riprendeva il dibattito del dopoguerra, chiedendosi in particolare se l'etnocidio potesse essere considerato un equivalente del genocidio: «ethnocide is an alternative to genocide, the latter being committed when the destruction of an indigenous civilization cannot be carried out peacefully or when geographical distance or lack of social organization have made it possible for massacres to take place in secret»²⁹.

Ruhashyankiko non riuscì tuttavia a esprimersi in merito alla possibilità di redigere una specifica convenzione addizionale o procedere con una revisione della convenzione del 1948. Il problema del genocidio culturale non poteva certo essere ignorato, ma la decisione di dotarsi di effettivi strumenti internazionali dipendeva solo dalla volontà degli Stati³⁰.

Un analogo studio venne commissionato anche nel campo della discriminazione delle popolazioni indigene a José Martínez Cobo, il cui operato venne discusso e anche criticato aspramente durante gli incontri degli esperti di sviluppo ed etnocidio in America Latina, tenutisi a San José nel dicembre del 1981. La Dichiarazione Finale di tale gruppo di lavoro considerava etnocidio e genocidio come due concetti assolutamente speculari che implicavano la negazione del diritto di utilizzare, sviluppare e trasmettere la propria cultura: «ethnocide, that is, cultural genocide, is a violation of international law equivalent to genocide»³¹.

Il successivo report redatto in tema di protezione delle minoranze da Benjamin Whitaker, pubblicato nel 1985, prese semplicemente atto dell'esistenza di numerosi esperti, all'interno dei diversi gruppi di lavoro delle commissioni ONU, favorevoli al riconoscimento internazionale di etnocidio e genocidio culturale³². Né si allontanò da tale impostazione il gruppo di lavoro su pace e sicurezza dell'umanità, che pur analizzò categorie come quella degli *inhuman acts* e dell'apartheid e sviluppò alcuni punti, come la distinzione dei termini razziale ed etnico, che potevano far pensare a una doppia dimensione fisica/culturale del crimine di genocidio³³.

²⁹ *Study of the Question of the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, by Nicodème Ruhashyankiko, Special Rapporteur Commission on Human Rights. Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, Thirty-first session. E/CN.4/Sub.2/416 4 July 1978, 128.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Meeting of Experts on Ethno-Development and Ethnocide in Latin America, San José 7-11 December; Unesco and the Struggle against ethnocide: Declaration of San José (11 December 1981). Final Report, 32-33. UN Division of Human Rights and Peace SS 82/WS.32

³² Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, Review of Further Developments in Fields with which the Sub-Commission has been concerned E/CN.4/sub.2/1985/6 2 July 1985, 17-18.

³³ Fourth Draft Code of Offences against the Peace and Security of Mankind by Mr. Doudou Thiam, Special Rapporteur, May 5- July 25, 1986, A/CN.4/398, pp. 15-16.

In seguito a nuova convenzione ILO (Indigenous and Tribal Peoples Convention, del 1989), la discussione su questi temi proseguì all'interno del comitato che nel 1993 produsse una Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. L'art. 7 della bozza conteneva un esplicito riferimento a etnocidio e genocidio culturale – «indigenous people have the collective and individual right not to be subjected to ethnocide and cultural genocide» –, che nella versione approvata nel 2007 verrà invece sostituito, suscitando le critiche del Permanent Forum on Indigenous Issues³⁴. L'eliminazione di etnocidio e genocidio culturale nel passaggio dalla bozza al testo finale della Dichiarazione rappresentò chiaramente una riaffermazione dell'inviolabilità della sovranità nazionale e del punto di vista governativo, quello cioè di un'interpretazione restrittiva della fattispecie di genocidio. Nonostante ciò, il richiamo all'idea di etnocidio avrebbe comunque prodotto alcuni risultati importanti, almeno a livello etico, in quanto grazie al suo valore semantico tale concetto ha contribuito a invertire la visione “assimilatrice” dei rapporti tra autorità e popolazioni indigene e ad ampliare e “decolonizzare” i *genocide studies*³⁵. Secondo la ricostruzione di Bartholomé Clavero, l'intervento dell'antropologia avrebbe in qualche modo posto un freno alla “neutralizzazione” dell'iniziale concezione di Lemkin, il quale aveva parlato anche di espropri, deportazioni o altre misure restrittive a livello religioso o economico³⁶. Anche se tutt'oggi il termine genocidio rimane sostanzialmente un sinonimo di omicidio di massa, il dibattito sull'etnocidio così come l'allargamento della dimensione concettuale del genocidio stesso aprirono dunque la strada a una sua possibile revisione. Il supporto da parte dei giuristi si è andato infatti ampliando e arricchendo di nuovi spunti, entrando infine in una nuova fase, quella in cui tali categorie sono state per la prima volta rilette in chiave legale nelle aule dei tribunali internazionali.

4. Giurisprudenza internazionale

Dopo i processi di Norimberga, una prima applicazione giudiziaria del crimine di genocidio può essere rinvenuta in una condanna comminata nel 1979 dalla Corte suprema militare nella Guinea Equatoriale. Tuttavia, fu solo negli anni Novanta che cominciò una nuova fase per il processo di evoluzione del diritto internazionale e la criminalizzazione dei delitti di Stato³⁷. Da una parte furono istituiti tribunali

³⁴ United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (2007). UN Doc A/RES/61/295; W. Schabas, *Genocide in International Law*, cit., 201–202.

³⁵ J. Benvenuto, *What Does Genocide Produce? The Semantic Field of Genocide, Cultural Genocide, and Ethnocide in Indigenous Rights Discourse*, in *Genocide Studies and Prevention: An International Journal*, No. 2, 2015, 26–40, qui 33–34; P.I. Bacca, *Indigenizing International Law and Decolonizing the Anthropocene: Genocide by Ecological Means and Indigenous Nationhood in Contemporary Colombia*, in *Maguaré, Revista del Departamento de Antropología de la Universidad Nacional de Colombia*, No. 2, 2019, 136–169.

³⁶ B. Clavero, *Genocide or Ethnocide*, 31.

³⁷ J. Hobson, *Prosecuting Lemkin's Concept of Genocide: Successes and Controversies*, in *Genocide Studies and Prevention: An International Journal*, No. 1, 2019, 19–32; L. Barria, S. Roper, *How*

internazionali *ad hoc* come l'International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) nel 1993 e l'International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR) nel 1994, dall'altra, a distanza di cinquant'anni si è arrivati infine alla creazione della Corte Penale Internazionale (CPI), ponendo così rimedio al fatto che la Convenzione del 1948 non fosse mai stata seguita dalla creazione di un tribunale penale internazionale che ne potesse applicare le misure.

Lo Statuto di Roma del 1998 riprese la formulazione del crimine di genocidio del 1948 (art. 6) e incluse nella sfera di competenza della CPI (art. 5) anche l'aggressione, i crimini di guerra e i crimini contro l'umanità, fra cui inseriva la persecuzione di un gruppo per motivi politici, razziali, nazionali, etnici, culturali, religiosi e di genere, il crimine di apartheid e altri atti inumani (art. 7, g).

Con la guerra dell'ex Jugoslavia si iniziò a sviluppare il concetto di *state-organized crime*, ideato da William Chambliss nel 1988 e strettamente legato alle idee che negli anni interbellici avevano ispirato Lemkin e il romeno Vespasian Pella, il quale si era interessato alla responsabilità collettiva degli Stati³⁸. Entrò in uso il termine di "pulizia etnica", che era già stato utilizzato nel contesto sovietico in occasione della crisi del Nagorno-Karabakh e diventò comune tanto nel lessico giornalistico quanto in quello giuridico³⁹. Nella Risoluzione del 18 dicembre 1992, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite definì chiaramente la pulizia etnica come una forma di genocidio⁴⁰.

Al di là dei numerosi eccidi, la violenza che colpì i Balcani si accanì contro i simboli di determinate culture in una generale opera di riscrittura della storia con finalità di affermazione nazionale, e quindi con una conseguente opera di denazionalizzazione e distruzione dei beni culturali. Basti pensare all'assedio della città di Dubrovnik, bene protetto dall'Unesco fin dal 1979, o alla distruzione del ponte di Mostar (la città del ponte, *most*) e della Biblioteca di Sarajevo, che nell'agosto 1992 comportò l'incendio di circa due milioni di volumi. Questi e altri casi meno noti all'opinione pubblica furono chiaramente dettati dallo specifico intento di cancellare le tracce di un gruppo etnico, della sua storia e quindi della sua identità. L'archivista di Harvard András J. Riedlmayer, che fu poi chiamato a testimoniare in diversi processi per la sua grande esperienza nell'area, citava per esempio Stolac, città del sud della Bosnia-Erzegovina candidata a diventare sito UNESCO poco prima della guerra. In quel caso furono i nazionalisti croati ad

Effective are International Criminal Tribunals? An Analysis of the ICTY and the ICTR, in *International Journal of Human Rights*, No. 3, 2005, 349-368.

³⁸ W.J. Chambliss, *State-Organized Crime*, in *Criminology*, No. 2, 1989, 183-208; W.J. Chambliss, *Exploring Criminology*, Macmillan, 1988; D.I. Rothe, D.O. Friedrichs, *The State of the Criminology of Crimes of the State*, in *Social Justice*, No. 1, 2006, 147-161.

³⁹ M. Banks, M. Wolfe Murray, *Ethnicity and Reports of the 1992-95 Bosnian Conflict*, in T. Allen, J. Seaton (Eds.), *The Media of Conflict: War Reporting and Representations of Ethnic Violence*, Zed Books, 1999.

⁴⁰ *The situation in Bosnia and Herzegovina*, U.N. Doc. A/47/49 (1992).

accanirsi contro i libri di comunità islamica, moschee e archivi anche privati, così come fecero in Kosovo le milizie serbe nella successiva fase della guerra⁴¹.

Un processo importante fu quello per il danneggiamento di Dubrovnik, che vide imputato il generale Pavle Strugar. L'ICTY, il 31 gennaio 2005, sentenziò che l'attacco alla città vecchia non era in alcun modo giustificato da finalità militari ed era pertanto sanzionabile come violazione del diritto di guerra. In questo caso la Corte operò un ragionamento piuttosto complesso, facendo riferimento alle c.d. *Tadić conditions*, elaborate per l'appunto nel corso del giudizio contro Dusko Tadić per prevenire ogni deviazione dagli standard del diritto internazionale umanitario⁴². Nel caso Krstić o in quelli Krasjinik e Blagojević, la corte si esprime invece in maniera più diretta in merito a un allargamento della definizione legale e a una possibile valenza del genocidio culturale *per se*, che non venne riconosciuta in base al principio *nullum crimen sine lege*: la Convenzione del 1948 limitava espressamente il crimine di genocidio alla sola distruzione fisica o biologica⁴³.

Si discostò invece da questa linea interpretativa la Corte Europea dei Diritti Umani, la quale nel 2007 fu chiamata in causa in riferimento a una decisione dell'Alta Corte di Düsseldorf, che aveva condannato il leader di una milizia serba, Nikola Jorgić, arrestato nel 1995 al suo ritorno in Germania, dove risiedeva fin dal 1969. Anche se l'imputato si opponeva a essere sottoposto ai tribunali tedeschi per atti commessi all'estero, era stato ugualmente condannato in quanto il reato di genocidio implicava una giurisdizione universale. La corte tedesca sosteneva che per la normativa nazionale la pulizia etnica equivaleva di fatto al genocidio e dava un'interpretazione più ampia della Convenzione del 1948, includendovi la distruzione di un gruppo non solo a livello fisico o biologico, ma in quanto unità sociale, nella sua identità e nel senso di appartenenza⁴⁴. L'appello alla Corte Europea dei Diritti umani si basava fra l'altro sul fatto che la sentenza tedesca avesse applicato una nozione troppo estesa di genocidio e di "intento di distruggere". La Corte Europea si dovette quindi districare fra trattati internazionali e leggi nazionali e in diversi passaggi ritenne che la decisione del tribunale tedesco non fosse né arbitraria né irragionevole⁴⁵. Per giustificare tale posizione, i giudici richiamarono la Risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU e i contributi di numerosi accademici, specificando come in materia di diritto sia del tutto normale

⁴¹ A. J. Riedlmayer, *Crimes of War, Crimes of Peace: Destruction of Libraries during and after the Balkan Wars of the 1990s*, in *Library Trends*, No. 1, 2007, 114-117.

⁴² *Prosecutor v. Tadić* (IT-94-1-A), judgment of 15 July 1999; *Prosecutor v. Pavle Strugar* (IT-01-42-T), Judgement, 31 January 2005.

⁴³ *Prosecutor v. Krstić*, (IT-98-33-T), judgment of 2 August 2001, par. 580. *Prosecutor v. Blagojević* (IT-02-60-T), Judgment, 17 January 2005, par. 659; *Prosecutor v. Krajisnik* (IT-00-39-T), Judgement, 27 September 2006.

⁴⁴ T. Johansson, *Cultural Genocide in International Law. An Assessment*, Örebro University, 2019, 24-25.

⁴⁵ *Case of Jorgić v. Germany* (European Court of Human Rights, Application no. 74613/01), Judgement, 12 July 2007, parr. 27, 70.

che la giurisprudenza dia il proprio contributo di adattamento, interpretando le norme secondo le condizioni del caso⁴⁶.

In questa prospettiva, le violenze dei Balcani e l'introduzione del concetto di pulizia etnica hanno senz'altro contribuito a sensibilizzare l'opinione pubblica e a ravvivare il dibattito accademico. È stato per esempio sottolineato come nel contesto di preparazione e attuazione di un genocidio sia molto importante il "terrore", che si basa non solo su mezzi coercitivi ma anche sul c.d. *psychological warfare*, un contesto culturale-psicologico che si crea attraverso media, istruzione e campagne pubbliche⁴⁷. Nel campo dei diritti delle popolazioni indigene, la Corte Panamericana dei Diritti Umani e l'International Law Commission hanno per esempio ribadito come anche il semplice allontanamento fisico da un determinato territorio, a cui si era più volte assistito nella storia europea, potesse comportare la negazione di un elemento essenziale dell'identità culturale di un popolo e quindi della sua stessa esistenza⁴⁸.

In maniera ancora più esplicita è intervenuta l'Australian Human Rights and Equal Opportunities Commission parlando delle *stolen generations* e della rimozione dei bambini aborigeni come pratica genocidaria, in quanto diretta a disintegrare istituzioni politiche e sociali, cultura, sentimenti nazionali, religiosi e la stessa esistenza economica delle popolazioni indigene: «Removal of children with this objective in mind is genocidal because it aims to destroy the 'cultural unit' which the Convention is concerned to preserve»⁴⁹. Sulla stessa lunghezza d'onda si è espressa la Truth and Reconciliation Commission of Canada, sostenendo la necessità di definire nello specifico il concetto di genocidio culturale, che non è ancora riconosciuto a livello di diritto internazionale⁵⁰.

⁴⁶ H.H. Jescheck, *Die internationale Genocidium-Konvention vom 9. Dezember 1948 und die Lehre vom Völkerstrafrecht*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 66, 1954, 213; M. Lippman, *Genocide: The Crime of the Century. The Jurisprudence of Death at the Dawn of the New Millennium*, in *Houston Journal of International Law*, No. 23, 2001, 526; J. Hübner, *Das Verbrechen des Völkermordes im internationalen und nationalen Recht*, Peter Lang, 2004, 208-17; G. Werle, *Differentiating in Völkerstrafrecht*, Mohr Siebeck, 2003, 205, 218 ss.

⁴⁷ D. Feierstein, *Debates on the Criminology of Genocide: Genocide as a Technology for Destroying Identities*, in *State Crime Journal*, No. 2, 2015, 115-127; D. Feierstein, *Genocide as Social Practice. Reorganizing Society under the Nazis and Argentina's Military Juntas*, Rutgers University Press, 2014; A. Alvarez, *Genocidal crimes*, Routledge, 2010.

⁴⁸ Inter-American Court of Human Rights *Río Negro Massacres v. Guatemala*, Judgment (Preliminary Objection, Merits, Reparations and Costs), Series C, Case No. 250, 4 September 2012, par. 177; *Report of the International Law Commission of its 70th Session* (30 April – 1 June and 2 July – 10 August 2018) UN Doc A/73/10.

⁴⁹ *Bringing Them Home: National Inquiry into the Separation of Aboriginal and Torres Strait Islander Children from Their Families*, Human Rights and Equal Opportunity Commission, Commonwealth of Australia, 1997, 237; M. Grewcock, *Settler-Colonial Violence, Primitive Accumulation and Australia's Genocide*, in *State Crime Journal*, No. 2, 2018, 222-250.

⁵⁰ *Honouring the Truth, Reconciling for the Future: Summary of the Final Report of the Truth and Reconciliation Commission of Canada*, The Truth and Reconciliation Commission of Canada, 2015; W. Churchill, *Kill the Indian, Save the Man: The Genocidal Impact of American Indian Residential Schools*, City Lights, 2004; D.B. MacDonald, G. Hudson, *The Genocide Question and Indian Residential Schools in Canada*, in *Canadian Journal of Political Science*, No. 2, 2012, 427-449.

Nel primo caso in cui la Corte di Giustizia Internazionale dovette giudicare uno Stato per il crimine di genocidio, quello intentato dalla Bosnia-Erzegovina contro la Serbia, fu infatti confermata l'assoluta essenzialità dell'elemento fisico-biologico. Venne sì richiamata più volte la già citata documentazione raccolta da Riedlmayer, ma non fu ritenuta rilevante per giudicare la Serbia colpevole di genocidio.

However, in the Court's view, the destruction of historical, cultural and religious heritage cannot be considered to constitute the deliberate infliction of conditions of life calculated to bring about the physical destruction of the group. Although such destruction may be highly significant inasmuch as it is directed to the elimination of all traces of the cultural or religious presence of a group, and contrary to other legal norms, it does not fall within the categories of acts of genocide set out in Article II of the Convention⁵¹.

I richiami al genocidio culturale sono scarsi o del tutto marginali anche nella documentazione più recente della Corte relativa ai casi di Myanmar (*The Gambia v. Myanmar*), Azerbaijan (*Armenia v. Azerbaijan*) e Ucraina (*Ukraine v. Russian Federation*). Se nel caso del Myanmar si usa un nuovo termine, quello di *clearance operations* (operazioni di pulizia), nella controversia russo-ucraina la corte si trova quasi a dover mediare fra due Stati che si accusano reciprocamente di genocidio basandosi sugli stessi presupposti giuridici⁵². Ancor più significativo è il caso dell'Armenia che, in merito alla distruzione del patrimonio storico artistico armeno, comunemente descritta tanto dalla stampa quanto dalla comunità accademica come genocidio culturale, fa riferimento alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale⁵³.

Il ricorso armeno è senza dubbio quello che si concentra con più attenzione, quasi esclusivamente, sulla pratica della distruzione del patrimonio storico, culturale e religioso di un popolo, o sulla sua denazionalizzazione, denunciando la politica azera di trasformare siti e beni legati alla storia armena in espressioni di una cultura "caucasica albana". È pertanto particolarmente rilevante il fatto che tale ricorso sia fondato su un trattato relativo alla discriminazione etnica, razziale o

⁵¹ *Case Concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment, 26 February 2007, par. 344, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/91/091-20070226-JUD-01-00-EN.pdf>.

⁵² *Application instituting Proceedings and Request for Provisional Measures* (The Gambia v. Myanmar), 11 November 2019; *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Ukraine v. Russian Federation) Summary of the Judgment, 2 February 2024.

⁵³ D. Berning Sawa, *Monumental Loss: Azerbaijan and 'the Worst Cultural Genocide of the 21st Century'*, in *The Guardian*, 1 March 2019; A. Arslan, A. Ferrari (a cura di), *Un genocidio culturale dei nostri giorni. Nakhichevan: la distruzione della cultura e della storia armena*, Guerini, 2023.

religiosa, evidenziando così la grande distanza esistente fra parametri legali e discorso pubblico⁵⁴.

Nel caso della Corte Penale Internazionale (CPI), invece, il riferimento più significativo è quello del giudizio sugli attacchi ad alcuni siti religiosi e culturali di Timbuktu. Anche qui l'esistenza di un conflitto armato rimase quasi sullo sfondo e il tribunale si concentrò sulla distruzione del patrimonio storico. I fatti risalivano ai mesi di giugno e luglio del 2012, quando Timbuktu era occupata dalle milizie islamiche nel contesto di un conflitto armato interno al paese⁵⁵. L'accusato, Ahmad al-Faqi al-Mahdi, guidava in quei mesi la polizia islamica, *Hesbah*, e venne incaricato di monitorare e prendere misure sulla conformità religiosa di determinati siti (mausolei e moschee, molti dei quali patrimonio Unesco), che la popolazione locale riteneva molto importanti come luogo di preghiera e pellegrinaggio. Nonostante avesse anche espresso alcune perplessità, al-Mahdi si trovò personalmente coinvolto nell'organizzazione e nella supervisione dell'attacco, partecipando anche all'abbattimento di alcuni siti⁵⁶. La CPI, pur soffermandosi sulla gravità dei fatti, si esprime comunque in riferimento a un crimine di guerra contro un bene civile senza rilievo militare e ritenne che l'elemento della discriminazione religiosa, pur fondamentale per comprendere le motivazioni dell'imputato, non potesse essere valutato come aggravante di quello che era un reato contro una proprietà⁵⁷. Nel successivo ordine di riparazione, tuttavia, dedicò maggiore attenzione alla dimensione collettiva del danno arrecato, sottolineando ampiamente il valore del patrimonio culturale per l'esistenza e l'identità di un gruppo. Per alcuni, tale apertura rappresenta una chiara presa di coscienza degli attuali limiti del diritto internazionale e della necessità di confrontarsi con l'idea di genocidio culturale⁵⁸.

5. Conclusioni. Un ritorno alle origini?

Episodi come la distruzione dei Buddha monumentali di Bamiyan da parte dei Talebani nel 2001 e di numerosi siti in Iraq e Siria, per esempio Palmyra nel 2015, hanno senz'altro rafforzato la consapevolezza della necessità di prevenire la distruzione del patrimonio culturale, anche in considerazione dell'impatto che tali eventi possono produrre a livello globale attraverso i nuovi mezzi di

⁵⁴ *Application instituting Proceedings containing a Request for Provisional Measures* (Armenia v. Azerbaijan), 16 September 2021; R. Hehnam, *The Normative Context of Sentencing for Genocide*, in P. Behrens, R. Hehnam (Eds.), *The Criminal Law of Genocide: International, Comparative and Contextual Aspects*, Routledge, 2016, 245-258.

⁵⁵ *The Prosecutor v. Ahmad al-Faqi al-Mahdi*, (ICC-01/12-01/15), Judgement and Sentence, 27 September 2016.

⁵⁶ *Idem*, par. 40.

⁵⁷ *Idem*, par. 77, 79, 81.

⁵⁸ *Prosecutor v. Ahmad al-Faqi al-Mahdi* (ICC-01/12-01/15-236), Reparations Order, 17 August 2017. «The Court's efforts are symptomatic of a growing awareness of the limits of international law in regard to cultural genocide». L. Bilsky, R. Klagsbrun, *The Return of Cultural Genocide?*, in *The European Journal of International Law*, No. 2, 2018, 373-396, qui 395-396.

comunicazione⁵⁹. È così ripartito il dibattito che si era sviluppato negli anni di guerra nell'ex-Jugoslavia, quando l'abbattimento di siti storico-culturali era stato seguito dalla loro sostituzione con discariche, parcheggi o fermate di autobus. A Srebrenica, per esempio, durante gli scavi per un parcheggio nel 2020 furono ritrovati i resti delle moschee distrutte, in quella che è stata descritta come una fossa comune per edifici⁶⁰. Si è assistito poi all'abbattimento di monumenti commemorativi del genocidio armeno a Shushi o a Dei-er-Zor', cioè a quello che può essere visto come un crimine al quadrato, poiché ha cancellato con intento genocidario una testimonianza a sua volta eretta a memoria di quello che è stato considerato il primo genocidio del XX secolo.

Separare il genocidio fisico da quello culturale fu un'operazione compiuta nell'immediato dopoguerra, non senza suscitare le critiche di Lemkin, che vi intravedeva giustamente un disegno di depotenziare il proprio progetto⁶¹. Solo dopo alcuni decenni, il dibattito accademico e politico ha ripreso in mano la questione, sviluppando una serie di spunti che hanno sicuramente conferito allo studio del genocidio una dimensione concettuale più ampia. Al *dolus specialis* come inteso da Lemkin si sono aggiunte numerose altre tipologie di motivazioni (istituzionale, utilitaristica, monopolistica, ideologica...) ⁶². Sono state proposte e sviluppate nuove terminologie e categorie affini come etnocidio o pulizia etnica, arricchendo di significati e dinamiche un concetto che il suo ideatore aveva descritto in senso sia fisico che culturale.

Se molti hanno considerato l'idea di Lemkin come troppo "olocausto-centrica", uno studio più attento della sua opera ha rivelato invece come il polacco avesse buone conoscenze storiche e una visione quasi "antropologica" della cultura non solo come parte integrante dell'identità di un gruppo, ma anche come preconditione di vita biologica: «If the culture of a group is violently undermined, the group itself disintegrates and its members must either become absorbed in other cultures which is a wasteful and painful process or succumb to personal disorganization and, perhaps, physical destruction» ⁶³.

Vedendo il genocidio come un fenomeno sociale in cui interviene una complessa molteplicità di fattori, l'aspetto culturale è particolarmente importante proprio perché è quello che indica la selezione di un gruppo da estinguere, disintegrare nel corpo e nello spirito. Secondo questa prospettiva non si può ridurre il termine

⁵⁹ A.F. Vrodljak, *The Criminalisation of the Intentional Destruction of Cultural Heritage*, in T. Bergin, E. Orlando (Eds.), *Forging a Socio-Legal Approach to Environmental Harms*, Routledge 2017.

⁶⁰ A. J. Riedlmayer, *The Destruction of Srebrenica's Cultural and Religious Heritage*, in S. Turčalo, H. Karčić (Eds.), *Bosnian Genocide, Denial and Triumphalism: Origins, Impact and Prevention*, University of Sarajevo, Srebrenica Memorial Center, Institute for Islamic Tradition of Bosniaks, 2021, 126-151, qui 133.

⁶¹ D. Irvin-Erickson, *Raphael Lemkin*, cit., 176, 182-189.

⁶² S. Totten, P. Bartrop, *The Genocide Studies Reader*, Routledge, 2009.

⁶³ A. Dirk Moses, *The Problems of Genocide: Permanent Security and the Language of Transgression*, Cambridge University Press, 2021, 25; J. Zimmerer, D. Schaller (Eds.), *The Origins of Genocide: Raphael Lemkin as a Historian of Mass Violence*, Routledge, 2009.

genocidio a sinonimo di *mass murder* perché questo non fa riferimento allo specifico movente né al valore più profondo della perdita di vite umane. Il patrimonio culturale non è solo un elemento materiale ma, come sostiene Larry May, il quale ha considerato la “morte sociale” tipica dei sopravvissuti e dei testimoni, esso è integrato nel concetto di umanità e diritti umani⁶⁴. Considerare la distruzione culturale come un crimine contro la proprietà e non contro la persona non rende certo giustizia all’impatto traumatico di tale atrocità.

L’affermazione di concetti come etnocidio e pulizia etnica, d’altra parte, ha messo in evidenza la necessità di ripensare il genocidio nella sua dimensione concettuale, ampliandola alle specificità della condizione delle popolazioni indigene o alla distruzione territoriale di un gruppo. Pur presentando differenze sensibili con quello di genocidio, i concetti di etnocidio e pulizia etnica hanno senza dubbio portato a una sua rilettura, testimoniando un cambiamento sostanziale nell’approccio verso la diversità etnoculturale:

the charge of ethnocide offers an important contribution to dismantling the universalistic façade of modernity and development, while the charge of ethnic cleansing entails a denunciation of violent nation-building practices that for much of the modern era had belonged to the standard repertoire of states. Even if neither concept has been codified into positive international law, their dissemination is indicative of a substantive change in attitudes toward ethnic diversity⁶⁵.

Mancando un analogo sviluppo in senso normativo, ci si è spesso interrogati su quali siano le strade per garantire efficacemente la salvaguardia del patrimonio culturale e superare la logica dell’intervento armato o della missione di pace, fra i cui compiti rientra la difesa dei beni culturali⁶⁶. Se molti giuristi manifestano una visione conservatrice e ritengono fuorviante criticare l’omissione del genocidio culturale dalla Convenzione del 1948, in quanto gli atti di tale fattispecie sono comunque punibili, negli ultimi anni, come si è visto, si è andata affermando anche una scuola di pensiero decisamente revisionista.

Il pensiero di Raphael Lemkin è stato invocato da quanti sostengono la necessità di un allargamento e un ritorno alle origini, anche senza intervenire sulla Convenzione del 1948, prevenendo così le grandi difficoltà di ordine politico, ma agendo invece attraverso una revisione del testo della Dichiarazione Universale e una rilettura collettiva di quelli che oggi definiamo diritti umani⁶⁷. Tornando ai

⁶⁴ L. May, *Genocide: A Normative Account*, Cambridge University Press, 2010, 78-83; P. Gerstenblith, *Protecting Cultural Heritage: The Ties between People and Places*, in J. Cuno, T.G. Weiss (Eds.), *Cultural Heritage and Mass Atrocities*, Getty Publications, 2022, 365-366.

⁶⁵ J. Heiskanen, *In the Shadow of Genocide: Ethnocide, Ethnic Cleansing, and International Order*, in *Global Studies Quarterly*, No. 1, 2021, 1–10, qui 9.

⁶⁶ E.C. Luck, *Cultural Genocide and the Protection of Cultural Heritage*, J. Paul Getty Trust, 2018, 7.

⁶⁷ B. Clavero, *Genocide or Ethnocide*, cit.; J. Morsink, *Cultural Genocide*, cit.; A. Cassese, *Taking Stock of the Genocide Convention and Looking Ahead*, in P. Gaeta (Ed.), *The UN Genocide Convention: A Commentary*, Oxford University Press, 2009, 541-543.

giorni in cui sono state approvate le rispettive convenzioni si può osservare come il problema della tutela delle minoranze e della loro cultura fosse caduto in una sorta di buco nero: da una parte era rimasto ai margini nella commissione impegnata nella definizione dei diritti umani, dove prevalse la posizione di alcuni paesi per i quali non esisteva il problema delle minoranze; dall'altra, anche con la fondamentale astensione e l'assenza di molti delegati, fu tralasciato dal comitato che si occupava di genocidio, proprio con la giustificazione che si trattava di un problema di diritti umani. L'approccio che prevalse in tali sedi istituzionali era dettato dall'insoddisfazione generale per il fallimento del regime di protezione delle minoranze della Società delle Nazioni, dalla già evidente esistenza di due blocchi (più o meno coincidenti, per ragioni diverse, con quelli poi cristallizzatisi nel corso della Guerra Fredda), dall'influenza dei c.d. *settler states*, nonché dall'idea prevalente che la finalità della tutela di minoranze e popolazioni indigene fosse quella di portare a termine una loro pacifica assimilazione.

A distanza di tempo, rivalutata l'esperienza della Società delle Nazioni, caduto il sistema sovietico e finita l'epoca del colonialismo, il problema è tornato quindi a proporsi in un contesto dinamico in cui si è messo in moto un processo dialettico di *human rights globalization*, teso a trasformare il significato e i meccanismi delle norme, fra innovazione e sperimentazione⁶⁸. Il richiamo al genocidio culturale si è così rafforzato come risposta al persistere delle pratiche assimilatrici di *nation-building*, già tragicamente sperimentate all'epoca di Lemkin e ancora oggi tutt'altro che rare.

Il genocidio culturale è un fenomeno storicamente osservabile, è presente nel discorso pubblico ed è stato ampiamente discusso a livello teorico, ma non ha ancora trovato una sua emancipazione legale. È una persistente questione giuridica di portata internazionale, che interessa fra l'altro diversi rami di diritto, pubblico, penale e umanitario, i diritti umani, *cultural heritage law* e si potrebbe aggiungere infine il diritto dell'ambiente. I casi di distruzione del patrimonio culturale sono stati analizzati dalla Corte internazionale di giustizia, da vari tribunali penali internazionali, da corti di diritto nazionali e da organi di controllo dei trattati internazionali sui diritti umani, ognuno con un mandato distinto, sulla base di normative diverse, muovendosi fra categorie giuridiche come genocidio, crimini di guerra o discriminazione razziale, che non affrontano il tema direttamente nella sua specificità⁶⁹. Un ritorno al genocidio culturale così come concettualizzato da Lemkin, pertanto, risponde sia a una forte presa di coscienza per il rispetto del patrimonio storico-culturale sia all'esigenza di una maggiore organicità a livello

⁶⁸ J. Smith, M. Goodhart, *Human rights globalization: How local and global actions institutionalize human rights*, in *Journal of Human Rights*, No. 2, 2024, 125-133.

⁶⁹ M. Klamberg, *Lemkin on Vandalism and the Protection of Cultural Works during Armed Conflict*, in M. Deland, M. Klamberg, P. Wrangé (Eds.), *International Humanitarian Law and Justice: Historical and Sociological Perspectives*, Routledge, 2018, 183-196; A. Tiemessen, *Cultural Genocide in Law and Politics*, in *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, <https://oxfordre.com/internationalstudies/display/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-762>.

normativo per affrontare più efficacemente le crisi dell'attuale contesto internazionale.

6 • 2 • 2024



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

ΠΑΙΔΟΜΑΖΩΜΑ (“RECLUTAMENTO DI BAMBINI”) Ε ΠΑΙΔΟΎΠΟΛΕΙΣ (“CITTÀ DEI BAMBINI”): DUE GENOCIDI AI TEMPI DELLA GUERRA CIVILE GRECA (1944-1949)

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



S. D'URSO



Milano University Press

ISSN: 2612-6672

**Παιδομάζωμα (“reclutamento di bambini”) e
παιδούπολεις (“città dei bambini”): due genocidi ai tempi
della guerra civile greca (1944-1949)**
[Παιδομάζωμα (‘children's recruitment’) and παιδούπολεις (‘children's
city’): two genocides at the times of Greek civil war (1944-1949)]

*Sebastiano D’Urso**

Abstract

[It.] Nella definizione ufficiale di «genocidio», data nel 1948 dall’O.N.U., è contemplato anche il «trasferimento forzato di fanciulli da un gruppo ad un altro». Durante la guerra civile greca (1944-1949) si verificarono due vicende molto controverse. Da un lato vi fu l’evacuazione coatta di circa 30.000 bambini (figli di anticomunisti, monarchici e nazionalisti) dai territori del Nord, controllati dall’Esercito Democratico greco (D.S.E.), in “campi di rieducazione socialista”, situati nei Paesi comunisti vicini. Dalla parte opposta, altro aspetto dibattuto fu il trasferimento di circa 25.000 fanciulli (prevalentemente figli di combattenti del D.S.E.) in villaggi chiamati “città dei bambini”, allocati nel Sud della Grecia e gestiti da organizzazioni religiose sotto il patronato della regina Federica di Hannover. Da alcune testimonianze emerge che l’indottrinamento al nazionalismo e al monarchismo fosse all’ordine del giorno.

[En.] The official definition of ‘genocide’, given in 1948 by the U.N., also includes ‘forcibly transferring children of the group to another group’. During the Greek civil war (1944-1949) two highly controversial events occurred. On the one hand, there was the forced evacuation of approximately 30.000 children (sons of anti-communists, monarchists and nationalists) from the northern territories, controlled by the Democratic Army of Greece (D.A.G.), to ‘socialist re-education camps’, located in neighbouring communist countries. On the other hand, another controversial aspect was the transfer of approximately 25.000 children (mostly sons of D.A.G. fighters) to villages called ‘children’s cities’, located in southern Greece and managed by religious organisations under the patronage of Queen Frederica of Hanover. Some testimonies suggest that indoctrination into nationalism and monarchism was very frequent.

Parole-chiave: Genocidio – Guerra civile greca – Παιδομάζωμα – Reclutamento di bambini – Partito comunista greco – Παιδούπολεις – Città dei bambini – Federica di Hannover.

Keywords: Genocide – Greek Civil War – Παιδομάζωμα – Child Recruitment – Greek Communist Party – Παιδούπολεις – Children’s City – Frederica of Hanover.

* Dottorando in Storia delle istituzioni politiche presso il Dottorato di Ricerca in Scienze Politiche, Dipartimento di Scienze Politiche e Giuridiche, Università degli Studi di Messina. Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. Responsabile del controllo editoriale: Marco Morra.

SOMMARIO / CONTENTS: 1. Il concetto di genocidio e la sua ricorrenza nella storia greca. 2. La guerra civile greca. 3. Il παιδομάζωμα comunista. 4. Le παιδούπολεις monarchiche. 4.1 Memorie delle “città dei bambini”. 5. Παιδομάζωμα e παιδούπολεις a confronto. 6. Esperienze analoghe in Europa. 7. Considerazioni conclusive.

1. Il concetto di genocidio e la sua ricorrenza nella storia greca

Nel corso del XX secolo, in particolare dal 1940 al 1949, in concomitanza con la Seconda guerra mondiale e la guerra civile, in Grecia sono stati perpetrati diversi crimini contro l'umanità, crimini di guerra¹ e violenze riconducibili alla nozione di genocidio, almeno secondo le disposizioni dei documenti giuridici internazionali.

Il termine «genocidio»² venne utilizzato per la prima volta nel 1944 da Raphael Lemkin (1900-1959)³, giurista americano di origine polacca e di religione ebraica⁴. Quattro anni più tardi, la parola venne impiegata nella Risoluzione 260 (III) A del 9 dicembre 1948⁵, votata all'unanimità dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, in plenaria a New York, che ne diede una definizione completa e ufficiale:

¹ La definizione di questa nuova categoria di crimini fu data per la prima volta nella Carta del Tribunale di Norimberga (1950), il cui articolo 6c stabiliva: «Sono crimini contro l'umanità: l'assassinio, lo sterminio, la riduzione in schiavitù, la deportazione e altri atti inumani commessi contro popolazioni civili prima o durante la guerra; persecuzioni per motivi politici, razziali, religiosi in applicazione di, o in rapporto con, tutti i reati che rientrano nella giurisdizione del Tribunale, che costituiscano o meno una violazione della legislazione nazionale del paese in cui sono stati perpetrati». Per crimini di guerra, secondo la definizione accolta nei Principi di Norimberga, si intendevano invece: «Violazioni delle leggi e degli usi di guerra, i quali comprendono, senza limitarsi ad essi: omicidio volontario, maltrattamento o deportazione per essere costretti a lavoro schiavistico o per ogni altro fine di popolazione civile dei o nei territori occupati; omicidio volontario o maltrattamento di prigionieri di guerra, di persone in mare, uccisione di ostaggi, saccheggio di proprietà pubbliche o private, distruzione deliberata di centri urbani, città e villaggi, o devastazioni non giustificate da necessità militari». Per un inquadramento dei tre termini, all'interno del diritto penale internazionale, si rimanda a S. Zappalà, *La giustizia penale internazionale. Perché non restino impuniti genocidi, crimini di guerra e contro l'umanità*, Il mulino, 2020. Per un profilo storico-istituzionale si vedano, invece, B. Bruneteau, *Il secolo dei genocidi*, Il mulino, 2006 e M. Flores, *Il genocidio*, Il mulino, 2021.

² La parola è formata dalla radice greca γένος (*ghénos*), traducibile come “stirpe”, “gruppo”, “ceppo” o “tribù”, e dal suffisso latino *cidio*, derivante dal verbo *caedo*, “uccidere”.

³ La prima pubblicazione in cui apparve il neologismo fu *Axis Rule in Occupied Europe: Laws of Occupation, Analysis of Government, Proposals for Redress*, uscita nel 1944.

⁴ Per la biografia e il contesto si rinvia a J. Cooper, *Raphael Lemkin and the Struggle for the Genocide Convention*, Palgrave MacMillan, 2008.

⁵ La Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio, il primo strumento giuridico a codificare il genocidio come un crimine, si apriva con un preambolo in cui «le Alte Parti contraenti» – considerato «che l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, nella Risoluzione 96 (I) dell'11 dicembre 1946» avesse già dichiarato il genocidio come «un crimine di diritto internazionale, contrario allo spirito e ai fini delle Nazioni Unite e condannato dal mondo civile» – riconoscevano «che il genocidio in tutte le epoche storiche» avesse inflitto «gravi perdite all'umanità» ed erano convinte che solo «la cooperazione internazionale» sarebbe stata «necessaria per liberare l'umanità da un flagello così odioso».

Articolo 2. Per genocidio s'intende uno qualunque degli atti seguenti, commessi con l'intenzione di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso, come tale: (a) uccisione di membri del gruppo; (b) lesioni gravi all'integrità fisica o mentale di membri del gruppo; (c) il fatto di sottoporre deliberatamente il gruppo a condizioni di vita intese a provocare la sua distruzione fisica, totale o parziale; (d) misure miranti a impedire nascite all'interno del gruppo; (e) trasferimento forzato di fanciulli da un gruppo ad un altro⁶.

Più tardi, nel 1990, Frank R. Chalk e Kurt Jonassohn⁷, in *The History and Sociology of Genocide: Analyses and Case Studies*, hanno di molto ampliato il confine della definizione, sostenendo che per genocidio dovesse intendersi «una forma di massacro di massa unilaterale con cui uno Stato o un'altra autorità vuole distruggere un gruppo; in queste circostanze i criteri che definiscono l'appartenenza al gruppo da distruggere sono stabiliti dall'aggressore»⁸. Dunque, secondo tale considerazione, «le vittime possono essere membri di gruppi nazionali, o religiosi, ma anche genericamente membri politici dello Stato che attua l'assassinio di massa»⁹. Il termine genocidio – a differenza di «Olocausto» o «Shoah», applicabile esclusivamente a ciò che accadde agli ebrei tra il 1939 e il 1945 – può essere allora adoperato per determinare varie uccisioni di massa compiute prima, durante e dopo gli anni della Seconda guerra mondiale. Possono quindi essere annoverati come genocidi, a titolo esemplificativo, «la distruzione delle popolazioni autoctone d'America, avvenuta tra XVI e XIX secolo; i massacri degli armeni, dei greci, dei curdi, avvenuti in Turchia tra la fine dell'Ottocento e il primo dopoguerra; la distruzione degli zingari sinti e rom, compiuta [...] dai nazisti; i massacri politici realizzati dal regime comunista nell'Unione Sovietica tra gli anni Venti e gli anni Cinquanta del secolo scorso»¹⁰.

Tuttavia, posto che il genocidio sia una «realtà storica ubiquitaria»¹¹, in Grecia, più che in ogni altra nazione d'Europa, nel solo Novecento si sono verificate diverse tipologie di violenza, che sono o potrebbero essere ricondotte al concetto giuridico di genocidio delineato dalla Risoluzione O.N.U. del 9 dicembre 1948.

Si ricordi, ad esempio, che il genocidio degli armeni, perpetrato dall'Impero ottomano, riguardò anche i greci: con brutale efficienza i turchi deportarono «circa 150.000 greci dal litorale trasferendoli in Grecia e nelle isole, e non meno di altri 50.000 nell'interno dell'Anatolia», un processo che continuò nel 1915-1916 e costò la vita a migliaia di uomini, donne e bambini ellenici¹². In quegli anni si verificò

⁶ J. Sémelin, *Purificare e distruggere. Usi politici dei massacri e dei genocidi*, Einaudi, 2007, 390.

⁷ L'uno docente di Storia alla Concordia University di Montreal, l'altro di Sociologia. Insieme hanno fondato e diretto, a partire dal 1986, il *Montreal Institute for Genocide and Human Rights Studies*.

⁸ A.M. Banti, *Le questioni dell'età contemporanea*, Laterza, 2010, 247-248.

⁹ *Idem*, 248.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ P.P. Portinaro, *L'imperativo di uccidere. Genocidio e democidio nella storia*, Laterza, 2017, 84.

¹² N.M. Naimark, *La politica dell'odio. La pulizia etnica nell'Europa contemporanea*, Laterza, 2002, 34.

anche il genocidio dei greci del Ponto: i residenti sulle coste dell'Asia Minore, nei dintorni di Trebisonda e a Costantinopoli, tra il 1914 e il 1917, subirono pesanti discriminazioni economiche e sociali fino ad arrivare, tra il 1918 e il 1922, a delle vere e proprie «soppressioni fisiche su larga scala»¹³.

Anche la “Catastrofe dell'Asia Minore” rappresentò, per questo popolo, una tragedia senza precedenti. Nel 1922, alla disfatta dell'esercito ellenico nel corso della guerra greco-turca, si aggiunse l'emblematica distruzione della città di Smirne e, in seguito, la decisione, consensuale, di avviare uno scambio di popolazioni tra Grecia e Turchia. Così, 400.000 musulmani lasciarono la penisola ellenica e al loro posto vi si stabilirono 1.000.000 di greci d'Asia, appartenenti a comunità millenarie, cui se ne aggiunsero altri provenienti da Bulgaria e Russia. Come fa notare Francesco Guida, «molto serio fu il problema del loro inserimento nelle nuove sedi: lo sviluppo urbanistico della capitale – in un paese con una sola altra grande città, Salonicco – ne risentì profondamente, mentre molti di quei profughi contribuirono a mutare il quadro etnico in Macedonia (dove l'elemento ellenico salì dal 43% all'89%)»¹⁴. Tuttavia, l'effetto dello scambio portò la Grecia ad avere finalmente «una popolazione omogenea, come mai era avvenuto nel passato. Divenne legittimo, infatti, che il Paese ospitasse la più grande comunità ortodossa originaria di aree esterne ai suoi confini, e che, allo stesso tempo, allontanasse un numero consistente di greci musulmani che vivevano entro i suoi confini, eccetto il caso della Tracia occidentale»¹⁵.

Da ultimo, si rammenti che l'intera comunità ebraica venne deportata in campi di sterminio nazisti: a Salonicco, principale centro di ebrei sefarditi di tutti i Balcani, addirittura in 50.000, di cui 48.533 ad Auschwitz¹⁶. Soltanto una piccola minoranza, 441 individui con passaporto spagnolo, venne destinata a Bergen Belsen, da dove poté riparare in Spagna e quindi in larga parte, via Palestina, tornare a Salonicco, che ancora oggi ospita un migliaio di cittadini di fede mosaica¹⁷. Dei circa 71.000 ebrei presenti in Grecia scamparono alla Shoah soltanto in 12.000¹⁸, salvatisi grazie al coraggio dei singoli o a circostanze ambientali favorevoli¹⁹. Per quanto riguarda

¹³ F. Verre, *Il genocidio dei Greci del Ponto. La tragica fine dell'irredentismo ellenico e della Megali Idea (1914-1922)*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, No. 86/4, 2019, 551.

¹⁴ F. Guida, *L'altra metà dell'Europa. Dalla grande Guerra ad oggi*, Laterza, 2015, 79.

¹⁵ D. Demirörü, *Il processo di pacificazione fra Grecia e Turchia nel 1930 e le ripercussioni in Turchia della Convenzione greco-turca (10 giugno 1930)*, in K. Papatheu (a cura di), *Greci e turchi. Appunti fra letteratura, musica e storia*, Bonanno, 2007, 62.

¹⁶ M. Peri, *Ebrei di Salonicco. Appunti sull'“Umanità italiana”*, in *Studi Storici*, No. 48/2, 2007, 343.

¹⁷ G. Bossong, *I sefarditi*, Il mulino, 2010, 107-109.

¹⁸ B. Musial, *I persecutori non tedeschi nell'Europa centrale e orientale*, in M. Cattaruzza et al. (a cura di), *Storia della Shoah. Lo sterminio degli ebrei*, UTET, 2008, I, 255.

¹⁹ La sorte degli ebrei greci fu dissimile da comunità a comunità. Infatti, come ha ricordato Andrej Angrick, «d'iniziativa del presidente della comunità ebraica di Salonicco, il rabbino capo dottor Koretz, che l'11 aprile 1943 aveva voluto convincere il primo ministro Rallis a intercedere presso gli uffici tedeschi per tentare di fermare le deportazioni, fu disastrosa. Koretz venne arrestato insieme alla sua famiglia e internato a Bergen-Belsen come “prominenter Jude”. Al contrario, il suo pari grado ad Atene, il rabbino Eliyahu Barzilai, riuscì a prendere contatto con il metropolita Damaskinos

la deportazione dei minorenni, quasi nessuno, oltre agli internati di Bergen Belsen, sopravvisse al sistema dei campi: anche se la Grecia, in cifre assolute sul dato europeo, ebbe il numero più basso di fanciulli ebrei rimasti in vita, circa 2.200. Tuttavia, i bambini costituivano la percentuale maggiore dei sopravvissuti ellenici, insieme ai giovani appartenenti alla fascia di età compresa tra i 16 e i 25 anni²⁰.

Di primaria importanza e oggetto di questo saggio sono, infine, il παιδομάζωμα (“reclutamento di bambini”) e le παιδούπολεις (“città dei bambini”), due forme di violenza “genocidaria”, entrambe avvenute negli anni della guerra civile greca, tra il 1944 e il 1949.

2. La guerra civile greca

A cavallo tra il regno di Giorgio II e Paolo I, dal 1940 al 1949, la Grecia visse, contemporaneamente, non solo una opprimente occupazione nazi-fascista e una sanguinosa guerra mondiale, ma anche una dilaniante guerra civile²¹.

Quello greco è infatti un caso emblematico di connubio fra guerra totale e guerra fratricida, nel quale si sono articolati diversi conflitti. Come ha sottolineato Enzo Traverso, si è trattato innanzitutto «di una lotta di liberazione nazionale contro le forze d’occupazione tedesche e italiane, intrecciata a una guerra civile tra la Resistenza e i fascisti greci che hanno scelto la via della collaborazione (1940-1944), avvalendosi dell’apparato statale ereditato dal regime del generale Metaxas»²². Secondariamente, quella verificatasi sul suolo greco è stata una guerra civile tra due componenti, ideologicamente distinte e politicamente opposte, nate all’interno del fenomeno resistenziale: da un lato le sinistre repubblicane raccolte nell’Esercito popolare greco di liberazione (E.L.A.S.)²³ e nell’Esercito Nazionale Democratico Ellenico²⁴ (E.D.E.S.), dall’altro i nazionalisti fedeli alla monarchia in esilio, sostenuti dalle forze britanniche, che poi invasero il Paese nell’ottobre del 1944, cercando di favorire il ritorno del sovrano Giorgio II.

La peculiarità dell’esperienza greca risiede però nella circostanza che «la guerra civile iniziò durante l’occupazione e continuò dopo la Liberazione, con solo alcune

e ad assicurarsi l’appoggio del movimento clandestino. Barzilai fece sì che i documenti compromettenti con le identità degli ebrei fossero distrutti e che la comunità ebraica si sottrasse all’intervento tedesco dandosi alla clandestinità». Così A. Angrick, *Judenräte: i Consigli ebraici*, in M. Cattaruzza *et al.* (a cura di), *Storia della Shoah*, cit., II, 670.

²⁰ P. Hantzaroula, *Child Survivors of the Holocaust in Greece. Memory, Testimony and Subjectivity*, Routledge, 2022, 4.

²¹ Per un quadro completo si consultino i seguenti volumi: R. Beaton, *La Grecia. Biografia di una nazione moderna*, Einaudi, Torino, 2023; M. Cervi, *Storia della guerra di Grecia*, Rizzoli, 2005; P. Fonzi, *Fame di guerra. L’occupazione italiana della Grecia (1941-43)*, Carocci, 2020; C.U. Schminck-Gustavus, *Inverno in Grecia. Guerra, occupazione, Shoah 1940-1944*, Golem Edizioni, 2015.

²² E. Traverso, *A ferro e fuoco. La guerra civile europea 1914-1945*, Il mulino, 2008, 57-58.

²³ Ελληνικός Λαϊκός Απελευθερωτικός Στρατός, *Ellinikós Laïkós Apeleftherotikós Strátos*.

²⁴ Εθνικός Δημοκρατικός Ελληνικός Σύνδεσμος, *Ethnikós Dimokratikós Ellinikós Sýndesmos*.

piccole tregue in cui la conflittualità fu latente»²⁵. Inoltre, secondo la maggior parte degli storici, la guerra civile greca fu il primo confronto aperto in Europa tra il blocco orientale e quello occidentale dopo la Seconda guerra mondiale. Insieme alla crisi turca, fu infatti un *casus belli* della guerra fredda che di lì in avanti sarebbe intercorsa tra Stati Uniti d'America e Unione Sovietica.

Nel corso della guerra civile, a contendersi il potere in Grecia vi erano da una parte le formazioni partigiane comuniste, guidate dai vertici del Partito Comunista greco (K.K.E.)²⁶, e del suo braccio armato, l'Esercito Democratico greco (D.S.E.)²⁷, dall'altra i nazionalisti monarchici, capeggiati dal re e dall'Esercito ellenico.

A livello internazionale i comunisti poterono contare sul supporto logistico e politico dell'Unione Sovietica e delle confinanti Albania, Bulgaria e Jugoslavia. Tale sostegno, che non piacque al governo greco e nel dicembre 1946 fu denunciato al Consiglio di Sicurezza dell'O.N.U., «andava dall'uso delle strutture ospedaliere e di rifugio, alla fornitura di armi e munizioni, all'addestramento militare nonché all'uso del proprio territorio per fini operativi»²⁸. La Grecia monarchica, invece, fu appoggiata militarmente dal Regno Unito. Nel 1947 scesero in campo anche gli Stati Uniti: il loro sostegno, politico (in linea con la "dottrina Truman"²⁹) ed economico (circa 400.000.000 di dollari), «non si limitò alle armi e all'equipaggiamento, poiché i consulenti statunitensi svolsero un ruolo attivo anche nel coordinamento delle operazioni militari»³⁰.

Da un punto di vista geografico, invece, le regioni settentrionali della Grecia erano controllate dalle forze partigiane filosovietiche, il resto del territorio e la Capitale, dopo la liberazione dall'occupazione tedesca nell'autunno del 1944 e l'arrivo delle truppe britanniche, erano invece sotto il comando occidentale.

Tra il 1945 e il 1946, di fronte alla restaurazione della monarchia, sancita da un referendum popolare, e alla vittoria dei partiti di destra nelle prime elezioni, il movimento armato comunista intraprese una vasta azione di guerriglia per conquistare militarmente il potere. Secondo Richard Clogg, «se l'esercito democratico avesse continuato con la tattica di guerriglia propugnata da Màrkos Vafiàdis, e se avesse potuto continuare a fare affidamento sulla cooperazione dei

²⁵ N. Marantzidis, L. Rori, *Sinistra e destra in Grecia dal XX al XXI secolo*, in *Memoria e ricerca*, No. 41/2, 2012, 72.

²⁶ Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδας, *Kommounistikó Kómma Elládas*.

²⁷ Δημοκρατικός Στρατός Ελλάδας, *Dimokratikós Stratós Elládas*.

²⁸ R. Clogg, *Storia della Grecia moderna dalla caduta dell'impero bizantino a oggi*, Bompiani, 1996, 154.

²⁹ Nel febbraio 1947, in seguito alle difficoltà finanziarie di Londra e al paventato ritiro del contingente inglese, gli Stati Uniti ritennero indispensabile offrire al governo di Atene un aiuto monetario e militare per impedire che i comunisti avessero la meglio e che la Grecia cadesse sotto l'influenza di Mosca. Di fronte al pericolo che la Grecia, al pari della Turchia, non riuscisse a reggere alle pressioni sovietiche, il governo americano rispose applicando concretamente la politica del "contenimento". Nel discorso tenuto dinanzi al Congresso il 12 marzo 1947 (divenuto noto come "dottrina Truman"), il presidente americano proclamò l'impegno degli Stati Uniti a sostenere «i popoli liberi che resistono ai tentativi di asservimento compiuti da minoranze armate o da pressioni provenienti dall'esterno».

³⁰ R. Clogg, *Storia della Grecia moderna dalla caduta dell'impero bizantino a oggi*, cit., 154.

suoi vicini comunisti, non c'è dubbio che la lotta si sarebbe potuta prolungare indefinitamente su un terreno che era perfetto per una guerra irregolare»³¹.

Tuttavia, fattori sia endogeni che esogeni portarono alla sconfitta dei comunisti³². Innanzitutto, venne meno l'appoggio delle forze jugoslave, in seguito alla rottura dei rapporti fra Tito e Stalin, dopo che il K.K.E. si schierò con Mosca. Inoltre, come si vedrà più avanti, sul fronte internazionale il Partito comunista greco era stato pubblicamente denunciato dopo la scoperta che «nelle zone sotto il suo controllo aveva fatto evacuare oltreconfine i bambini tra i tre e in quattordici anni per proteggerli dalle rappresaglie monarcofasciste»³³.

La guerra civile venne così vinta dai nazionalisti e la monarchia di re Paolo I, non caratterizzata dalla stessa rigida intransigenza di quella del fratello Giorgio II, riuscì a stabilizzarsi con il sostegno degli Stati Uniti, decisi a impedire che la Grecia potesse finire sotto il controllo sovietico.

La cifra delle vittime della guerra civile non è stata ancora accertata: Prévélakis parla di 50.000, Clogg di 80.000 e Contogeorgis ne conta ben 150.000, Tsoucalas cita invece un numero compreso tra 140 e 158.000, mentre Svoronos fornisce la misura di mezzo milione di morti per l'intero periodo bellico, dal 1940 al 1949.

A prescindere dai dati, su cui si è abbattuta una vera e propria battaglia dei numeri, la guerra civile greca fu una tragedia immane: una ferita politica che vent'anni dopo, sfruttando il timore del bolscevismo e facendo leva sul fenomeno maccartista statunitense, aprì la strada alla Dittatura dei colonnelli³⁴.

³¹ *Idem*, 155.

³² Benché sconfitto nella guerra civile, è di notevole importanza, in quanto ne dimostra il peso tra le masse elleniche, il fatto che «quando la Grecia venne liberata, il KKE, un partito di importanza trascurabile prima della guerra, aveva 300.000 membri e il Fronte e la sua ala militare disponevano di due milioni di aderenti, quasi il trenta per cento della popolazione». Così D. Sasson, *Espansione e declino del comunismo in Europa occidentale 1939-1948*, in *Italia contemporanea*, No. 190, 1993, 18.

³³ R. Clogg, *Storia della Grecia moderna dalla caduta dell'impero bizantino a oggi*, cit., 156.

³⁴ Nel 1967, con il pretesto di evitare l'avvento al potere delle forze politiche di sinistra, un colpo di Stato militare squassò la Grecia e, dopo aver sospeso le garanzie costituzionali e abolito la democrazia, la giunta al potere di estrema destra, comunemente nota come "Dittatura dei colonnelli", esautorò la monarchia. Tentato vanamente un controgolpe, la famiglia reale fu costretta a lasciare Atene: la regina madre Federica andò a vivere in Italia, re Costantino II con la consorte Annamaria e la sorella Irene nel Regno Unito. Altri presero residenza in Danimarca, terra degli avi. Secondo le analisi di Valerio Castronovo, «il regime militare isolò la Grecia in sede internazionale, costringendo la CEE a sospendere la condizione di paese associato di cui essa godeva in attesa dell'ammissione a pieno titolo alla Comunità europea». Le misure repressive dei colonnelli suscitarono una vasta ondata di solidarietà, soprattutto in Francia e in Italia, nei riguardi delle forze clandestine di opposizione. Per tutta risposta, il regime si irrigidì ulteriormente, a partire dal 1973. La citazione è di V. Castronovo, *MilleDuemila un mondo plurale. Il Novecento e il Duemila*, La Nuova Italia, 2017, 544. Sull'argomento, per una visione dei fatti in presa diretta, si vedano S. Rousseas, *Grecia contemporanea: dalla crisi della democrazia al colpo di stato alla fuga del re*, Feltrinelli, 1968 e A. De Jaco, *Colonnelli e resistenza in Grecia. Il colpo di Stato e le responsabilità della NATO, il terrore fascista e la nuova resistenza delle forze popolari*, Editori riuniti, 1970. Per una lettura storiografica più aggiornata si rimanda invece a J.S. Koliopoulos, T.M. Veremis, *Modern Greece. A History since 1821*, Wiley-Blackwell, 2010.

3. Η παιδομάζωμα comunista

Nel 1947, durante la terza fase della guerra civile, in un incontro tenuto a Bled (Jugoslavia)³⁵, i capi comunisti greci, jugoslavi, albanesi, bulgari e russi stabilirono l'avvio di una vasta campagna di sequestri ai danni di bambini e ragazzi greci, dai tre ai quattordici anni, appartenenti a famiglie di comprovata fede nazionalista e monarchico-fascista. Il fine, espressamente dichiarato, era quello di strappare linfa vitale e braccia armate alle forze governative.

Una volta reclutati e suddivisi per sesso ed età, i fanciulli sarebbero stati inseriti in “centri di rieducazione socialista”, fuori dal confine greco. Il piano prevedeva di agire nei villaggi dell'Epiro, della Macedonia e della Tracia, recuperando la pratica ottomana del *devscirme*³⁶, nota in greco come παιδομάζωμα (*paidomázoma*), ossia “reclutamento di bambini”. Il governo greco denunciò queste evacuazioni definendole, appunto, «una nuova leva dei giannizzeri»³⁷.

Nelle regioni poste sotto il loro controllo, «i comunisti non ebbero difficoltà nel censire e nell'individuare e sottrarre i fanciulli alle famiglie», essendo «in possesso dei registri di natalità di tutte le città e le località minori». «Gli abitanti dei villaggi che tentarono di proteggere i fanciulli nascondendoli nei boschi, finirono fucilati o impiccati»³⁸ e a nulla valsero le proteste dei genitori non consenzienti³⁹.

Nel marzo del 1948, i primi 2.000 ragazzini sequestrati vennero trasferiti al Nord ed espatriati in Albania, Bulgaria e Jugoslavia. Alla fine dell'anno i bambini catturati e fatti evacuare forzosamente ammontavano a 28.296, anche se talune fonti fanno lievitare la cifra ad oltre 30.000. Dai dati forniti dalla Croce Rossa si apprende che 18.500 dei bambini rapiti vennero distribuiti in 67 campi, così allocati⁴⁰:

Numero campi	Nazione
17	Bulgaria
15	Jugoslavia
11	Romania

³⁵ La conferenza aveva come scopo principale la scelta di una tattica comune per contrastare le interferenze americane in Grecia.

³⁶ La pratica del reclutamento forzato di ragazzi cristiani sotto l'Impero Ottomano.

³⁷ R. Clogg, *Storia della Grecia moderna dalla caduta dell'impero bizantino a oggi*, cit., 156.

³⁸ A. Rosselli, *Breve storia della guerra civile greca 1944-1949*, Settimo sigillo, 2009, 74.

³⁹ Niki Karavasilis riporta che una madre, la vedova Olga, non comunista, rendendosi conto di non avere il potere per impedire che i suoi figli venissero rapiti, supplicò i soldati di essere autorizzata a seguirli nelle loro scorribande: «non c'era motivo per cui restasse indietro. Senza i suoi figli la vita non aveva senso». La richiesta venne accolta e la donna si trasferì sulle montagne per combattere i nazionalisti greci, ma di lì a poco i figli si allontanarono. Così N. Karavasilis, *The Abducted Greek Children of the Communists. Paidomazoma*, RoseDog Books, 2006, 24.

⁴⁰ A. Rosselli, *Breve storia della guerra civile greca 1944-1949*, cit., 74.

11	Ungheria
5	Albania
5	Germania Orientale
3	Polonia

I campi erano gestiti dalle autorità della nazione ospitante e dal “Comitato per l’aiuto al bambino”, sotto la giurisdizione del Partito comunista greco.

Nell’estate del 1948, in seguito alla rottura fra Tito e il Cominform⁴¹, il dittatore jugoslavo decise di sganciarsi da ogni responsabilità e 11.600 fanciulli reclusi nelle “Case del Popolo” del suo Paese vennero trasferiti in Cecoslovacchia, Polonia, Romania e Ungheria. Tuttavia, sembra che nel 1950 circa 18.000 bambini greci si trovassero ancora fuori confine⁴². Più dettagliatamente:

Numero bambini	Nazione
5.123	Romania
4.148	Cecoslovacchia
3.590	Polonia
2.859	Ungheria
2.660	Bulgaria

All’interno delle “case per bambini”, che funzionavano in condizioni uniformi in tutti i Paesi stranieri, la vita era scandita rigidamente. Come descritto da Erving Goffman, i fanciulli vivevano, andavano a scuola e giocavano in totale isolamento dalle comunità circostanti. Infatti, quando le autorità cecoslovacche consigliarono di mescolarsi con le comunità vicine, i comunisti greci stabilirono categoricamente che la gestione delle case dovesse essere tenuta riservata⁴³. I genitori dei bambini, anche coloro che si erano dimostrati consenzienti al trasferimento, non avevano accesso alle strutture dove abitavano i figli e la corrispondenza era severamente censurata. Il ruolo delle madri assenti – lo ha sottolineato Sotiris Kotsopoulos – venne assunto dalle donne che dalla Grecia settentrionale, profughe anch’esse, avevano seguito le guerriglie in ritirata. Tali donne vestirono i panni di mamme adottive e molti bambini vi si affezionarono, ricordandole con benevolenza da adulti. I fanciulli svilupparono anche forti legami tra loro, diventando αδέρφια όχι εξ αίματος (“fratelli non di sangue”), e per anni si incontrarono regolarmente nelle

⁴¹ Fondato nel settembre del 1947 con sede a Belgrado, il Cominform fu un’organizzazione internazionale che riunì i partiti comunisti di vari Paesi europei fino al 1956. Ebbe un ruolo chiave nel delineare la linea del movimento comunista nella fase nascente della guerra fredda e dal 1948 si distinse per le sue posizioni filosovietiche nello scontro tra Unione Sovietica e Jugoslavia.

⁴² A. Rosselli, *Breve storia della guerra civile greca 1944-1949*, cit., 74.

⁴³ Sul punto si veda E. Goffman, *Asylums. Essays on the social situation of mental patients and other inmates*, Doubleday, 1961.

città dove avevano vissuto, in seguito all'istaurarsi di amicizie e alla nascita di relazioni affettive⁴⁴.

La vita quotidiana era regolata da un programma inflessibile e la disciplina enfatizzata, soprattutto ideologicamente. Circa il 60% dei bambini rifugiati era completamente analfabeta e il resto aveva ricevuto solo una basilare istruzione elementare⁴⁵. Così, durante le lezioni, si insegnava loro a leggere e a scrivere in greco, macedone e nell'idioma del luogo in cui si collocava il centro di accoglienza. Tuttavia, obiettivo primario dell'istruzione era trasformare i fanciulli in zelanti comunisti, attraverso lezioni propagandistiche, che spesso sfociavano «in un vero e proprio lavaggio del cervello, al solo scopo di trasformarli in attenti servi del verbo marxista, secondo i dettami di Lenin (“Dateci un ragazzino e nell’arco di otto anni lo rieducheremo”))»⁴⁶. Secondo Zavros Constandinides – giovane greco recluso per anni in Ungheria, riuscito a fuggire solamente nel 1956, partecipando tra l'altro alla rivolta antisovietica di Budapest – soltanto «pochi [...] coetanei» si piegarono però «alla dottrina comunista»⁴⁷.

L'indottrinamento non si estinse con la fine della guerra civile (1949), ma continuò negli anni successivi. Diverse fotografie testimoniano, ad esempio, come nel 1950 alcuni bambini rifugiati presso l'orfanotrofio di Klokočov (Repubblica Ceca) continuassero a marciare in parata, portando cartelli con i ritratti di Lenin e Klement Gottwald, allora presidente della Cecoslovacchia⁴⁸.

Una volta cresciuti e divenuti conoscitori della lingua del Paese ospitante, gli adolescenti venivano iscritti in scuole tecniche e successivamente coscritti per lavori industriali. In altre case, invece, con il compimento del tredicesimo anno di età, i ragazzi venivano impiegati nelle retrovie come ausiliari-militari oppure per effettuare pesanti lavori di pubblica utilità, «come accadde per i piccoli deportati in Ungheria, costretti a massacranti lavori di bonifica nella regione paludosa dell'Hartchag»⁴⁹.

Secondo Alberto Rosselli, «i frequenti sequestri di fanciulli portati a compimento dai guerriglieri comunisti greci rientravano nell'ambito di una strategia di tipo geopolitico»⁵⁰. Infatti, forti del consenso di Stalin e di Tito (perlomeno nel primo periodo), le bande marxiste del nord agirono per cercare di separare la Macedonia greca dallo stato ellenico e trasformarla, di conseguenza, in una repubblica socialista indipendente. Il K.K.E. aveva promesso ai macedoni non solo il riconoscimento, ma anche l'autonomia e la libertà, ardentemente desiderate e continuamente negate dal governo greco sin dall'invasione e annessione della

⁴⁴ S.I. Kotsopoulos, *Children of the greek civil war of the 1940s in countries of the soviet bloc: psychological perspectives*, in *Encephalos*, No. 77-81, 2013, 1-3.

⁴⁵ L.M. Danforth, R. Van Boeschoten, *Children of the Greek Civil War. Refugees and the Politics of Memory*, The University of Chicago Press, 2012, 73.

⁴⁶ K. Scarlino, «Paidomazoma»: il rapimento dei bambini greci da parte dei ribelli comunisti durante la guerra civile (1944-1949), in *Eunomia*, No. 1, 2012, 234-235.

⁴⁷ A. Rosselli, *Breve storia della guerra civile greca 1944-1949*, cit., 76.

⁴⁸ L.M. Danforth, R. Van Boeschoten, *Children of the Greek Civil War*, cit., 73.

⁴⁹ A. Rosselli, *Breve storia della guerra civile greca 1944-1949*, cit., 76.

⁵⁰ *Idem*, 75.

Macedonia meridionale durante le guerre balcaniche del 1912-1913⁵¹. Non è un caso, dunque, che ai bambini di etnia macedone residenti in Grecia, una volta rapiti, sia stato affibbiato l'appellativo di *detsa begaltsi*, ossia “bambini sfollati”. A molti altri fanciulli, non di origine macedone, trasferiti in Bulgaria o in Jugoslavia, venne invece fatto credere di vantare egualmente natali macedoni.

Nel 1948 una Commissione Speciale istituita dall'Organizzazione delle Nazioni Unite dichiarò che «alcuni bambini erano stati forzatamente trasferiti». La notizia contrastava con le opinioni del Partito comunista greco: esso sosteneva infatti che l'evacuazione dalle zone di guerra fosse avvenuta esclusivamente su richiesta dei genitori.



Fig. 1 Bambini greci trasferiti in Ungheria nel 1948.
Fonte: <https://lc.cx/qQ5XOa>

⁵¹ Sul tema si rimanda a P. Vereni, *Vite di confine. Etnicità e nazionalismo nella Macedonia occidentale greca*, Meltemi, 2004.

4. *Le παιδούπολεις monarchiche*

Nelle sue memorie, la regina di Grecia Federica di Hannover (1917-1981)⁵², consorte di Paolo I (1901-1964)⁵³, con evidente risentimento, scriveva che

Durante los años 1944-1948, los comunistas griegos negociaron la cesión de Macedonia a Yugoslavia a cambio del apoyo de este país a la insurrección comunista. Las declaraciones oficiales de los jefes comunistas griegos y yugoslavos de aquel tiempo confirmaron el acuerdo. De haber triunfado los comunistas griegos, Yugoslavia y Bulgaria se hubieran repartido nuestro país. El secuestro de millares de niños por parte de las bandas comunistas tenía como finalidad servir de garantía del cumplimiento de aquel pacto tan siniestro para Grecia. De todos los tristes problemas con que hubimos de enfrentarnos al volver a nuestro país, éste fue el más trágico⁵⁴.

A suo giudizio, i bambini catturati dai miliziani del D.S.E. divennero dei perfetti comunisti, addestrati dietro la cortina di ferro a distruggere la loro terra, che a stento avrebbero ricordato⁵⁵. Sempre nelle sue memorie, la sovrana spiegava di essersi mobilitata per salvarli, attraverso appelli radio e stampa, ma con scarsi risultati⁵⁶. In realtà, le denunce della regina non furono ignorate, piuttosto nessuna organizzazione sovragovernativa scese in campo per salvaguardare i minori, preferendo un cauto immobilismo. Tuttavia,

Il 17 novembre 1948, la Terza assemblea generale delle Nazioni Unite votò una risoluzione (la n. 193) che condannò senza mezzi termini l'operato dei partigiani comunisti ellenici, e nel novembre dell'anno successivo, l'ONU richiese inutilmente (con la risoluzione n. 288) agli Stati comunisti di riconsegnare alla Grecia tutti i bambini sequestrati. Ma i governi di Praga, Budapest, Bucarest e Varsavia negarono la restituzione affermando in un comunicato congiunto "che la deportazione era stata in realtà un atto umanitario [volto] a salvaguardare la vita dei bambini greci dagli orrori della guerra civile"⁵⁷.

Come pronta risposta al παιδομάζωμα, cioè al reclutamento di bambini da parte dei comunisti, Federica di Hannover decise di agire in prima persona, grazie stavolta al sostegno delle Nazioni Unite, dando l'ordine di allestire le cosiddette παιδούπολεις (*paidóúpoleis*), "città dei bambini".

⁵² Sulla sua figura rinvio a S. D'Urso, *Federica di Grecia (1917-1981): una regina controversa*, in *Synergheion. Rivista internazionale di studi greci. Lingua, cultura, società*, No. 3, 2022 (in corso di stampa).

⁵³ Per un profilo biografico si veda S. Hourmouzios, *No ordinary crown. A biography of King Paul of the Hellenes*, Weidenfeld and Nicholson, 1972.

⁵⁴ F. De Grecia, *Memorias. La madre de la reina Sofia*, La Esfera de los Libros, 2006, 124.

⁵⁵ *Idem*, 125.

⁵⁶ L.S. Papanicolaou, *Frederica queen of Hellenes. Mission of a modern queen*, PEG Ltd, 1994, 150-162.

⁵⁷ A. Rosselli, *Breve storia della guerra civile greca 1944-1949*, cit., 75.

Il sistema, costituito da 54 campi, forniva assistenza e un rifugio temporaneo agli orfani e ai bambini abbandonati e indigenti, ma anche, prevalentemente, ai figli dei combattenti comunisti del D.S.E., rapiti con forza dalle milizie filogovernative e dalle “dame della regina”. Le “città”, di cui beneficiarono 25.000 fanciulli, sorgevano in tutta la penisola ellenica. Le più importanti si trovavano ad Atene (23) e Salonicco (11), le altre a Ioannina (3), Lamia (2), Florina (1), Kavala (1), Filippiada (1), Volos (1), Larissa (1), Agrinio (1) e Patrasso (1), così come sulle isole di Rodi (3), Syros (2), Corfù (1), Tinos (1) e Mitilene (1)⁵⁸. Esse occupavano una varietà di edifici: ex caserme dell’esercito, ospedali, campi di boyscout e ville donate direttamente alla sovrana. Sulle pareti di ogni aula erano appese fotografie del re, della regina e di Gesù Salvatore, secondo la pratica propagandistica dell’epoca in cui le immagini dei monarchi apparivano nei luoghi pubblici e soprattutto nei testi scolastici. Nel suo discorso alla cerimonia di apertura della prima struttura ad Oreokastro (dieci km a nord di Salonicco), la sovrana dichiarò che si trattava del «primo frutto dell’unità del popolo greco» e che i bambini che vi abitavano non erano orfani ma «figli di tutti i greci»⁵⁹.

All’interno delle παιδούπολεις le condizioni di vita variavano notevolmente e all’inizio erano alquanto precarie: i bambini vivevano in tende, il cibo era scarso e si registravano carenze di lenzuola, coperte e vestiti. La situazione igienico-sanitaria era grave, poiché molti bambini erano arrivati già affetti da scabbia, anemia e linfadenite. Quando il *Queen’s Fund* raccolse più soldi, la situazione migliorò considerevolmente⁶⁰.

Gli orfanotrofi reali chiusero i battenti nel 1950 e la maggior parte dei bambini ritornò in famiglia o venne adottata. Diversi di essi, soprattutto invalidi o ammalati, godono invece dell’ospitalità fino agli anni Sessanta e Settanta.

Oltre alle “città dei bambini”, Federica di Hannover, già nel 1947, si era adoperata per istituire un “Fondo di soccorso per le province settentrionali della Grecia”, noto informalmente come “Fondo della regina”. Sebbene il Fondo fosse amministrato da un comitato di coordinamento di trentasette membri (dall’arcivescovo di Atene al presidente della Croce Rossa), la forza trainante era rappresentata dalle cosiddette “dame della regina”, venti aristocratiche ateniesi politicamente attive a destra. Donne come Lina Tsaldaris (vedova dell’ex presidente del consiglio Panaghìs Tsaldaris e nel 1956 prima donna ministro in un governo greco) e Alexandra Melas (figlia del presidente della Banca nazionale greca e nuora di Pavlos Melas, celebre eroe della “Lotta macedone”)⁶¹. Le “dame della regina” trascorsero molto tempo viaggiando nel Nord della Grecia al fine di supervisionare l’assistenza fornita ai bambini di cui erano responsabili. Più tardi, presero il pieno controllo del Fondo e organizzarono campagne mediatiche in Grecia e all’estero per promuovere l’immagine della regina e la posizione del governo nazionale sul

⁵⁸ L.M. Danforth, R. Van Boeschoten, *Children of the Greek Civil War*, cit., 97.

⁵⁹ *Idem*, 91.

⁶⁰ *Idem*, 98.

⁶¹ *Idem*, 90.

παιδομάζωμα comunista. La risposta del pubblico all'appello della sovrana fu travolgente e nel 1949 la fondazione poté contare su circa 8.000.000 di dollari.

Lo sforzo della regina le valse una statua di bronzo, eretta nel 1953 nella piazza principale di Kònitsa, in onore della sua visita in città durante la guerra civile. Nel 1973, con la fine della monarchia, il monumento venne però rimosso. Nelle sue memorie Federica di Hannover ricordava così i giorni trascorsi a Kònitsa: «el viaje a Konitsa fue uno de los grandes acontecimientos de mi vida. Y Konitsa sugue siendo un pueblo que simboliza a la Grecia de aquellos años, en los que la gloria y el dolor humanos vivían codo con codo sobre este pedacito de tierra»⁶².

Un opuscolo pubblicato nel 1949 dall'«Unione delle donne professioniste del Dodecaneso», intitolato *Madre Grecia e i suoi figli*, descrive gli sforzi del «Fondo della regina» come «la risposta di una nazione orgogliosa» alla «violenza e al ricatto» dei ribelli comunisti e come «la reazione greca al tentativo di denazionalizzazione dei suoi pietosi figli in esilio»⁶³. Nel 1949, per la particolare attenzione a favore dei bambini greci, le organizzazioni internazionali per la protezione dell'infanzia elessero la regina Federica «Madre dell'anno».



Fig. 2 La regina Federica circondata dai bambini di una παιδούπολις
Fonte: F. De Grecia, *Memorias. La madre de la reina Sofia*, La Esfera de los Libros, 2006

⁶² F. De Grecia, *Memorias*, cit., 140.

⁶³ Traduzione di L.M. Danforth, R. Van Boeschoten, *Children of the Greek Civil War*, cit., 92.

4.1. Memorie delle “città dei bambini”

Fra i tanti fanciulli che durante la guerra civile greca vissero nelle “città dei bambini”, gli antropologi Loring M. Danforth e Riki Van Boeschoten nei primi anni Duemila hanno raccolto le testimonianze di Efterpi Tsiou, Traian Dimitriou e Kostas Dimou.

Efterpi Tsiou, classe 1935, nacque a Likorachi, vicino Kònitsa, in un’agiata famiglia. Il padre era favorevole al governo nazionale e per tali posizioni, durante la guerra civile, venne barbaramente ucciso da fanatici comunisti e il suo corpo mai più ritrovato. Nel 1947 Efterpi andò a vivere nella “città dei bambini” più vicina, che aveva sede nei locali di un’ex scuola agraria. Ricorda: «eravamo in condizioni terribili, gonne di lana, calzini di lana e ai piedi scarpe rustiche fatte in casa. Ci hanno fatto la doccia e ci hanno tagliato i capelli»⁶⁴. Efterpi definisce la vita nel villaggio abitudinaria, ma felice: «abbiamo avuto una bella vita lì; questa è la verità. Avevamo un programma regolare: latte al mattino, un pasto a mezzogiorno, qualcosa di dolce nel pomeriggio e un altro pasto la sera. Poi ci proiettavano un film»⁶⁵. L’unico aspetto negativo era rappresentato dall’assenza dei genitori.

Quando lo scontro tra comunisti e nazionalisti raggiunse Kònitsa, l’esercito protesse il campo. La battaglia di Kònitsa premiò i monarchici e i partigiani si ritirarono. La città fu liberata e i bambini poterono andare nel giardino a issare la bandiera nazionale come simbolo di vittoria. Dopo tre giorni, la regina Federica fece visita al villaggio e si congratulò con i bambini per essere sopravvissuti in quelle condizioni per tutto quel tempo⁶⁶. Efterpi Tsiou deve alla “città dei bambini” la sua istruzione e rivendica con orgoglio di averci vissuto⁶⁷.

Traian Dimitriou, nato nel 1934 nel villaggio slavofono di Leptokarya, durante la guerra civile rischiò di essere rapito dalle bande comuniste e di essere deportato oltreconfine. Grazie ai genitori riuscì a salvarsi e a frequentare la *Royal Technical School* di Leros, un centro di educazione nazionale fondato da re Paolo. Le condizioni di vita, rispetto alle παιδούπολεις, erano più dure e quasi militaresche. Il cibo razionato, i vestiti di seconda mano, il sistema fognario non funzionante, solo il sabato scorreva acqua calda e la censura controllava le lettere che i ragazzi scrivevano alle famiglie. Infine, tanta preghiera e tanto spirito nazional-popolare, con proiezioni cinematografiche, spettacoli, alzabandiera e inno nazionale greco (Ιὺμνος εἰς τὴν Ελευθερίαν). Nonostante gli mancasse casa, Dimitriou guardava il lato positivo: «in un certo senso è stato bello. Non dirò che è stato tutto negativo», almeno ebbe salva la vita⁶⁸.

In conclusione, si ricordi la testimonianza di Kostas Dimou, nato nel 1940 nel villaggio montano di Vovoussa, intervenuto più volte a difendere i direttori della

⁶⁴ *Idem*, 161.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ Secondo la testimonianza di Efterpi Tsiou, i minori dovettero resistere per otto giorni sdraiati sul pavimento del seminterrato, con a disposizione una coperta e solo due fichi al giorno da mangiare.

⁶⁷ L.M. Danforth, R. Van Boeschoten, *Children of the Greek Civil War*, cit., 159-167.

⁶⁸ *Idem*, 167-171.

“città dei bambini” in cui visse dalle ricorrenti accuse di abusi sessuali su minori. Sebbene convinto che il *Royal Welfare Fund* non si curasse molto della loro educazione intellettuale, Dimou, comunque, esprimeva la propria gratitudine per quanto negli anni aveva ricevuto⁶⁹.

5. Παιδομάζωμα e παιδούπολεις a confronto

La scellerata pratica del παιδομάζωμα-παιδούπολεις ricalca a pieno il punto «e» della definizione di genocidio data dall’Organizzazione delle Nazioni Unite nel 1948, ossia il «trasferimento forzato di fanciulli da un gruppo ad un altro». Tuttavia, va segnalato che da un punto di vista legale il παιδομάζωμα e le παιδούπολεις, come altre violenze del XX secolo, non sono state (ancora) giuridicamente verificate. Persiste, così, una forte discrasia tra la previsione normativa, secondo la Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio del 9 dicembre 1948, e la mancanza di accertamento giudiziario, qualifica che invece sussiste per altri casi di violenze (il riferimento è alla Shoah e ai genocidi di Ruanda e Jugoslavia).

Dunque, sebbene non giuridicamente condannato, ciò che accadde ai bambini greci fatti evacuare dal D.S.E. nei diversi Paesi del blocco orientale, almeno nella forma, fu un chiaro esempio di genocidio, alla stregua del rapimento dei figli dei comunisti, ad opera dei nazionalisti e delle “dame della regina”.

Quando Raphael Lemkin suggerì l’estensione del termine genocidio anche per il trasferimento coatto dei minori, aveva in mente proprio il caso greco. Il giurista annotò infatti nelle sue memorie che «la Grecia, ora una nazione di sette milioni di abitanti, avrebbe avuto una popolazione di sedici milioni di abitanti, se non fosse stato per i bambini greci portati via per quattrocento anni»⁷⁰. Inoltre, in un articolo pubblicato il 2 ottobre 1948, l’avvocato polacco aveva postulato che separare i bambini e sgretolare le loro famiglie costituiva una tecnica di genocidio non solo fisico ma anche biologico⁷¹. Anche in questo caso, il riferimento a quanto stesse accadendo in Grecia era lapalissiano.

Si può allora condividere la riflessione avanzata dagli studiosi Rempelakos, Poulakou-Rebelakou e Ploumpidis, secondo cui sussistono numerose somiglianze tra i due programmi (παιδομάζωμα e παιδούπολεις), sebbene ciascuno sia stato motivato da differenti preoccupazioni umanitarie e politiche.

Innanzitutto, da entrambe le parti ci si prendeva cura dei bambini messi in pericolo dalle operazioni militari nei villaggi: si consideri, infatti, che le famiglie cedevano o nascondevano i figli in base alle proprie idee politiche e coloro che si opponevano al programma di evacuazione fuggivano dai loro paesi verso aree controllate dalla parte opposta.

⁶⁹ *Idem*, 174-184.

⁷⁰ Traduzione di R. Lemkin, *Totally Unofficial. The Autobiography of Raphael Lemkin*, Yale University Press, 2013, 168.

⁷¹ D.A. Kourtis, *The Greek Civil War and Genocide by Forcible Transfer of Children*, in *Journal of Genocide Research*, Vol. 26, No. 2, 2023, 6.

Al contempo, ambedue i programmi cercavano di indottrinare i fanciulli secondo il proprio modello politico. Il K.K.E. stava educando una generazione di operai e ingegneri, leali al partito e desiderosi di portare un nuovo ordine socialista nel Paese. Il governo greco, al contrario, stava crescendo sudditi leali alla monarchia, che avrebbero rispettato i valori tradizionali della Grecia (patria, famiglia, religione) e contribuito con il proprio lavoro alla modernizzazione della nazione.

Le quasi 80 case per bambini nei paesi dell'Europa orientale e le 54 *παιδούπολεις* in Grecia erano, per certi versi, molto simili, poiché i bambini, comunque custoditi, crescevano sotto un regime militare e in un ambiente altamente politicizzato.

Vanno segnalate, tuttavia, due importanti differenze tra le esperienze dei minori trasferiti nelle *παιδούπολεις* e di quelli evacuati all'estero. I primi, infatti, sono rimasti nell'ambiente culturale familiare e hanno continuato a parlare la loro lingua materna. Gli esiliati, invece, si sono trovati in un ambiente di lingua straniera (imparando tuttavia l'idioma locale molto presto) e, anche se gli insegnanti greci li hanno tenuti in contatto con la lingua madre, un'alta percentuale ha adottato la cultura dello Stato ospitante una volta accostatosi agli studi superiori o universitari. Anche se i fanciulli rifugiati hanno accolto questi cambiamenti, hanno però vissuto il precoce sradicamento dalla famiglia come un'esperienza tragica.

La seconda differenza fondamentale è il lasso di tempo in cui bambini sono rimasti separati dalle famiglie: i fanciulli dei *παιδούπολεις* sono rientrati a casa in meno di due anni, i bambini dell'Europa orientale hanno dovuto aspettare a lungo prima del rimpatrio. Entro la fine del 1951 solamente 300 di essi, tutti provenienti dalla Jugoslavia, erano già tornati in Grecia e fino al 1958 solo altri 5.000 erano stati rimpatriati, sebbene molti dei fanciulli avessero trovato i genitori all'estero. Alcuni dei rifugiati che erano stati evacuati da bambini nel 1948-1949, fecero ritorno in Grecia dopo il 1981. In altre parole, la maggior parte trascorse l'intera infanzia lontano dalle proprie famiglie di origine⁷².

Per concludere, qualunque fosse l'ideologia alla base, entrambi i programmi di evacuazione hanno lasciato cicatrici profonde nei bambini rifugiati. Gli storici si sono interrogati sulle conseguenze psicologiche, immediate e a lungo termine, legate all'allontanamento dalle loro case o all'invio nei Paesi dell'ex blocco sovietico. Una sequenza di esperienze avverse ha infatti colpito questi bambini: azioni di guerra nei villaggi, estrema violenza del conflitto civile, sfaldamento dei legami familiari, separazione volontaria o forzata dal nucleo genitoriale, vita prolungata all'interno di case, campi e istituti estremamente totalizzanti e indottrinanti. Ogni bambino sembrava portare con sé il ricordo traumatico del proprio sradicamento e del cambiamento di stile di vita.

La storiografia concorda sul fatto che il lungo esilio, durato oltre trent'anni, abbia costituito anche un trauma culturale per tutti coloro che hanno partecipato a questa esperienza, influenzando irrimediabilmente le loro emozioni, i loro ricordi e persino le loro identità⁷³.

⁷² L. Rempelakos, E. Poulakou-Rebelakou, D. Ploumpidis, *Health care for refugee children during the greek civil war (1946-1949)*, in *Acta med-hist Adriat*, No. 12/1, 2014, 147-149.

⁷³ *Idem*, 140.

6. Esperienze analoghe in Europa

Il genocidio dei bambini greci non è stato però un caso isolato della storia. Nel corso del Novecento si sono infatti verificati altri rapimenti e trasferimenti ai danni di migliaia di fanciulli del continente europeo.

La strategia venne attuata, inizialmente, in occasione della Prima guerra mondiale e nelle guerre civili in Finlandia (1917-1918) e Russia (1917-1920)⁷⁴. Di lì in avanti il metodo si consolidò. Secondo le stime, alla fine della Seconda guerra mondiale nel 1945, in Europa vivevano 6.500.000 rifugiati e sfollati: tra questi, oltre 1.000.000 erano bambini, ospitati in istituti statali, poiché orfani, incustoditi o separati con forza dalle famiglie⁷⁵.

Si ricordi, dunque, brevemente, come nel 1937, a un anno dallo scoppio della guerra civile in Spagna, 90.000 bambini avessero già perso i genitori o fossero stati abbandonati. Accompagnati da insegnanti e preti cattolici, molti di essi vennero trasferiti in Paesi vicini come la Francia, il Belgio e l'Inghilterra, o in nazioni lontane come l'Unione Sovietica e il Messico. Come è facile intuire, il breve periodo di separazione dal suolo iberico si trasformò in un soggiorno pluridecennale. Infatti, se la metà dei bambini smistati in Europa rincasò in terra natia entro il 1940, il rimpatrio di coloro che vivevano in Russia non iniziò prima del 1956, come conseguenza della guerra fredda⁷⁶.

Anche se non si trattò di genocidi, ma di trasferimenti semi-autorizzati, occorre citare altri casi di evacuazioni. Nel settembre del 1939, nel giro di pochi giorni dalla dichiarazione di guerra britannica contro la Germania, 750.000 bambini inglesi non accompagnati vennero sfollati dalle aree urbane a quelle rurali, onde evitare la prevista campagna di bombardamenti della *Luftwaffe*. Altri, invece, approdarono in Canada e negli Stati Uniti, ma il loro rimpatrio avvenne in sicurezza. Inoltre, nel 1939, quando la Finlandia patì l'invasione tanto dei nazisti quanto dei sovietici, circa 67.000 bambini (oltre il 7% di tutti gli infanti del Paese), di età compresa tra uno e quattordici anni, lasciarono la propria terra per la Svezia, e 15.000 di essi vi rimasero permanentemente. Ciò fa propendere per l'ipotesi fornita da Ressler, Boothby e Steinboch, cioè che molti genitori con famiglie numerose da mantenere abbiano accettato l'evacuazione di uno o più figli per salvarli dalla povertà e offrire loro migliori opportunità di vita in Svezia⁷⁷.

⁷⁴ *Idem*, 136.

⁷⁵ E.M. Ressler, N. Boothby, D. Steinboch, *Unaccompanied Children: Care and Protection in Wars, Natural Disasters and Refugee Movements*, Oxford University Press, 1988, 18-22.

⁷⁶ L.M. Danforth, R. Van Boeschoten, *Children of the Greek Civil War*, cit., 27-28. Sul punto si consultino anche i seguenti volumi: D. Legarreta, *The Guernica Generation. Basque Refugee Children of the Spanish Civil War*, University of Nevada Press, 1984; E. Labajos-Pérez, F. Vitoria-García, *Los niños españoles refugiados en Bélgica (1936-1939)*, Asociación de los Niños de la Guerra, 1997; A. Alted Vigil, E. N. Marin, R. Gonzalez Martell, *Los niños de la Guerra de España en la Unión Soviética. De la evacuación al retorno (1937-1999)*, Fundación Francisco Largo Caballero, 1999.

⁷⁷ *Idem*, 28-29.

Dopo l'*Anschluss* e la diffusione di leggi antisemite e pogrom, in Germania e nei Paesi occupati dai nazisti (Austria, Cecoslovacchia e Danzica) vennero attuati dei programmi per la protezione dei bambini ebrei. Tra il 1938 e il 1940, in un piano noto come *Kindertransport*, circa 10.000 קינדער ("fanciulli", in yiddish) vennero evacuati in Inghilterra e alloggiati presso famiglie affidatarie, ostelli e fattorie⁷⁸, altri trovarono ospitalità negli Stati Uniti⁷⁹. A differenza dei trasferimenti greci, in questo caso sussisteva il consenso genitoriale. A guerra iniziata, altri 10.000 piccoli ebrei ottennero asilo temporaneo in Svizzera e attraverso il programma *Youth Aliyah* raggiunsero la Palestina⁸⁰. Analogamente ai bambini greci, anche per gli ebrei il trasferimento all'estero rappresentò un trauma, per la maggior parte di essi aggravato dalla notizia della morte dei familiari nei campi di concentramento.

Chiara esempio di genocidio e di «trasferimento forzato di fanciulli da un gruppo ad un altro» fu invece il Progetto Sorgente Vita, noto come *Lebensborn*. Il piano, portato avanti dal Terzo Reich, prevedeva il rapimento dai territori occupati di tutti i bambini con *wünschenswerte rassenmerkmale* ("caratteristiche razziali desiderabili") al fine di sottoporli a un processo di "germanizzazione" coatta. Un gran numero di fanciulli polacchi e ucraini venne così sottratto alle famiglie. Di questi, coloro considerati "senza valore" subirono l'immediata deportazione nei campi di sterminio, mentre coloro ritenuti di "valore razziale" e dotati di "aspetto nordico", una volta trasferiti in Germania, vennero collocati in collegi statali o dati in adozione a famiglie ariane. Nel 1946 ritornò in patria un numero esiguo di bambini polacchi, poco meno di 40.000, su un totale di 200.000 sequestrati. Due anni dopo, al processo di Norimberga, gli ufficiali della *Schutzstaffel* responsabili del Progetto Sorgente Vita vennero condannati per crimini di guerra, crimini contro l'umanità e genocidio⁸¹.

Anche nel secondo dopoguerra si sono verificati diversi crimini e violenze ascrivibili al punto «e» della definizione di genocidio.

Emblematica è la vicenda dei *niños robados*, «uno scandalo di cui si sapeva pochissimo in Spagna, che tutti associavano ai regimi dittatoriali del Sud America, Argentina in testa, e che invece era radicato nel profondo della società iberica»⁸². Dal 1939 al 1975, grazie alla connivenza di medici, infermieri ed esponenti della Chiesa cattolica, il regime franchista mise in atto un vero e proprio furto di massa ai danni di bambini figli di oppositori politici, per darli in adozione a famiglie fedeli alla dittatura. Tale episodio è accomunabile alle sottrazioni organizzate in Grecia dalla regina Federica di Hannover, per le finalità (colpì le donne repubblicane,

⁷⁸ Sul tema si rimanda a E. Carlson Berne, *Escaping the Nazis on the Kindertransport*, Capstone Press, 2017.

⁷⁹ Sull'argomento si rinvia a J.T. Baumel, *Unfulfilled Promise: Rescue and Settlement of Jewish Refugee Children in the United States, 1934-1945*, Denali Press, 1990.

⁸⁰ E.M. Ressler, N. Boothby, D. Steinboch, *Unaccompanied Children: Care and Protection in Wars, Natural Disasters and Refugee Movements*, cit., 18-22.

⁸¹ G. Sereny, *The Healing Wound: Experiences and Reflections on Germany, 1938-2001*, W.W. Norton & Company, 2001, 45-52.

⁸² P. Badaloni, *In nome di Dio e della patria. I bambini rubati dal regime franchista*, Castelveccchi, 2013, 3.

privandole dei neonati subito dopo il parto) e i numeri (30.000 i casi accertati solo tra il 1939 e il 1945), inoltre, anche in questo caso, la supervisione dell'iniziativa era affidata ad una donna di potere, Carmen Polo, consorte del Generalissimo.

Spostando l'attenzione verso l'Italia, in questi ultimi anni la storiografia ha appurato come, a guerra finita, la Chiesa si rifiutò di riconsegnare alle famiglie ebraiche un certo numero di bambini, battezzati nel tentativo di sottrarli alle persecuzioni naziste, nella convinzione che la salvezza dell'anima dell'infante avesse priorità sul diritto dei genitori. In tale contesto si innesta anche l'azione della Pontificia Opera di Assistenza, attiva nel campo della filantropia dal 1953 al 1970, la quale, tuttavia, soprattutto in Italia e Belgio, si distinse per aver sottratto un numero cospicuo di minorenni, sovente appartenenti a famiglie poco abbienti.

Infine, solo di recente, le autorità giudiziarie, attraverso la *Commission of Investigation into Mother and Baby Homes and certain related matters*, hanno accertato che, a partire dal 1922, in 18 istituti religiosi irlandesi abbiano trovato la morte almeno 9.000 infanti, appena partoriti da madri nubili⁸³.

Gli studiosi europei che si occupano di storiografia dell'infanzia⁸⁴ sono arrivati alla conclusione che durante il secondo conflitto mondiale e negli anni immediatamente successivi, più in generale, tutti i bambini d'Europa, a vario titolo (ebrei, zingari, figli di oppositori politici, vittime di rappresaglie, orfani, disabili e civili inermi), abbiano patito fenomeni come la crudeltà, la violenza, lo sfruttamento, l'arruolamento, la clandestinità, l'abbandono, il rapimento, la deportazione, il trasferimento coatto e, nella peggiore delle ipotesi, anche la morte⁸⁵. Tuttavia, gli istituti di ricerca fanno ancora enormi sforzi per dare un nome e un volto a queste giovani vittime.

7. Conclusioni

Alla luce degli esempi finora citati, si può arrivare alla conclusione che le vicende greche del παιδομάζωμα comunista e delle παιδούπολεις monarchiche – veri e propri trasferimenti forzati di fanciulli da un gruppo ad un altro, inquadrabili teoricamente nella definizione di genocidio – non siano stati, in verità, casi isolati della storia, tantomeno del Novecento. Infatti, come ha sostenuto il filosofo politico Pier Paolo Portinaro, il genocidio non è solo una «realità storica ubiquitaria»⁸⁶ ma anche, vista la ripetitività nel corso dei secoli, una realtà onnipresente nel tempo, destinata ad evolversi con gli anni, in quanto a obiettivi e metodi.

⁸³ Sul punto J. Nicholson, *Mother and Baby Homes: A Survey of Homes for Unmarried Mothers*, Routledge, 2023.

⁸⁴ Per una rassegna sulla storiografia dell'infanzia si rimanda alla prefazione del volume di E. Becchi, *I bambini nella storia*, Laterza, 1994.

⁸⁵ A riguardo, diffusamente, B. Maida, *L'infanzia nelle guerre del Novecento*, Einaudi, 2017.

⁸⁶ P.P. Portinaro, *L'imperativo di uccidere*, cit., 84.

Durante la seconda metà del XX secolo⁸⁷, alcuni elementi peculiari del genocidio, come l'intenzionalità, la programmazione e la premeditazione, hanno subito addirittura una notevole affinazione. Il genocidio, come crimine, non nasce infatti da eventi spontanei o da atti improvvisi, ma è il prodotto di una chiara volontà, che gli apparati dello Stato si incaricano di realizzare seguendo uno specifico piano, predisposto razionalmente e realizzato di conseguenza. Da questo punto di vista, la violenza "genocidaria" non è un atto contro la legalità dello Stato che lo commette ma contro la legalità internazionale, oltre che contro i diritti fondamentali dei popoli che ne subiscono le conseguenze.

Malgrado gli sforzi fatti per dotare le comunità internazionali di una protezione giuridica contro la violenza estrema, «non ci sono forti ragioni per ritenere che il XXI secolo sarà meno visitato da questo flagello di quanto lo sia stato il secolo precedente»⁸⁸. Infatti, la storia del genocidio, eternamente *in fieri*, non appartiene solo al passato, ma fa parte anche dell'oggi e del domani⁸⁹. Lo sguardo rivolto al futuro, per quanto inopportuno siano le profezie, non fornisce però rassicurazioni, specialmente per i bambini, gli elementi più vulnerabili della società.

⁸⁷ Si ricordi, per inciso, che anche la seconda metà del Novecento è stata costellata da numerose violenze ascrivibili al crimine di genocidio e la maggior parte di esse ha coinvolto migliaia di bambini innocenti: sradicati, rapiti, presi in ostaggio, trasferiti coattamente, indottrinati ideologicamente e dati illegalmente in adozione. Il riferimento è al processo di epurazione del popolo cambogiano (avvenuto tra il 1975 e il 1979, ovvero nell'arco dell'esistenza della Kampuchea Democratica, sotto la dittatura rossa di Pol Pot), alla pulizia etnica dell'Anfal (compiuto dall'esercito di Saddam Hussein contro il Kurdistan iracheno nell'Iraq del Nord, durante le ultime fasi della guerra Iran-Iraq, tra il 1986 e il 1989), al massacro sistematico dei ruandesi (attuato nel 1994 ai danni dell'etnia tutsi e degli hutu moderati), alle guerre jugoslave iniziate nel 1991 e ai conflitti in Kosovo e Macedonia verificatisi fino al 2001. A proposito della componente bambinesca, la storiografia non si è ancora espressa in maniera univoca nel quantificare le vittime, soprattutto per i primi due crimini. Sugli ultimi, invece, per un'efficace sintesi, si rimanda al contributo di G.D. Genna, *Essere bambini in Rwanda: storie di un genocidio*, in *DEP. Deportate, esuli, profughe*, No. 34, 2017, 157-171 e alla testimonianza di S. Tallia, T. Garčević, *Una volta era un paese. Come bambini nella ex Jugoslavia*, Edizioni Effedi, 2018.

⁸⁸ P.P. Portinaro, *L'imperativo di uccidere*, cit., VII.

⁸⁹ Nel vorticoso scontro tra Israele ed i palestinesi, che ha avuto origine all'inizio del XX secolo e persiste con maggiore intensità ancora oggi, sono stati coinvolti migliaia di minori indifesi, sottratti alle famiglie, violentati e trucidati. In egual misura, dal 2022, numerosi bambini sono stati abbandonati e hanno perso la vita nella guerra tra Russia e Ucraina. Sul punto B. Bianchi, *L'infanzia spezzata di Gaza*, in *DEP. Deportate, esuli, profughe*, No. 17, 2023, 1-9 e J. Dagnes, M. Demata, *La solidarietà discreta. L'accoglienza dei rifugiati ucraini in Italia e in Europa*, Donzelli, 2024. Sul tema, in continuo aggiornamento, si consiglia, altresì, la lettura dei report realizzati dall'organizzazione non governativa *Save the Children*, riguardo il conflitto israelo-palestinese (<https://www.savethechildren.it/blog-notizie/gaza-10000-bambini-uccisi-100-giorni>) e quello russo-ucraino (<https://www.famigliacristiana.it/articolo/i-bambini-vittime-della-guerra-in-ucraina-il-report-di-save-the-children.aspx>).

6 • 2 • 2024



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

'IS IT GENOCIDE OR NOT?': SOME CONSIDERATIONS ABOUT THE ETHNIC CLEANSING AND PUNISHMENT SYSTEM IN SOVIET UNION (1930S-1950S)

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



I. IASHCHENKO, A. CARTENY

 Milano University Press

ISSN: 2612-6672

**‘Is it Genocide or not?’
Some Considerations about the Ethnic Cleansing and
Punishment System in Soviet Union (1930s-1950s)**
[Fu “genocidio” o no? Alcune considerazioni sulla pulizia etnica e il sistema
di persecuzione nell’URSS tra gli anni ‘30 e gli anni ‘50]

*Iuliia Iashchenko**, *Andrea Carteny***

Abstract

[En.] This study examines Stalin-era ethnic cleansing in the Soviet Union, focusing on the mass repression and deportation of groups such as the Volga Germans and Crimean Tatars. It introduces the debate, supported by specific evidence, about the deliberate oppression of ethnic minorities as part of Stalinist Soviet policy, as legitimised by legal measures. Through actions such as forced relocation, executions and cultural suppression, the analysis explores how Soviet policy aimed to dismantle ethnic identities without outright destruction. It situates these actions within genocide studies, drawing on the theories of Raphael Lemkin and UN definitions. Ultimately, it calls for a nuanced view of ethnic persecution in the USSR, emphasising the legal and historical impact of these localised acts of genocide on the communities affected.

[It.] Il contributo esamina le dinamiche della pulizia etnica dell’epoca staliniana in Unione Sovietica, concentrandosi sulla repressione di massa e sulla deportazione di gruppi quali i tedeschi del Volga e i tatars di Crimea. Introduce il dibattito, supportato da prove specifiche, sulla soppressione intenzionale delle minoranze etniche come parte della politica sovietica staliniana, come legittimata da misure legislative. Attraverso trasferimenti forzati, esecuzioni e soppressione culturale, l’analisi esplora come le politiche sovietiche mirassero a smantellare le identità etniche senza una vera e propria distruzione. Collocando queste azioni all’interno degli studi sul genocidio, la ricerca si basa sulle teorie di Raphael Lemkin e sulle definizioni delle Nazioni Unite. In ultima analisi, si propone una visione sfumata della persecuzione etnica nell’URSS, sottolineando l’impatto legale e storico di queste azioni genocidarie localizzate sulle comunità colpite.

Keywords: Eastern European Studies – Stalinism – History of camps – Genocide Studies – Transitional Justice.

Parole-chiave: Studi sull’Europa orientale – Stalinismo – Storia dei campi – Studi sul genocidio – Giustizia di transizione.

* Ph.D. European History, Sapienza University of Rome.

** Associate Professor of History of International Relations, Sapienza University of Rome. The essay was peer-reviewed by the Editorial Board. Members of the Editorial Team who oversaw the essay: Arianna Angeli and Laura A. Nocera.

CONTENTS: 1. Introduction. 2. Intentional Destruction or Random Losses? Historical Perspectives in Legal Context on Ethnic Cleansing Under Stalinism. 3. The Soviet Suppression System and the Discussion of Usage the Framework of Genocide Studies to the Topic.

1. Introduction

The suggestion of approaching the delicate and slippery question of whether some historical events and policies can be defined as ‘genocide’ has emerged from the study of various cases, trying to understand the relationship between systematic and exterminatory acts of violence: thus, the analysis of genocides in history and the broad application of this term. In doing so, it is important to understand the processes and patterns that link genocides in history to the present day. Within the references to works of different disciplines (such as history, sociology, psychology, and political science), a comparative approach may seem better able to fit and define various aspects of specific policies and phenomena that happened in the past¹.

The definition of the term ‘genocide’ must recall the original definition² and be contextualized both geographically and historically, linked to complex phenomena (such as the rise of the West, the advent of modernity of the ‘nation-State’ as a homogeneous State-society) and framed within a different principle to realize mass murders, massacres, ethnic cleansing, facilitated during warfare. Different templates of genocide(s) may emerge through the tenet at the origin of the people targeted, based on the *genos*, the *ethnos*, or the *demos* as meaningful concepts to drive violent policies against individuals and groups. Going beyond the concerned definition of United Nations Convention (1948)³, a deeper connection between systemic violence, warfare and genocide can be followed among different cases in the search for common factors (primarily the government or the regime of State)

¹ M. Levene, *Genocide in the Age of the Nation State* vol. 1 *The Meaning of Genocide*, I.B. Tauris, 2008. See also M. Levene, P. Roberts (Eds.), *The Massacre in History*, Berghahn Books, 1999.

² R. Lemkin, *Axis Rule in Occupied Europe*, Carnegie Endowment for International Peace, 1944.

³ *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, Approved and proposed for signature and ratification or accession by General Assembly resolution 260 A (III) of 9 December 1948 (entry into force: 12 January 1951), [un.org/en/genocideprevention/documents/atrocities-crimes/Doc.1_Convention%20on%20the%20Prevention%20and%20Punishment%20of%20the%20Crime%20of%20Genocide.pdf](https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocities-crimes/Doc.1_Convention%20on%20the%20Prevention%20and%20Punishment%20of%20the%20Crime%20of%20Genocide.pdf) (last access: 31st October 2024). See particularly Art. II, where “genocide” means the «acts committed with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group».

and parameters, such as that is the «perpetrator, not the victim (or bystander) who defines the group»⁴ targeted by the genocide's policies⁵.

First examples to be considered are the *Aghet* (or destruction of Ottoman Armenians, 1915-16) and the *Shoah* (1941-45), where the latter shows the characteristics of the «genocide of genocides», a kind of ideal type of a «total genocide»⁶. This 'real' genocide is marked by the *genos*, with a no-exception principle in the fulfillment of the destruction of the target group: defined by religion, extended as a biological term, in Nazi Germany no Jew defined by the Nurnberg laws (1935) can escape – neither by any confessional conversion – from the legal consequences of these acts because of racial (and not religious) target⁷.

The Armenian genocide appears to be a form of genocide, as the Armenian community – targeted largely due to their religious identity and location in a sensitive border region during the conflict with the Russian Empire – was deemed a 'dangerous' group. Under military orders, Armenians were forcibly deported from their ancestral lands because of imperial security reasons, with the deportations carried out through widespread killings and systemic violence. This policy reflects an ethnic cleansing military campaign⁸. However, there were exceptions: individuals, primarily women, who converted to Islam and married Muslims, and who were deemed 'sincerely Muslim' by local authorities, were permitted to retain

⁴ M. Levene, *The Meaning of Genocide*, cit., 79.

⁵ See the website *The Holocaust*: 'holocaust.com.au/the-facts/genocide-and-human-rights/' (last access: 31st October 2024), and the references recommended, such as: L. Kuper, *Genocide*, Yale University Press, 1981; E. Staub, *The Roots of Evil: The Origins of Genocide and Other Group Violence*, Cambridge University Press, 1989; C. Tatz, *With Intent to Destroy*, Verso, 2003; B. Wiltshire, *Get 'Em All! Kill 'Em!*, Lexington Books, 2005.

⁶ In an overwhelming literature on this issue, see in the website *Holocaust Memorial Day Trust*, Professor David Cesarani's Introduction to the Holocaust – Part One', at the link:

www.hmd.org.uk/resource/professor-david-cesaranis-introduction-to-the-holocaust-part-one/ (last access: 31st October 2024); R. Hilberg, *The Destruction of the European Jews*, Yale University Press, 2003³ (1st edition, 1961); Y. Bauer, *A hHistory of the Holocaust*, Franklin Watts, 2001, and also, on the 'final solution' plan, Ch. Gerlach, *The Wannsee Conference, the Fate of German Jews, and Hitler's Decision in Principle to Exterminate All European Jews*, in *Journal of Modern History*, Vol. 70, No. (4), 1998, 759-812. METTERE IN ORDINE ALFABETICO

⁷ Similar and analogical origin and practice of the genocidal policy and mobilization seems to appear in the Rwandan genocide (1994). See M. Levene, *The Meaning of Genocide*, cit. and also: R. Lemarchand, *Remembering Genocides in Central Africa*, Routledge, 2021; M. Mamdani, *When Victims Become Killers: Colonialism, Nativism, and the Genocide in Rwanda*, Princeton University Press, 2020; G. Prunier, *The Rwanda Crisis, 1959-1994: History of a Genocide*, Columbia University Press, 1995; F. Reyntjens, *L'Afrique des grands lacs en crise. Rwanda, Burundi, 1988-1994*, Karthala, 1994.

⁸ In a wide (and controversial) literature, see: V. N. Dadrian, *The History of the Armenian Genocide: Ethnic Conflict from the Balkans to Anatolia to the Caucasus*, Berghahn Books, 2004⁶ (1st edition, 1995); T. Akçam, *A Shameful Act: The Armenian Genocide and the Question of Turkish Responsibility*, Metropolitan Books, 2006; G. Lewy, *The Armenian Massacres in Ottoman Turkey: A Disputed Genocide*, University of Utah Press, 2005.

their lives and property. This differentiation, particularly when compared to the Jewish Holocaust, suggests that the *Aghet* may be more accurately described as an ‘ethnocide’, a targeted destruction based on ethnicity rather than total annihilation⁹.

Different from these cases seems to be the Soviet plan of *kulak* murder (1929-33): the target people, in this case, is not made by biological criteria, but it is an organic collectivity perceived as such, politically (and ideologically) *demos*, namely as a group marked off from ‘loyal’ people because ‘dangerous’ to the State and enemy of the nation. The *Holodomor* should be called ‘democide’, because «the targeted group is the product of the perpetrator’s assemblage of social reality»¹⁰, *i.e.* this group is an ‘aggregate’ population. In the case of *Holodomor*, the overlapping of this target group with Ukrainian villages and communities brings to talk about of a Ukrainian genocide¹¹.

This article explores the historical foundations of ethnic cleansing and persecution in the USSR, emphasizing the central role of the RSFSR’s (Soviet Russia) legislative system as the backbone of Soviet legal practices. Although each Soviet Republic nominally maintained its own constitution and penal codes, these were effectively replicas of the RSFSR’s legal framework, underscoring the RSFSR’s legal and political supremacy across the Soviet Union.

Key instruments of repression, such as Article 58 of the RSFSR Criminal Code, were universally applied, enabling NKVD bodies to execute mass persecutions regardless of regional borders. Moreover, the system, instrumental in executing these repressive policies, operated under the direct oversight of NKVD structures and the Kremlin, consolidating control in Moscow. This centralized governance not only institutionalized ethnic and political persecution but also facilitated a uniform

⁹ Analogue phenomenon of ethnic cleansing appears in many violent campaigns in warfare, such as the ethnic cleansing in Balkans and Yugoslavia, during WW2 and post-Yugoslavian wars (see: P. Mojzes, *Balkan Genocides: Holocaust and Ethnic Cleansing in the Twentieth Century*, Rowman and Littlefield, 2011). Other regions and territories of Eastern Europe interested by military campaigns experienced ethnic cleansing policies and became the theater of “ethnocide” during 19th-20th centuries. Among many examples, we should mention the case of the Circassian “genocide” (or *Tsitsekun*): Circassians were massacred and deported by Russian Army during 60s and 70s of 19th century military campaigns (see: R. Walter, *The Circassian Genocide. Genocide, Political Violence, Human Rights*, Rutgers University Press, 2013; F. L. Grassi, *Una Nuova Patria. L’esodo dei Circassi verso l’Impero Ottomano*, ISI, 2014).

¹⁰ M. Levene, *The Meaning of Genocide*, cit., 88. By the same principle, also the mass killings in Cambodia carried out by Khmer Rouge (1978) is defined a ‘democide’. See K.D. Jackson (Ed.), *Cambodia 1975-1978: Rendezvous with Death*, Princeton university Press, 1989.

¹¹ See R. Conquest, *The Harvest of Sorrow. Soviet Collectivization and the Terror-Famine*, University of Alberta Press, 1986; R. W. Davies, Stephen S.G. Wheatcroft (Eds.), *The Years of Hunger: Soviet Agriculture, 1931-1933*, Palgrave Macmillan, 2004; E. Cinnella, *Ucraina. Il genocidio dimenticato*, Della Porta, 2015; see also further references related to these issues in the following paragraphs.

system of repression, with the RSFSR's laws serving as the legislative foundation across the entire Soviet Union.

Coming to the ethnic cleansing policies during Stalinism, as case study for this article, we should consider the opportunity to define these phenomena in many ways, in the range of the 'genocide' concept. Targeting several communities as 'dangerous' or 'unloyal' by ethnicity, because ethnic origin oriented to be naturally against the Soviet people and the Socialist ideology, the Stalinist practice applies parameters related to the 'democide' with some characteristic (and consequence) of the 'genocide' by race (to be concentrated in labor camps) and to the 'ethnocide' by ethnic cleansing (also out of the wartime). The archival documentation shows through many examples the legal fulfillment of the 'genocide' parameters also according to the UN Convention.

2. Intentional Destruction or Random Losses? Historical Perspectives in Legal Context on Ethnic Cleansing Under Stalinism

The USSR's approach to national politics stands as a historical case of ethnic cleansing, employing a range of repressive tactics. Soviet leadership directed political persecution at ethnic groups, notably through mass arrests under Article 58 of the RSFSR Criminal Code¹², which was widely applied against minorities. Entire populations or large segments of ethnic communities faced forced relocation during Stalin's deportations. Economic policies, such as collectivization and dekulakization, further targeted these groups, often leading to economic devastation. Additionally, propaganda and nationalist disinformation were utilized, with State-

¹² It is essential to emphasize key historical characteristics of the legislative system's practical implementation in the USSR. While each Soviet Republic, such as the RSFSR (Soviet Russia) and the Ukrainian SSR, had its own constitution and legal framework (e.g., criminal and administrative code), the primary governing legal framework for the entire USSR was rooted in the RSFSR's laws and constitution. The legislative systems of the other 'autonomous' republics were literal replicas of the RSFSR's legal and political structures.

For example, Article 58 of the RSFSR Criminal Code, a cornerstone of political repression, was applied across all Soviet Republics, enabling NKVD and KGB (later NGB) bodies to enforce it uniformly throughout the Union. However, if an individual was prosecuted within the jurisdiction of a specific Republic, the initial legal process adhered to that region's Criminal Code, albeit essentially identical to the RSFSR's framework. For instance, in the Ukrainian SSR, Article 54 of the Criminal Code mirrored Article 58 of the RSFSR Criminal Code. Additionally, once a convict was transferred to GULAG camps or prisons, all documentation and legal proceedings were conducted under the RSFSR's laws and exclusively in Russian. This centralized control underscores the RSFSR's legal dominance throughout the USSR. Understanding the true legislative authority of the RSFSR's laws within the broader Soviet system is thus vital to avoid misinterpretation of their overarching influence. See M. Fainsod, *How Russia is Ruled*, Harvard University Press, 1958; A. Applebaum, *GULAG: A History*, Doubleday, 2003; O. Khlevniuk, *The History of the GULAG: From Collectivization to the Great Terror*, Yale University Press, 2015.

controlled media portraying certain ethnic groups as ‘untrustworthy’ and educational curricula embedding discriminatory narratives¹³. Cultural and linguistic assimilation in the USSR included Russification policies, the suppression of language diversity, and the eradication of traditional customs¹⁴. The national politics of the USSR also included measures of targeted violence, such as mass executions exemplified by Stalin’s shooting lists, the *Holodomor* in Ukraine, mass shootings during national operations in Ukraine and the Volga region, and military campaigns against ethnic minorities in Ukraine, Uzbekistan, and Kazakhstan¹⁵.

The research findings reveal distinct features of ethnic persecution in the Soviet Union during the Stalinist era, particularly in specific regions and against certain ethnic groups. Many persecuted ethnic communities, often subjected to deportation, were not only forcibly removed from their home regions to distant areas or Northern Russia (Urals, Siberia, Far-East regions) but were also frequently resettled in open fields without shelter or basic means of subsistence¹⁶. The research findings reveal that ethnic minorities under Stalinist persecution were not merely imprisoned in standard prisons and camps but were often sent to specialized GULAG camps designated specifically for managing ethnic groups. Many Russian Germans, Crimean Tatars, Baltic people, and Crimean Italians were assigned to the ‘labor army’, which placed them in these ethnic-specific GULAG camps, where they faced life-threatening conditions and extreme workload¹⁷. In some of these camps, annual mortality rates reached as high as 74-80% between 1942 and 1945¹⁸. For ethnic minorities, forced replacements were mainly associated with family separation¹⁹ and sometimes children would be taken from families and put in orphanages in the USSR²⁰.

¹³ V. Tishkov, *Ethnicity, Nationalism and Conflict in and after the Soviet Union: The Mind Aflame*, Sage Publications, 1997.

¹⁴ A. Kappeler, *The Russian Empire: A Multi-Ethnic History*, Longman, 1989.

¹⁵ L.Y. Luciuk, L. Grekul, *Holodomor: Reflections on the Great Famine of 1932-1933 in Soviet Ukraine*, Kashtan Press, 2008.

¹⁶ V. Davoliūtė, T. Balkelis (Eds.), *Narratives of Exile and Identity: Soviet Deportation Memoirs from the Baltic States*, Central European University Press, 2018; O. Gabor, *Re-creation of Normality in the Absurd Space of Deportations to the Siberian GULAG*, Vergentis, 2019, 1-10.

¹⁷ K. Racevskis, *Voices from the GULAG: A review essay*, in *Journal of Baltic Studies*, Vol. 24, No. 3, 1993, 299-306.

¹⁸ With reference to living conditions in ethnic camps of the GULAG system and mortality rate, see T. S. Kisser, *Germans of the Urals: Ethnohistory and Identity*, MAE RAS, 2019, 25-30. P. Polian, *Against Their Will: The History and Geography of Forced Migrations in the USSR*, Central European University Press, 2004.

¹⁹ S. Merl, *Review of the book The Unknown GULAG: The Lost World of Stalin’s Special Settlements*, by L. Viola, in *Jahrbücher für Geschichte Osteuropas, Neue Folge*, Vol. 57, No. 2, 2009, 297-299. D. Budrytė, *Deportation and GULAG as Gendered Processes*, in *The Routledge Handbook of Gender in Central-Eastern Europe and Eurasia*, Routledge, 2021, 9.

²⁰ M. Craveri, A. M. Losonczy, *Growing Up in the GULAG: Later Accounts of Deportation to the USSR*, CERCEC – Centre d’études des mondes russe, caucasien et centre-européen, EPHE - École

As it was noted above, during mass deportations and repressions, the victims would be transferred to GULAG facilities which were directed by NKVD bodies located in Moscow. Then, most of the children would end up either in the facilities in the RSFSR or in the autonomous republics where most of the GULAG camps were located (Central Asia). As it was practiced many times in modern and contemporary history, GULAG camps for ethnic and political prisoners were concentration camps as this term describes the concentration of people who belong to the same or close ethnic group²¹, political and social status²².

The structure of the GULAG system was established through a series of decrees and organizational changes that defined its various components and functions²³. These camps, settlements, and prisons were designed to serve the Soviet State's objectives of punishment, control, and economic exploitation.

1. **Labor Army**: Formed during wartime, particularly during World War II, the 'labor army' consisted of forced laborers including ethnic minorities and other groups considered politically unreliable or potentially dangerous. These individuals were conscripted into labor battalions and deployed in construction, forestry, and other labor-intensive sectors.
2. **Filtration Camps**: Established to process, interrogate, and screen individuals returning from areas under German occupation or Soviet citizens repatriated from abroad. Filtration camps aimed to identify potential collaborators and politically suspicious individuals.
3. **Corrective Labor Camps (ITL)**: These camps were formally organized under the OGPU by the decree of the Council of People's Commissars (SNK USSR) adopted on July 11, 1929, «On the Use of Labor of Convicted Criminals». On April 25, 1930, the OGPU issued Order No. 130/63, which led to the establishment of the Administration of Corrective Labor Camps

Pratique des Hautes Études, 2014; T. Balkelis, *Ethnicity and Identity in the Memoirs of Lithuanian Children Deported to the GULAG*, in V. Davoliūtė, T. Balkelis (Eds.), *Narratives of Exile and Identity*, cit., 41-64. The tragedy of the separation of family units is also a key narrative in the collective memory of the affected ethnic groups, particularly mentioned in numerous interviews with Russian Germans, Crimean Tatars, Crimean Italians and representatives of Lithuania, Latvia and Estonia who faced the Stalinist repressions of 1930-1950. See P. Polian, *Against Their Will: The History and Geography of Forced Migrations in the USSR*, cit., 2004 and E. Dundovich, F. Gori, E. Guercetti, *L'emigrazione italiana in Unione Sovietica e le repressioni politiche dal 1918 al 1953*. Memorial Italia, memorial-italia.it/wp-content/uploads/2024/06/fonti.pdf.

²¹ A. Roginsky, E. Zhemkova, *Mezhdú sochustviem i ravnodushiem – reabilitatsia zhertv sovetskikh repressii* [Between sympathy and indifference: Rehabilitation of the victims of Soviet repressions], Memorial, 2016. Published in English as *The scale of Soviet political terror on GULAG Online*.

²² E. Zhemkova, *Masshtaby sovetskogo politicheskogo terora* [The scale of Soviet political terror], Memorial, 2016, memo.ru/media/uploads/2017/08/22/masshtaby-sovetskogo-politicheskogo-terora.pdf.

²³ G. M. Ivanova, *GULAG v sisteme totalitarnogo gosudarstva* *GULAG [GULAG in the System of Totalitarian State]*, Pervyi Pechatnyi Dvor, 1997.

of the OGPU (ULag OGPU) to manage all convicts sentenced to three years or more²⁴. By October 1, 1930, the ULag OGPU was transformed into the Main Administration of Corrective Labor Camps of the OGPU (GULAG). In 1934, the GULAG was transferred to the newly formed People's Commissariat for Internal Affairs (NKVD), which integrated the camp system into its broader security and control apparatus²⁵. These camps were primarily used for forced labor, with inmates engaged in construction, mining, forestry, and industrial work.

4. **Special Camps:** Established in the post-war period for high-profile political prisoners, such as former government officials, members of opposition groups, and others considered ideologically deviant or dangerous. Special camps were characterized by stricter controls and harsher conditions.
5. **Special Settlements:** Established under the supervision of the GULAG, OGPU, and later NKVD, these were areas designated for entire deported ethnic groups or individuals forcibly relocated from their places of origin. Special settlements operated with camp-like conditions, with severe control, forced labor, and surveillance over their inhabitants. Rights were heavily restricted, and conditions were harsh.
6. **Corrective Labor Colonies:** Functioned similarly to prisons, these were used to detain individuals sentenced to shorter terms (less than three years). They were smaller scale forced labor sites, focusing on less severe crimes. On October 27, 1934, the GULAG took over all corrective labor institutions from the People's Commissariat of Justice of the RSFSR²⁶.
7. **Camps for Wives and Families of Enemies of the People:** Established specifically to detain the spouses and children of those accused of political crimes. These camps operated under harsh conditions, with restricted rights and limited freedoms for the inmates.
8. **Prisons for Minors:** Facilities designed to incarcerate minors, often the children of 'enemies of the people' or those accused of various crimes. These prisons aimed at 'reeducation' through labor and ideological indoctrination, reflecting the regime's desire to control and shape future generations.
9. **Prisons for Court-Accused Inmates:** Used primarily to detain individuals awaiting trial or court verdicts. Many of the inmates were common

²⁴ T.V. Tsarevskaya-Dyakina, *История сталинского ГУЛага. Конец 1920-х – первая половина 1950-х годов: Собрание документов в 7 томах GULAG [History of Stalin's GULAG: Late 1920s to the early 1950s: Collection of documents in 7 volumes]*, ROSSPEN, 2004.

²⁵ A.N. Yakovlev *et al.* (Eds.), *Zvenya. GULAG: Main Camp Administration. 1918-1960*, "Materik Publishing, 2002.

²⁶ M.B. Smirnov, (Ed.), *Sistema ispravitel'no-trudovykh lagerei SSSR [The system of corrective labor camps in the USSR]*, 1998.

criminals, and these prisons were characterized by severe conditions, including overcrowding and inadequate living standards.

Additionally, from 1936 onward, the NKVD expanded its reach by establishing several specialized administrative departments. For example, on January 4, 1936, the Engineering and Construction Department of the NKVD was formed, followed by the creation of the Special Construction Administration on January 15, 1936, and the Main Directorate for Highway Construction (GUSHOSDOR) on March 3, 1936²⁷. These departments managed various enterprises, such as the Main Administration for the Construction of Mining and Metallurgical Enterprises and the Main Hydroelectric Construction Administration, which utilized GULAG labor for major infrastructure projects.

When discussing the deportations of the Soviet Union, it is essential to understand that there were several different methods employed. In cases of complete population relocation, various resettlement options were available. Primarily, families and ethnic communities were divided. Individuals from the same village were typically not resettled together, mainly to prevent potential resistance and to consolidate ethnic minorities. Some individuals were sent to labor camps, while others were relocated to special settlements.

In instances where relocation involved uninhabited areas, individuals were often resettled into undeveloped lands or forests²⁸. Prisoners and deportees in the USSR faced the harsh reality of constructing their own shelters upon arrival at their assigned locations, often in desolate and inhospitable areas. Typically, they were brought to barren fields or remote regions devoid of any existing infrastructure or shelter, leaving them exposed to extreme climatic conditions. Before they could inhabit any form of housing, they were tasked with building it themselves, using rudimentary tools provided by the authorities. This process, dictated by survival rather than humane planning, underscored the brutal indifference of Soviet policies towards the well-being of the deportees. The construction of barracks and other dwellings was not only a prerequisite for their habitation but also a method of exerting control and dehumanizing labor over the displaced individuals, forcing

²⁷ By the decree of the Central Executive Committee (CEC) and the Council of People's Commissars (CPC) of the USSR dated October 28, 1935, published in *Pravda* on October 29, 1935, the Central Directorate for Highways and Dirt Roads and Motor Transport (TsUDORTTRANS) was transferred to the NKVD of the USSR. Based on Decree No. 424 of the CPC of the USSR dated March 3, 1936, TSUDORTTRANS of the NKVD was reorganized into the Main Directorate for Highways (GUSHOSDOR) of the NKVD by NKVD Order No. 0086 of March 4, 1936. Local departments for highways (USHOSDORs) were organized within the NKVD of the Ukrainian SSR, the Transcaucasian SFSR, the Belarusian SSR, the NKVD departments for the Moscow and Leningrad regions, and the Far Eastern Territory. In other republics, territories, and regions, highway departments (OSHOSDORs) were established within the local NKVD departments.

²⁸ C. Engel, B. Menzel (Eds.), *Russland und/als Eurasien: Kulturelle Konfigurationen*, Frank & Timme, 2018.

them to create the very structures they would struggle to survive in. This practice was not unique to the Soviet Union; it was also utilized in the ALZHIR camp for repressed wives of «the enemies of the people»²⁹, the camp was located in Kazakh SSR, Akmola city and it was fully built up by the inmates. Women sent there were often compelled to construct barracks for themselves initially³⁰.

Some people were sent to existing camps where they lived in barrack-like conditions³¹. Others were sent to settlements within the corrective labour camps of the GULAG system, where they were sometimes housed in houses, mostly barracks, or forced to build their own dwellings. However, a significant number of people were specifically sent to GULAG camps of a barracks-type nature. For a long time, it was believed that people from ethnic groups, who were often sent to work armies, received special privileges because they were mobilized as workers rather than mere camp inmates. However, this was merely a false assertion, an ideological ploy by the Soviet government, because the living conditions in the labour army, which were particularly emphasized, were critical for ethnically oppressed people. As discussed above, these conditions must be considered life-threatening. In cases where the entire population was not relocated, but mass deportations of certain segments took place, individuals were usually sent exclusively to GULAG camps.

Analysis of camp statistics and interviews have shown that living conditions in both camps and special settlements did indeed result in high mortality. Overall, efforts were made to reduce the number of ethnically oppressed people in the camps, which served the purpose of population control. While direct killings were relatively rare, the mortality rate within the Soviet camps was quite high, especially in the case of executions. However, the motives for these executions were often unclear and unrecorded. Looking at the living conditions, statistically the majority perished, with high mortality rates. It should also be noted that deportations counted families as units rather than individual members. As a result, the statistics are incomplete, and the exact number of victims remains unknown.³² Moreover, those unable to work, typically infants, children, elderly, and disabled individuals, relied

²⁹ A. S. Mussagaliyeva, R. M. Mussabekova, U. M. Sandybayeva, *Women's Camp in the Steppe as the Soviet Experiment in Kazakhstan*, in *Russkaya Starina*, Vol. 9, No. 2, 2018, 190-201; E. Nowicka, *Memory, Politics, and the Construction of a Nation's Identity: Internment Camp for Women (ALZHIR) near Astana (Kazakhstan)*, Collegium Civitas, 2019.

³⁰ J. Jo, *Memory and History: Korean Women's Experiences of Repression during the Stalin Era*, in M. Ilic (Ed.), *The Palgrave Handbook of Women and Gender in Twentieth-Century Russia and the Soviet Union*, Palgrave Macmillan, 2018.

³¹ U. Sandybayeva, *SEUM 'ALZHIR': Representation of Traumatic Memories of the 'Soviet'*, in *Bulletin d'Eurotalent-FIDJIP*, No. 2, 2016 31-35.

³² N.A. Morozov, *К вопросу о численности жертв геноцида [On the Question of the Number of Genocide Victims]*, in *Russian Historical and Human Rights Journal 'Karta'*, No. 19-20, 1997. N. Werth, *Cannibal Island: Death in a Siberian GULAG*, Princeton University Press, 2007.

heavily on the labor of other family members for survival, leading to critical consequences within families as the food ration meant to be given only for working individuals.

This system already reflects the formation of institutions that were aimed at working only with ethnic prisoners. In such camps, labor and living conditions were the most catastrophic, especially in the correctional labor camps associated with construction and logging, which fell under the definition of the labor army. In such camps, the annual mortality rate fluctuated between 20% and 44% on average, reaching 64%, 72%, and 86% per year in some cases (the Nyroblag and Usollag logging ITLs)³³. Such atrocious mortality rates are not observed in general regime camps or in prisons for convicts under the Criminal Code of the RSFSR, which is one of the proofs that the system of persecution of ethnic groups in the USSR was designed and constructed in accordance with a clear desire to deprive human and civil rights and reduce the number of ethnic minorities, based on ideological grounds and legislative framework. The targeted persecution of ethnic groups solely on racial and national grounds makes it possible to understand that, in legal terms, the national policy of Stalinism in theory and in practice implemented a policy of genocide, seeking to destroy the national identity of ethnic minorities, forcibly evicting them from their native territories, and massacring them.

Building on the analysis of the research findings, it is important to emphasise that the interviews have illuminated a critical stage of the deportations and have revealed an important area for scholarly debate: the negligence that led to widespread deaths. Interviewees consistently recall the transport of prisoners and deportees as one of the most traumatic aspects of ethnic cleansing. While the deliberate intent behind these actions remains a matter of open debate, a review of official documents suggests that, at the very least, the authorities did not take responsibility for the high mortality rates, suggesting that the lethal conditions of transport were implicitly sanctioned. Key factors contributing to these deaths included the lack of centralised food provision, which left individuals without daily rations for days or even weeks, and the duration of the journeys, which in some cases lasted more than two months. Prolonged exposure to unsanitary and inhumane conditions led to deaths from dehydration, starvation and the spread of viral and bacterial diseases (with official reports documenting outbreaks of typhoid, cholera and other infections). In addition, mass killings occurred during escape attempts or when prisoners attempted to relieve themselves during stops³⁴.

³³ Data obtained after statistical analysis of archival documents on functioning of Nyroblag area of GULAG in the USSR at the end of 1930s and the beginning of 1940s. This part of the research was implemented during work on the Ph.D. thesis *Soviet Ethnic Cleansing in the Memory of Ethnic Minorities: Perceptions and Collective Trauma* by Iuliia Iashchenko.

³⁴ Such situations were recorded in the official internal investigation files of the NKVD and the USSR Ministry of Internal Affairs, and were also mentioned in a number of interviews with victims

An important contribution to the realization of the responsibility of the Soviet regime is the work with those documents that were issued to the victims of mass ethnic repressions in the process of realization of arrests and deportations, as well as the analysis of rehabilitation sessions and certificates of rehabilitation³⁵. Both types of documents indicate the reason for persecution: indicating the name of a specific ethnic group/nationality; the wording «recognized as socially dangerous on ethnic grounds»; the phrasing «resettled/registered/transferred in a special settlement as a person of N ethnicity»; or indicating the number and name of a specific Resolution or Decree on the resettlement of peoples or another normative act.

Although there is no single format for indicating reasons for persecution in any document, nor is there a single form, since sometimes it is a printed text and sometimes it is handwritten, they all appeal to only two basic categories: an actual mention of nationality as a motivation for repression or a reference to a document legally authorizing this repression.

The document presented below is a copy of the rehabilitation certificate issued in the mid-1990s to Zinaida Iks, who was repressed and deported from the Volga German Republic along with her family in 1941. The certificate was issued by the Department of Internal Affairs for the Volgograd region of Russia and was based on archives from the Federal Security Service of the Russian Federation (FSB, previously NKVD archives). The document specifies the date of deportation and the legislative act that mandated the deportation: 1941, in accordance with the Decree of the Presidium of the Supreme Soviet dated August 28, 1941³⁶ (the deportations from the Volga region were determined by a series of legal documents concerning the eviction of the Volga Germans and their internment in the GULAG camps under the framework of the labor army).

of repression who survived imprisonment in the GULAG camps; Interview with Lidiya N., March 2019, Perm – author's archive (collected upon the field research carried out within 2018-2020); Overview Report on Archival Investigative Case No. 7148 regarding charges against employees of the Zaporizhzhia City Department of the NKVD for violating socialist legality and looting during the 1937-1938 repressions, dated March 5, 1956, prepared by Assistant Military Prosecutor, Major of Justice Rybachok.

³⁵ See the following documents on next page.

³⁶ Decree of the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR, No. 21/160, dated August 28, 1941, Source: Bulletin of the Supreme Soviet of the USSR, No. 38 (153), September 2, 1941, 4.

СПРАВКА О РЕАБИЛИТАЦИИ

« 26 » февраля 1996 г. г.р. ВОЛГОГРАД

г.р. ИКС ЗИНАИДА КАРЛОВНА
(фамилия, имя, отчество)

Год и место рождения 1922

Место жительства до ареста Красноармейский р-н
АССР ИЛ

Кем и когда органы репрессии в 1941г. по указу ВВС от 28.08.41г.

Основание ареста: репрессия по политическим мотивам в административном порядке
признана социально опасной по национальному признаку

На основании пункта «в» ст. 3 Закона России от 18 октября 1991 года «О реабилитации жертв политических репрессий» (ст. 104)

ИКС ЗИНАИДА КАРЛОВНА
(фамилия, имя, отчество)

реабилитирован (а)

Зам. начальника УВД
Волгоградской области

В.А. Шевелев

М.П.

34-103

Figure 1. Photocopy of the Original Rehabilitation Certificate Dated February 12, 1996, in the Name of Zinaida Karlovna Iks. Document retrieved from personal collection and family archives of Vladimir Sh. From Perm City in December 2019 during field research related to the ongoing project on studying collective memory of Russian Germans during Stalinism. The Photocopy is preserved in the author's archive – Iuliia Iashchenko.

In line 9 of this document, it should state ‘grounds for repression on political motives’, citing the following: *Recognized as socially dangerous based on nationality*. This document primarily demonstrates that repressions against ethnic minorities were conducted on national grounds. Additionally, even in Soviet documents from the period of rehabilitation of victims of mass repressions under Stalinism, there was a substitution of concepts that influenced both the study of this field and the formation of historiography: the term ‘political repressions’³⁷ was used to replace what were, in fact, ethnic cleansings.

Archival documents and personal testimonies were analyzed in this research, including NKVD in-office records and correspondence between Soviet leader I. Stalin and members of the *nomenklatura*, such as L. Beria, G. Yagoda, and N. Yezhov – who served as heads of the NKVD at different times – providing compelling evidence that multiple ethnic groups were systematically persecuted

³⁷ A. Getty, O. Naumov, *The Road to Terror: Stalin and the Self-Destruction of the Bolsheviks, 1932-1939*, Yale University Press, 1999; N. Werth, *Cannibal Island: Death in a Siberian GULAG*, Princeton University Press, 2007.

during Stalinism solely based on their ethnicity³⁸. These records not only outline the operational framework of repressive measures but also reveal the ideological and legal framing that targeted specific ethnic groups under the guise of political motives. For instance, NKVD documents often explicitly cite «grounds for repression on political motives», clarifying with phrases such as «recognized as socially dangerous based on nationality», or, sometimes, the documents would site just a nationality in the line for the «grounds of accusations» which underscores the ethnic foundation of these campaigns.

Such documentation aligns with a defining characteristic of ethnic cleansing as a genocidal act: the deliberate persecution of groups identified by ethnic, religious, social, or other unifying factors. The correspondence between Stalin and NKVD leaders frequently used disparaging language to refer to certain ethnic minorities, further reinforcing the systemic nature of these repressions. Moreover, Soviet policies meticulously legalized each stage of these operations, from planning national campaigns to implementing repressive acts³⁹. Even during the post-Stalin era of victim rehabilitation, there was a deliberate substitution of terminology, as ‘political repressions’ was used to obscure what were, in fact, ethnic cleansings, influencing the historiography and study of these events. These findings contribute to understanding ethnic cleansing within Stalinist policies as a form of genocide.

3. The Soviet Suppression System and the Discussion of Use the Framework of Genocide Studies to the Topic

Most of the time, the persecution of an ethnic group extended across time and geographic regions, targeting people associated with that group on a state-wide scale. However, the most pronounced examples of genocidal acts with critical impacts on the survival of an ethnic group were often localized. For instance, the persecution of Ukrainians was concentrated in the *Holodomor* (1932-1934), which primarily targeted people in the Eastern and Central regions⁴⁰. And mass-deportations of Western-Ukrainians in 1938-1939 and post-war period were focused particularly on the occupied region of Western Ukraine at the dawn of the Soviet-Polish war in 1939. But in both cases any representative of Ukraine would be affected by these measures entering the area, having ties to the people from the area, having any political statement against it, and so on. Also, these persecutions had the frequency pattern as post-war period showed repeatable deportations of Ukrainians in 1944-1945, and at the end of 1940s as well.

³⁸ T. Martin, *The Affirmative Action Empire: Nations and Nationalism in the Soviet Union, 1923-1939*, Cornell University Press, 2001; N. Naimark, *Stalin's Genocides*, Princeton University Press, 2010.

³⁹ R. Conquest, *The Great Terror: A Reassessment*, Oxford University Press, 1990.

⁴⁰ A. Applebaum, *Red famine: Stalin's war on Ukraine*, Doubleday, 2017.

It is crucial to notice that *Holodomor* many times was referred to as democide relying on the explanatory model of a State assaulting its own people. However, this case is an example of ethnocide since this politics had been mainly focusing ‘donor regions’, *i.e.* national regions considered by the Soviet leadership as main food supplies providers⁴¹ such as Ukraine, Kuban region, Central Asia countries⁴², especially, Kazakhstan⁴³ and Volga region. All the above regions had one characteristic in common, they were not Russian regions, but they had been representatives of local people of Central Asia⁴⁴, Ukrainians both in Ukraine and Kuban regions, as well as ethnicities of Crimea Republic and Germans and Tatars in the Volga Region⁴⁵. For the targeting of individual regions, a characteristic aspect was not just the allocation of residents of the territory, but also the targeting of specific ethnic groups, which were fixed by normative and legal documents⁴⁶. In other words, the proceeded agriculture, economical politics, accompanied by

⁴¹ V. Kondrashin (Ed.), *Golod v SSSR. 1929-1934 [Famine in the USSR. 1929-1934]*, Vol. 1 1929-July 1932, MFD, 2011.

⁴² K.S. Aldazhumanov, M.K. Kaigaliev, V.P. Osipov, Yu.I. Romanov, *Nasil'stvennaya kollektivizatsiya i golod v Kazakhstane, 1931-1933 gg.: Sbornik dokumentov i materialov* [Forced Collectivization and Famine in Kazakhstan, 1931-1933: Collection of Documents and Materials], M.K. Kozybaev, Ch. Ch. Valikhanov Institute of History and Ethnology, Archive of the President of the Republic of Kazakhstan, Central State Archive of the Republic of Kazakhstan, 1998, 5-19, 30-35; T.B. Balakaev, K.S. Aldazhumanov, *Istoriografiya Kazakhstana perioda Velikoy Otechestvennoy voyny* [Historiography of Kazakhstan during the Great Patriotic War], in *Aktual'nye problemy istorii Sovetskogo Kazakhstana* [Current Problems of the History of Soviet Kazakhstan], Almaty, 1980, 113-124.

⁴³ A.B. Tursunbaev, *Kollektivizatsiya sel'skogo khozyaystva Kazakhstana (1926 - Iyun' 1941 gg.): Dokumenty i materialy* [Collectivization of agriculture in Kazakhstan (1926 - June 1941): Documents and materials], Vol. 1, 1967.

⁴⁴ M.B. Olcott, *The Kazakhs*. Stanford University Press, 1987.

⁴⁵ 3 *Kollektivizatsiya i Raskulachivanie. Dokumenty i Materialy* [The Tragedy of the Soviet Village. Collectivization and Dispossession Documents and Materials] Vol. 2. November 1929 – December 1930, ROSSPEN, 2000, 163-167.

⁴⁶ The message of I.L. Serov to L. Beria. June 28, 1944: «On June 27, 1944, an operation was carried out to evict Greeks, Bulgarians, Armenians, as well as other foreign nationalities. Today, June 28, at 10 o'clock it is finished. A total of 41,854 people were evicted (...)», from the State Archive of the Russian Federation (GARF), Fund. R-9479, Part 1, Case 179, Page 227; On July 4, 1944, the State Defense Committee reported to Stalin: «The NKVD of the USSR reported that the eviction from the Crimea of special settlers – Tatars, Bulgarians, Greeks, Armenians – was completed. In total 225,009 people were evicted, including Tatars – 183,155, Bulgarians – 12,422, Greeks – 15,040, Armenians – 9,621, Germans – 1119, as well as aliens – 3,652 (...)», from the State Archive of the Russian Federation (GARF), Fund R-9401, Part 2, Case 65, Page 275; July 1, 1944 from the Department of Special Settlements of the NKVD of the USSR on the composition and number of special settlers (Tatars, Greeks, Bulgarians, Armenians, Germans, Italians, Romanians and subjects of other States) evicted from the territory of Crimea as of June 28, 1944. State Archive of the Russian Federation (GARF), Fund P-9479. Part 1. Case 141. Pages 78-79. Original document.

politics of russification were not an example of solely democide, but ethnic-focused policy of State-control of national minorities.

The use of the term ‘genocide’ cannot define the research, and the aim of this study is not the theorization of the crimes committed by the regime but uncovering the hidden truth through the personal testimonies and official documents that is mainly why the analyzed narratives contextualized in the framework on ethnic cleansing. Genocide studies provide a comprehensive theoretical framework that serves as an effective explanatory tool for analyzing the collected data on ethnic cleansing under the national-communist regime of the USSR. This framework is particularly relevant when examining instances of Soviet genocidal acts that have been recognized either nationally or internationally, such as the *Holodomor* in Ukraine and the systematic persecutions in the Baltic States⁴⁷.

Raphael Lemkin, a Polish-Jewish lawyer who coined the term genocide in 1944, defined it as «*a coordinated plan of actions aimed at the destruction of essential foundations of the life of national, racial, religious, or ethnic groups*»⁴⁸. Lemkin’s definition focuses on a broad range of actions beyond just mass killings⁴⁹. At the same time, The United Nations defined genocide in the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (1948) states that «*genocide means any of the following acts committed with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial, or religious group, as such*»⁵⁰:

- a) Killing members of the group;
- b) Causing serious bodily or mental harm to members of the group;
- c) Deliberately inflicting on the group conditions of life calculated to bring about their physical destruction in whole or in part;
- d) Imposing measures intended to prevent births within the group;
- e) Forcibly transferring children of the group to another group».

This discussion of genocide is not merely a reiteration of sources presented in the research or historiographical developments. Instead, it underscores the importance of employing the framework of genocide studies within Transitional

⁴⁷ A. Applebaum, *Red Famine: Stalin’s War on Ukraine*, cit.; M. Mälksoo, *Soviet Genocide? Communist Mass Deportations in the Baltic States and International Law*, in *Baltic Yearbook of International Law Online*, Vol. 6, No. 1, 2006, 97-120.

⁴⁸ R. Lemkin, *Axis Rule in Occupied Europe*, cit. Italics added by the author.

⁴⁹ According to Lemkin: Genocide means the destruction of a nation or an ethnic group. It is intended rather to signify a coordinated plan of different actions aiming at the destruction of essential foundations of the life of national groups, with the aim of annihilating the groups themselves. The objectives of such a plan would be the disintegration of the political and social institutions, of culture, language, national feelings, religion, and the economic existence of national groups, and the destruction of the personal security, liberty, health, dignity, and even the lives of the individuals belonging to such groups. See R. Lemkin, *Axis Rule in Occupied Europe*, cit., 79.

⁵⁰ [un.org/en/genocideprevention/documents/atrocities-crimes/Doc.1_Convention%20on%20the%20Prevention%20and%20Punishment%20of%20the%20Crime%20of%20Genocide.pdf](https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocities-crimes/Doc.1_Convention%20on%20the%20Prevention%20and%20Punishment%20of%20the%20Crime%20of%20Genocide.pdf) (last access: 31st October 2024).

Justice processes⁵¹. Genocide studies provide a critical lens for examining systematic acts of persecution, enabling societies to navigate the complex interplay between history and justice. Transitional Justice processes, by their very nature, aim to confront past atrocities, restore historical truth, and deliver justice for victims by prosecuting unlawful perpetrators⁵². These processes often rely on historical and moral commissions, as seen in countries such as Lithuania, Latvia, Estonia, and several nations in Western Europe⁵³. Similar efforts in post-conflict Africa, such as South Africa's Truth and Reconciliation Commission, further demonstrate the global relevance of these mechanisms⁵⁴.

The incorporation of the concept of genocide in historical discussions is often viewed as politically sensitive. However, its use within the framework of Transitional Justice should not be seen as contributing to conflicting narratives but as focusing on the pursuit of historical justice, and this process was mainly lacking in post-communist region, especially, in post-Soviet Russian and Central Asia and while researchers were uncovering the crimes committed by Soviet regime⁵⁵, nowadays political actors were not supporting the tendencies. Hence, this pursuit is not purely a demand of academia or political actors, but a deeply rooted necessity voiced by the actual victims of totalitarian regimes. For these individuals and communities, recognizing and addressing the genocidal nature of past atrocities is essential for healing and ensuring accountability. Historical commissions, such as those established in Eastern Europe after the fall of the USSR, have played a vital role in fulfilling these objectives. These commissions, tasked with documenting atrocities and clarifying historical truths, provide the foundation for legal and moral reckoning.

The Soviet national politics actions in the Baltic States, Ukraine, Crimea⁵⁶, and the Volga Region⁵⁷ should be characterized as genocidal under both Lemkin's conceptualization and the UN Genocide Convention⁵⁸. These actions involved a systematic and coordinated plan aimed at the destruction of the essential foundations of the life of the national groups inhabiting these regions.

⁵¹ R.G. Teitel, *Transitional Justice*, Oxford University Press, 2000.

⁵² B. Leebaw, *Judging State-Sponsored Violence, Imagining Political Change*, Cambridge University Press, 2011.

⁵³ L. Stan (Ed.), *Transitional Justice in Eastern Europe and the Former Soviet Union: Reckoning with the Communist Past*, Routledge, 2009.

⁵⁴ D. Posel, G. Simpson (Eds.), *Commissioning the Past: Understanding South Africa's Truth and Reconciliation Commission*, Witwatersrand University Press, 2001.

⁵⁵ T. Snyder, *Bloodlands: Europe Between Hitler and Stalin*, Basic Books, 2010.

⁵⁶ J. Klesner, *Genocide and Ethnic Cleansing in Soviet History: The Case of the Baltic States*, Cambridge University Press, 2021.

⁵⁷ J.M. Pohl, *Ethnic Cleansing in the USSR, 1945-1953*, Routledge, 2017.

⁵⁸ S. Totten, W.S. Parsons, *The United Nations and the Genocide Convention: The Problem of Definition* in *Journal of Genocide Research*, Vol. 20, No. 3, 2018, 335-350; W.A. Schabas, *Genocide in International Law: The Crime of Crimes*, Cambridge University Press, 2009.

1. *Destruction of Political and Social Institutions:* The Soviet policies of collectivization and deportation dismantled the traditional economic and cultural institutions of the ethnic minorities (between late 1920s and during 1930s). For instance, in Ukraine and the Volga Region, forced collectivization disrupted traditional agricultural practices and led to widespread famine, which contributed to the physical destruction of these communities.

2. *Cultural and Religious Suppression:* The Soviet regime systematically targeted the cultural and religious practices of these groups (it was a part of Soviet national politics since late 1920s until late 1960s). In Crimea, the forced deportations of Crimean Tatars were accompanied by efforts to erase their cultural heritage, including restrictions on the use of their native language and suppression of religious practices. Similarly, in the Baltic States, the Soviet government imposed Russian language and culture, severely limiting the ability of the local populations to maintain their cultural identity.

3. *Forced Deportations and Physical Destruction:* The policy of forced deportations resulted in the mass displacement of ethnic groups, leading to the physical and psychological harm of individuals (especially, during 1930s – 1950s). The deportations were designed to eradicate the presence of these groups from their ancestral lands, which aligns with Article II(c) of the UN Genocide Convention that defines genocide as the deliberate infliction of conditions calculated to bring about physical destruction.

4. *Political Repression and Language Suppression:* In regions like Ukraine and Crimea, the Soviet regime's political repression, including imprisonment and execution of perceived enemies, was coupled with aggressive Russification policies (the most visible implementation was between 1930s and 1960s). The imposition of the Russian language and the suppression of native languages, as seen in the case of the Volga Germans and Crimean Tatars, aimed to assimilate and ultimately eradicate the distinctiveness of these ethnic groups.

5. *Destruction of Family and Social Bonds:* The forced relocations and imprisonment severed family ties and disrupted social cohesion (it was a common practice during mass deportations of 1930s and 1940s). For example, deportations led to the fragmentation of families and the loss of connections between parents and children, which undermined the social fabric of these communities.

6. *Indoctrination and Assimilation:* The Soviet regime's policies led to the assimilation of new generations into the dominant Soviet person identity, the concept was based and processed throughout total russification. Ethnic minorities' children were educated in Russian, given Russian names, and exposed to Soviet ideology, contributing to the erasure of their ethnic identity and cultural heritage.

7. *Mass Killings and Repressions:* Mass executions and repressive measures, such as those implemented during the Great Terror, further exemplify genocidal acts (since the beginning of 1930s and until the mid-1940s). These acts align with

Article II(a) of the Genocide Convention, which defines genocide as the killing of members of a group.

Overall, the Soviet Union's actions in these regions reflect a pattern of genocide characterized by the destruction of ethnic groups' cultural, social, and economic structures, alongside physical and psychological harm⁵⁹. Hence, when trying to understand the origin of the national politics aimed at persecuting ethnic minorities, the first thing that comes to mind is to investigate the ideological motivation and justification of this persecution, which is enshrined in a whole legislative complex. Thus, researchers today have at their disposal not only specific decrees on conducting 'national operations' (localized cleansing of ethnic minorities such as German Operation in the mid-1930s in Ukraine, Polish Operation in Ukraine, Western-Ukraine Operation, etc.), and decrees on total eviction of peoples (decree on the eviction of the Volga Germans, decree on the eviction of the peoples of the Caucasus, etc.)⁶⁰, which give an unambiguous interpretation of these political decisions, but also indirect evidence of the authorized persecution of ethnic minorities in the USSR. The existence of documents that declared the need to persecute specific ethnic groups through deportations or 'combat against dissent' or 'combating anti-revolutionary actions' gives these events a clear legal framework, affirming the thesis that the national politics of the USSR purposefully and methodically created the semantic grounds for institutionalized ethnic violence.

A comparative analysis of the political and legislative motivations behind the measures taken by the Soviet regime, as well as the outcomes of these actions, reveals that certain cases expose characteristics typical of genocidal acts. However, it is essential to establish a definition grounded in the legal boundaries of various understandings of genocide. The genocidal acts described above, perpetrated against ethnic minorities, share a common characteristic: they exist in between two definitions of genocide-democide and ethnocide. These actions were executed by the political regime against the inhabitants of the State, primarily targeting ethnic minorities. In contrast, political repression against the titular nation (Russians) tended to be more personalized in nature.

The dual nature of the ethnic purges in the USSR complicates their classification within a single definition of genocide. Consequently, this study aims to contribute

⁵⁹ The national politics of the USSR were rooted in the concept of total Russification, with Soviet Russia as the dominant force ideologically, legally, and culturally. The Russian language served as the unifying means of communication, and the legislation of the RSFSR formed the legal foundation for the entire Soviet Union. Post-Soviet Russia, as the legal successor to the USSR, continues to embody many of these structures. Consequently, the terms USSR and RSFSR are often used interchangeably in this study, reflecting the RSFSR's central role in shaping Soviet national policies, with a clear emphasis on advancing Russian nationalism. To see more on the Russian nationalism in the USSR, see D. R. Suny, *The Soviet Experiment: Russia, the USSR, and the Successor States*, Oxford University Press, 1998.

⁶⁰ To examine the documents, see Appendix 1-3.

to the theoretical discourse on genocide by proposing the concept of repetitive genocidal acts. Furthermore, in relation to specific ethnic groups, it introduces the notion of localized genocidal acts. The experience of the Volga Germans exemplifies a case of localized genocide.

In the history of the Soviet Union, there are several ethnic groups that faced exceptionally brutal ethnically motivated purges repeatedly⁶¹. However, what distinguishes the Soviet perspective from other examples is the persecution of a specific ethnic group not across the entire State but within the boundaries of a specific region. These boundaries might be defined by historical and cultural background (for example, Ukrainians mostly lived in Ukraine), legal-political peculiarities (such as the persecution of Volga Germans and Crimean Tatars within their autonomous republics), or even specific decisions by the OGPU or Soviet political elites (such as a series of resolutions by the Central Committee of the All-Union Communist Party (B)⁶² on carrying out national operations or mass deportations of specific ethnic groups from regions specified in the documents). Based on academic works on the genocide carried out by the Soviet Union in Ukraine⁶³ and the Baltic States⁶⁴, it is important to recognize this characteristic. This recognition does not negate the legal and humanitarian acknowledgment of these acts of brutality as examples of genocide, but rather emphasizes that almost always had a specific localization.

A 'localized genocidal act' refers to genocide occurring in a specific geographic area within a defined time frame, as opposed to genocide that affects entire ethnic groups across a country or multiple countries. These acts are perpetrated against a particular ethnic, racial, religious, or social group within a specific region or community⁶⁵. While localized genocides may be less recognized than larger-scale events like the *Holocaust* or the Rwandan genocide, they still involve heinous crimes against ethnic groups in confined areas, such as the genocide of Armenians in the Ottoman Empire.

⁶¹ A. Yakovlev, *A Century of Violence in Soviet Russia*, Yale University Press, 2002.

⁶² All-Union Communist Party (B) – All-Union Communist Party of Bolsheviks (VKP(b)).

⁶³ D. R. Marples, *Heroes and Villains: Creating National History in Contemporary Ukraine*, Central European University Press, 2007.

⁶⁴ K. Gerner, K.S. Hedlund, *The Baltic States and the End of the Soviet Empire*, Routledge, 1993.

⁶⁵ The term was developed as part of a Ph.D. research project by Iuliia Iashchenko to address the insufficient understanding of national politics and its effects on ethnic minorities in the USSR. This framework provides a means to analyze the political actions taken by the USSR toward specific ethnic minorities during the 1930s-1950s. It seeks to present these historical events in a more deliberate and equitable manner, responding to calls for historical justice from those impacted by these policies. While the term may have limited applicability in broader academic fields, as it primarily focuses on the unique experiences of certain ethnic groups under Stalinism, it offers a valuable contribution to the global discourse on understanding genocidal acts, particularly in more localized contexts.

The main aspects of localized genocidal acts include the complete and total persecution of ethnic minorities within a specific area, where victims face ethnically driven persecution regardless of their political or social adjustments. The nature of this persecution often leaves victims with no means of escape, as there are no options for evading violence through cultural, career, or political changes. This highlights the extreme and totalizing nature of such acts, where the identity of the group alone makes them targets.

Within the framework of Genocide Studies⁶⁶, the concept of localized genocidal acts focuses on the targeted persecution of specific groups within a defined geographical area and time period. This understanding draws from Raphael Lemkin's foundational work on genocide⁶⁷, as well as Mark Levene's critical contributions to differentiating the nature of genocidal acts⁶⁸, while highlighting the key features that define local genocides:

- 'defining the area' of total persecution of ethnic minorities,
- emphasizing 'ethnically based persecution',
- highlighting the 'impossibility for victims to avoid persecution' through political, career, or cultural adjustments.

Examining the cases of the Volga Germans (and Soviet Germans more broadly), Crimean Tatars, and Ukrainians within the Ukrainian SSR reveals the inescapability of ethnic purges orchestrated by Soviet leadership. Avoidance, when it occurred, was typically limited to individuals with connections to the Soviet *nomenklatura*, the ideological and political elite of the national-communist regime. Objective data shows that the majority of victims of these persecutions either did not speak Russian or had a low level of proficiency, a fact that was difficult to change or conceal in a short time. Furthermore, several persecuted groups revealed racial differences from the titular Russian population (Slavic group predominantly residing in the RSFSR)⁶⁹, Tatars, Kazakhs, and many ethnic groups from Central Asia, indigenous

⁶⁶ Some examples of studies on local genocidal acts: T. Judah, *The Serbs: History, Myth, and the Destruction of Yugoslavia*, Yale University Press, 2000; S.L. Burg, P.S. Shoup, *The War in Bosnia-Herzegovina: Ethnic Conflict and International Intervention*, M.E. Sharpe, 2000.

⁶⁷ M. Levene, *Genocide in the Age of the Nation State: The Meaning of Genocide*, I.B. Tauris, 2005.

⁶⁸ According to M. Levene, genocide is characterized by 1) Intentionality: Genocide involves deliberate and purposeful acts aimed at the destruction of a specific group, whether through direct violence or more insidious means. 2) Targeting Groups: The destruction is aimed at specific groups based on their ethnicity, nationality, religion, or other defining characteristics. 3) Systematic Nature: Genocide is systematic and organized, often involving State or State-like apparatuses that facilitate or execute the genocidal acts. 4) Impact on Identity: Beyond physical destruction, genocide aims to obliterate the identity, culture, and social structures of the targeted group, impacting their historical and cultural memory, etc.

⁶⁹ It is crucial to underline that Russian people were primarily rising within the RSFSR before the 1930s and began actively settling in 'ethnic territories', such as Ukraine and the Baltic States, in the second half of the 1930s and 1940s. This settlement process was closely linked to the Soviet policy of massive deportations of ethnic populations from these regions. The resettlement of Russians into

Siberians and Far Eastern peoples, native Ural populations, and migrants from China and Korea, among others. These minorities often retained their ethnic names and were geographically localized in their cultural and historical regions. Even those who attempted to assimilate through name changes, language adoption, or demonstrated loyalty to the regime could not escape persecution. By 1940, many Volga Germans, Soviet Germans, and Crimean Tatars who had served on the front lines of the Red Army, from privates to officers, were arrested by the military command and deported to labor armies in Siberia, Kazakhstan, or the Urals. Soldiers who had been awarded distinctions like the ‘Medal for Courage’ or the ‘Zvezda’ for their bravery and injuries were arrested in hospitals and sent to camps. Thus, even demonstrable loyalty to the Soviet regime was insufficient to protect these individuals from ethnic purges, imprisonment, and deportation.

In the case of the atrocities committed against Volga Germans and Soviet Germans by the Soviet leadership, a ‘Localized Genocidal Act’ framework becomes relevant for legal classification within historical discussions and transitional justice theories. This framework underscores the need for historical responsibility and justice to address the victims’ quest not only for rehabilitation but also for legal accountability. The term encapsulates the systematic destruction of ethnic and national identities, loss of native language, and forced assimilation into the dominant culture, resulting in the critical decrease of the population and the loss of cultural and historical homeland.

By focusing on the specific geographic area and the targeted persecution of a distinct ethnic group within it, a Localized Genocidal Act framework provides a nuanced understanding of genocidal acts that occur within limited contexts, distinct from broader genocides affecting entire nations or peoples which is a needed tool for working in the field of Transitional Justice addressing dramatic parts of history of totalitarianism.

In conclusion, while the Soviet Union’s national policies were colonial and involved economic and linguistic suppression, they did not amount to a broad genocide of Soviet peoples during the Stalinist era. However, specific instances of ethnic cleansing, marked by systematic planning and intent to dismantle the cultural and, at times, physical existence of certain communities, can be seen as localized genocidal acts. These actions were regionally confined and targeted, avoiding complete eradication nationwide. For instance, during the *Holodomor*, Ukrainians outside Ukraine faced less severe persecution, and some Soviet Germans continued

these territories served as a means of altering the ethnic composition, contributing to what can be classified as ethnic cleansing. This policy led to a critical reduction of the indigenous ethnic populations in these regions by 20-40% over the subsequent two decades. See more N. Werth, ‘*Mass Deportations, Ethnic Cleansing, and Genocidal Politics in the Later Russian Empire and the USSR*,’ in D. Bloxham, A.D. Moses (Eds.), *The Oxford Handbook of Genocide Studies*, Oxford University Press, 2010, prb.org/resources/the-baltics-demographic-challenges-and-independence/.

to live relatively unscathed in particular regions. This localized approach enabled selective violence and suppression, as seen in the cases of the Volga Germans and Crimean Tatars, presenting a nuanced understanding of Soviet repression distinct from broad, country-wide genocidal actions.

Appendix 1. *A special message about deportation of German and Finish people from Leningrad area, 1941*

№ 3.24

**СПЕЦСООБЩЕНИЕ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ГКО
В.М. МОЛОТОВА, Г.М. МАЛЕНКОВА И А.Н. КОСЫГИНА
И СЕКРЕТАРЯ ЛЕНИНГРАДСКОГО ОБКОМА ВКП(б) А.А. ЖДАНОВА
О ВЫСЕЛЕНИИ ИЗ ПРИГОРОДОВ ЛЕНИНГРАДА НАСЕЛЕНИЯ
НЕМЕЦКОЙ И ФИНСКОЙ НАЦИОНАЛЬНОСТЕЙ**

29 августа 1941 г.

*Совершенно секретно
Передано по ВЧ 29.VIII в 10 ч.*

Сообщаем, что нами принято решение о немедленном переселении из пригородов Ленинграда немецкого и финского населения в количестве 96 000 человек. Предлагаем выселение произвести: в Казахстан — 15 000 человек, в Красноярский край — 24 000 человек, в Новосибирскую область — 24 000 человек, Алтайский край — 12 000 человек и Омскую область — 21 000 человек. Организацию переселения возложить на НКВД. Просим утвердить это предложение.

**МОЛОТОВ
МАЛЕНКОВ
КОСЫГИН
ЖДАНОВ**

АПРФ. Ф. 3. Оп. 50. Д. 426. Л. 48. Копия.

Special message from GKO commissioners V.M. Molotov, G.M. Malenkov and A.N. Kosygin and A.A. Zhdanov, secretary of the Leningrad regional committee of the All-Union Communist Party of Bolsheviks (b), on the eviction of the population of German and Finnish nationalities from the suburbs of Leningrad. August 29, 1941 // APRF. F. 3. Book 50. File 426. Page 48, Copy.

Appendix 2. *Memo of the NKVD of the USSR No. 55/B*

№ 1889
**ЗАПИСКА НКВД СССР № 55/Б В ГКО
О ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ ВЫСЕЛЕНИЯ С ТЕРРИТОРИИ
КРЫМА БОЛГАР, ГРЕКОВ И АРМЯН¹**

29 мая 1944 г.

После выселения крымских татар, в Крыму продолжается работа по выявлению и изъятию органами НКВД–НКГБ антисоветского элемента, проверка и проческа населенных пунктов и лесных районов в целях задержания возможно укрывшихся от выселения крымских татар, а также дезертиров и бандитского элемента.

На территории Крыма учтено проживающих в настоящее время болгар — 12 075 человек, греков — 14 300 и армян — 9919 человек.

Болгарское население проживает большей частью в населенных пунктах района между Симферополем и Феодосией, а также в районе Джанкоя. Имеется до 10 сельсоветов с населением в каждом от 80 до 100 жителей болгар. Кроме того, болгары проживают небольшими группами в русских и украинских селах.

В период немецкой оккупации значительная часть болгарского населения активно участвовала в проводимых немцами мероприятиях по заготовке хлеба и продуктов питания для германской армии, содействова-

¹ На документе имеется пометка: «Т-щу Берия. Согласен. Организуйте выселение болгар, греков, армян. И. Сталин».

которые, кроме религиозных и политических вопросов, занимались организацией среди армян торговли и мелкой промышленности. Эти организации оказывали немцам помощь, особенно путем сбора средств «на военные нужды Германии».

Армянскими организациями был сформирован так называемый «армянский легион», который содержался за счет средств армянских общин.

НКВД СССР считает целесообразным провести выселение с территории Крыма всех болгар, греков, армян.

Народный комиссар внутренних дел
Союза ССР

Берия

Memo of the NKVD of the USSR No. 55/B to the GKO on the expediency of evicting Bulgarians, Greeks and Armenians from the territory of Crimea. May 29, 1944 // AP RF. Found 3. Book 58. File 178. Pp. 126-128.

Appendix 3. *Deportations of Polish and German Families from Western Ukraine*

№ 1.19
ДОНЕСЕНИЕ ЗАМ. НАЧАЛЬНИКА ГУЛАГа И.И. ПЛИНЕРА
НАРКОМУ НКВД Г.Г. ЯГОДЕ О ХОДЕ ПЕРЕСЕЛЕНИЯ ПОЛЬСКИХ
И НЕМЕЦКИХ СЕМЕЙ С ЗАПАДНОЙ УКРАИНЫ В СЕВЕРНЫЙ КАЗАХСТАН
26 сентября 1936 г.
Народному комиссару внутренних дел Союза ССР
генеральному комиссару государственной безопасности
тов. ЯГОДА

Из числа 15 000 польских и немецких семей, переселяемых из Западной Украины в Северный Казахстан, в июне месяце с.г. переселено 5535 семей — 26 778 человек, в сентябре месяце отправлено 7440 семей — 32 740 человек, всего 12 975 семей — 59 518 человек.

Report of I.I. Pliner, deputy chief of the GULAG, to the People's Commissar of the NKVD G.G. Yagoda on the progress of resettlement of Polish and German families from Western Ukraine to Northern Kazakhstan. September 26, 1936 // GARF. F. R-9479. Book 1. File 36. P. 19.

6 • 2 • 2024



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

GENOCIDIO E MOVIMENTI SOCIALI: DALLE MOBILITAZIONI STUDENTESCHE ALLE PROTESTE CONTRO LA GUERRA A GAZA (2023-2024) TRA FRAMING E OPPORTUNITÀ

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



G. ACCONCIA, L. PERINI



Milano University Press

ISSN: 2612-6672

Genocidio e movimenti sociali: dalle mobilitazioni studentesche alle proteste contro la guerra a Gaza (2023-2024) tra *framing* e opportunità politiche
[Genocide and social movements: from students' mobilizations to antiwar protests in Gaza (2023-2024) between framing and political opportunities]

*Giuseppe Acconcia e Lorenza Perini **

Abstract

[It.] In riferimento agli studi sui movimenti sociali (SMT), questo articolo analizza l'impegno di attivisti/e, cittadini/e, organizzazioni e gruppi informali contro il genocidio e la guerra in corso a Gaza. La metodologia empirica della ricerca fa riferimento a 42 interviste semi-strutturate con studentesse e studenti, attivisti/e che hanno preso parte alle manifestazioni di piazza e agli accampamenti negli atenei in diverse località in Europa, negli Stati Uniti, in Nord Africa e Medio Oriente. La ricerca si propone di esplorare come le proteste contro la guerra siano state guidate da una *single issue*, la lotta contro il genocidio a Gaza, mostrando un alto grado di intersezionalità con altre rivendicazioni antiregime represses con la censura delle mobilitazioni. La ricerca analizza inoltre il complesso intreccio tra violenza e colonialismo, concentrandosi sulle conseguenze dell'occupazione sulle donne palestinesi.

[En.] Drawing on social movement studies (SMT), this article analyses the engagement of activists, citizens, informal organizations and groups against the genocide and war in Gaza. Using an empirical methodology that refers to 42 semi-structured interviews with students and activists who took part in street demonstrations and encampments in several universities in different localities in Europe, the United States, North Africa and the Middle East, the research aims to explore how antiwar protests were driven by a single issue, the struggle against the genocide in Gaza, showing a high degree of intersectionality with other demands, repressed with the censorship of protests. The research also explores the complex intertwining of violence and colonialism, focusing on the consequences of the occupation on Palestinian women.

Parole-chiave: Genocidio – Gaza – Movimenti sociali – Gruppi informali.

Keywords: Genocide – Gaza – Students' Movement – Informal Groups.

SOMMARIO: 1. Introduzione. 1.1. Mobilitazioni in contesti democratici e repressivi. 1.2. La mobilitazione dei gruppi informali. 2. Metodologia di ricerca e dati per l'analisi qualitativa. 3. Le mobilitazioni contro il genocidio viste

* Giuseppe Acconcia è docente di Sociologia della Politica e Lorenza Perini è docente di Gender Eu policies and globalization presso il Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali (SPGI) dell'Università di Padova. Il saggio è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. Responsabile del controllo editoriale: Edoardo Maria Landoni.

dall'Europa e dagli Stati Uniti. 4. Le mobilitazioni per Gaza in contesti repressivi. 5. Generazioni diverse e strategie di lotta. 6. Violenza e colonialismo: invisibilizzare i corpi, silenziare le voci nelle lotte. 7. Conclusioni.

1. Introduzione

A seguito delle operazioni militari israeliane a Gaza successive agli attacchi del 7 ottobre 2023, organizzati da Hamas, numerose proteste a sostegno del popolo palestinese e contro quello che secondo numerosi esperti e studiosi si profila come un genocidio¹ si sono svolte in tutta Europa, negli Stati Uniti, in Nord Africa, Medio Oriente e in molte altre parti del mondo. In questo scenario, è stato subito evidente l'impatto dell'impegno individuale di attivisti/e e cittadini/e, di organizzazioni e gruppi informali, comprese le proteste studentesche nelle università di tutto il mondo, che hanno avuto luogo tra il 2023 e il 2024 contro il disastro umanitario in corso a Gaza al fine di esercitare pressioni sulle istituzioni accademiche e sui governi ed esprimere il sostegno alla resistenza palestinese.

Tali proteste, pur se guidate dall'aspirazione alla pace e alla difesa della vita umana², sono state più volte osteggiate e invisibilizzate³ e centinaia di studentesse e studenti sono stati arrestati, in un confronto sempre più acceso sui limiti del diritto di parola e accuse di antisemitismo, rendendo ancora più scioccante la reazione repressiva di molte amministrazioni accademiche⁴.

La composizione delle manifestazioni che si sono tenute in Italia e nel mondo ci restituisce l'immagine di cortei e piazze colmi di persone con background migratorio, musulmane, nere, non musulmane ant imperialiste, ebrae antisioniste, confermando in questo senso come la resistenza del popolo palestinese all'occupazione israeliana sia una lotta anticoloniale e riguardi tutte e tutti coloro che si battono per l'autodeterminazione e il riconoscimento della propria *agency*.

In questo contesto, le proteste nei campus universitari e nelle piazze d'Europa e del mondo hanno visto partecipare e solidarizzare in particolar modo tutti e tutte coloro che in ambito accademico e sul territorio si occupano di approcci critici, studi decoloniali, postcoloniali, *queer* femministi, poiché essi non possono essere trattati come saperi astratti, ma sono conoscenze che emergono dal vivo dei corpi e delle lotte, della resistenza e dell'autodeterminazione di soggettività oppresse e rese subalterne⁵.

¹ I. Pappé, *Genocide in Gaza*, in W. Cook, *The Plight of the Palestinians. A long History of Destruction*, Palgrave, 2010.

² P. Nanz, *I run a university*, in *The Guardian*, 27 maggio 2024, <https://www.theguardian.com/commentisfree/article/2024/may/27/university-student-protests-gaza-right>.

³ M. Ameen, «Teneteci nelle vostre preghiere». *Racconti intermittenti da Gaza*, in *QcodeMag*, 23 febbraio 2024.

⁴ E. Colla, *Campus protests over Gaza. When university leaders fail students lead*, in *Downmena*, 1 maggio 2024, <https://dawnmena.org/campus-protests-over-gaza-show-that-when-university-leaders-fail-students-lead/>.

⁵ *Mobilitare i saperi per prendere posizione*, <https://lvfemminista.wufoo.com/forms/mobilitare-i-saperi-per-prendere-posizione/>.

In riferimento agli studi sui movimenti sociali, alle teorie del *framing* e delle opportunità politiche si analizzerà l'impegno individuale e collettivo di attivisti/e, cittadini/e, organizzazioni e gruppi informali contro il genocidio e la guerra in corso a Gaza. La metodologia empirica della ricerca fa riferimento a interviste semi-strutturate con studenti e studentesse e attivisti/e che hanno preso parte alle manifestazioni di piazza. Le testimonianze dirette raccolte per questo articolo hanno messo in evidenza la centralità della lotta contro il genocidio e della resistenza palestinese nelle richieste di chi protesta, le conseguenze della militarizzazione del territorio e dell'occupazione che si riflettono in particolare sulle donne e sulle ragazze palestinesi che subiscono una molteplicità di oppressioni e violenze sia a livello individuale che strutturale, esplorando inoltre le strategie di resistenza messe in atto dalla comunità palestinese e dalle organizzazioni femministe per contrastare la violenza di genere e promuovere l'*empowerment* delle donne.

I punti fondamentali sono: come interpretano gli attivisti la guerra a Gaza? A chi attribuiscono le responsabilità di ciò che sta avvenendo? Come è possibile strutturare delle forme di protesta efficaci in contesti in vario modo e a vario grado repressivi? Al di là delle singole strategie di *coping* personale o di comunità che sono state messe in evidenza dalle testimonianze raccolte, è necessario introdurre alcuni concetti che riguardano lo sviluppo di forme di resistenza - che diventano anche forme di *empowerment* (inteso come "impoteramento"⁶). L'articolo è strutturato come segue: dopo una sezione introduttiva e di stato dell'arte del dibattito, le sezioni 1.1 e 1.2 discutono le indagini teoriche sul *framing* delle rivendicazioni delle proteste e sulle mobilitazioni in contesti democratici e repressivi; la sezione 2 illustra la metodologia e i processi di raccolta dei dati; le sezioni 3, 4 e 5 presentano i risultati dell'analisi delle interviste in Europa, negli Stati Uniti e in Nord Africa e Medio Oriente, discutendo le richieste avanzate nelle mobilitazioni, l'organizzazione, la repressione della polizia, le strategie di contestazione. Nella sezione 6 le testimonianze dirette di giovani studentesse e studenti mettono in luce in particolare le strategie di resistenza delle donne palestinesi in scenari di guerra. La sezione finale riassume i risultati e le interpretazioni e suggerisce percorsi di ricerca futuri.

1.1 Mobilitazioni in contesti democratici e repressivi

Molti studi sui movimenti sociali hanno adottato un approccio incentrato sul *framing* per analizzare la varietà di prospettive e le molteplici implicazioni che una *single issue* può avere sul processo di concettualizzazione e di riorientamento verso la questione che motiva la mobilitazione⁷. Secondo questa prospettiva, per capire

⁶ "Impoteramento" non è una semplice traduzione di *empowerment* – che il neoliberismo ha spogliato della sua portata rivoluzionaria – ma «uno spazio di creazione e non di sottomissione». M. Nadotti, *Elogio del margine e scrivere al buio. Conversazioni con bell hooks*, Tamu Edizioni, 1998, 234.

⁷ D. A. Snow, *Framing processes, ideology, and discursive fields*, in D.A. Snow, S. H. Soule & H. Kriesi (Eds.), *The Blackwell companion to social movements*, Blackwell, 2004; D. A. Snow,

l'origine e lo sviluppo dei movimenti sociali non è sufficiente considerare il contesto e la disponibilità di risorse, bensì occorre analizzare il processo di attribuzione di senso che permette agli individui o ai gruppi di interpretare determinati fenomeni come la causa di ingiustizie e agire di conseguenza. Ecco che quindi, analizzando i risultati della ricerca empirica, si ritrova che a motivare le mobilitazioni in corso contro la guerra a Gaza è prima di tutto la diffusa opposizione al genocidio, alla pulizia etnica che sta subendo il popolo palestinese e la critica allo stato di apartheid imposto da Israele nei territori occupati da parte degli attivisti e dei sostenitori delle proteste.

Questo è particolarmente vero sia in contesti democratici sia repressivi, e spiega l'impatto del cambiamento delle opportunità politiche per analizzare il successo o il fallimento delle azioni collettive⁸. In altre parole, alcuni studiosi hanno misurato il grado di apertura e di vulnerabilità alle mobilitazioni di un determinato sistema politico e fino a che punto questo determini una diminuzione dei costi della partecipazione collettiva. Nel tentativo di specificare meglio gli esiti della repressione sulla mobilitazione di protesta, alcuni studiosi hanno suggerito che l'impatto dell'una sull'altra possa essere condizionato dalle strutture intermedie di mobilitazione, cioè dai gruppi sociali che possono operare in contesti democratici e repressivi e che sono in grado di mobilitare le risorse necessarie per l'azione collettiva⁹.

Da un lato, vi sono studi che hanno sostenuto che le organizzazioni, e cioè i gruppi formali che implicano decisioni sui criteri di appartenenza, sulle regole, sulla gerarchia, sul monitoraggio dei comportamenti e sull'assegnazione di incentivi e sanzioni¹⁰, giocano un ruolo centrale sia in contesti democratici sia in condizioni repressive¹¹. Dall'altro, invece vi sono studiosi che hanno sottolineato come i gruppi informali – quali associazioni e collettivi universitari, gruppi privi di una struttura stabile, in cui i ruoli, le posizioni e i comportamenti dei membri non sono definiti da regole fisse e le cui azioni riguardano spesso pratiche quotidiane e

Framing and social movements, in D.A. Snow, D. della Porta, B. Klandermans & D. McAdam (Eds.), *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements*, Wiley, 2013.

⁸ P.D. Almeida, *Opportunity organizations and threat-induced contention: Protest waves in authoritarian settings*, in *American Journal of Sociology*, No. 2, 2003, 345–400; C.J. Beck, *Reflections on the revolutionary wave in 2011*, in *Theory and Society*, No. 2, 2014, 197–223; J. Goldstone, & C. Tilly, *Threat (and opportunity): Popular action and state response in the dynamic of contentious action*, in R. Aminzade, J. Goldstone, D. McAdam, E. Perry, W. Sewell, and S. Tarrow (Eds.), *Silence and voice in the study of contentious politics*, Cambridge University Press, 2001, 179–194; C. Tilly, *From mobilization to revolution*. Random House, 1978.

⁹ G. Trejo, *Popular movements in autocracies: Religion, repression, and indigenous collective action in Mexico*, Cambridge University Press, 2012.

¹⁰ G. Ahrne, & N. Brunsson, *Organization outside organizations: The significance of partial organization*, in *Organization*, No. 1, 2011, 83–104.

¹¹ G. Trejo, *Popular movements*, cit.

l'esperienza individuale¹² – siano assolutamente decisivi nei contesti in cui lo spazio libero a disposizione dei gruppi di opposizione è fortemente limitato¹³.

In contesti repressivi, i movimenti sociali, in altre parole le strutture di mobilitazione più importanti per le azioni collettive nei paesi democratici¹⁴, devono adattarsi a un ambiente che limita le loro attività abituali. Dove vigono regole autoritarie, i movimenti devono infatti adattare e innovare il loro repertorio d'azione, radicalizzando le loro attività, moderando il repertorio o transnazionalizzandolo. Ecco che quindi le organizzazioni che si concentrano su attività apolitiche – associazioni di beneficenza, organizzazioni sportive, gruppi di tifosi di calcio, club di alfabetizzazione o organizzazioni religiose – rappresentano spesso l'unico spazio libero accessibile agli individui in contesti repressivi e possono diventare luoghi in cui si sviluppano processi più ampi di socializzazione politica¹⁵.

1.2. La mobilitazione dei gruppi informali in contesti democratici e repressivi

Come vedremo analizzando i risultati delle interviste, nel caso in cui siano oggetto di misure repressive, le organizzazioni informali possono diventare luoghi per sostenere la creazione e l'intensificazione della coscienza politica e delle narrazioni delle culture di resistenza. In contesti autoritari, i luoghi in cui si incontrano i gruppi informali, in cui si diffondono le informazioni politiche e in cui possono svilupparsi sentimenti collettivi e condivisi tra gli attivisti, sono rappresentati dalle strade e dalle piazze. Come è stato studiato in contesti non autoritari, in Europa e negli Stati Uniti, i gruppi informali sono caratterizzati da una struttura latente, lasca e instabile e da una rete segmentata e reticolare¹⁶. Grazie alla loro natura strutturale flessibile, adattabile e contingente, le reti informali possono quindi diventare cruciali anche in contesti repressivi¹⁷. Infatti, le rivendicazioni politiche possono essere più facilmente incanalate attraverso gruppi informali di amici, conoscenti, vicini di casa, che si riuniscono in scuole, università, case private, caffè, per strada. La struttura nascosta e latente di questi gruppi non solo permette di sopravvivere alla repressione, ma consente anche alle persone di

¹² A. Melucci, *Challenging codes - Collective action in the information age*, Cambridge University Press, 1996.

¹³ J. Clark, *Islamist women in Yemen: Informal nodes of activism*, cit., 164-184; V. Moghadam, E. Gheyntanchi, *Political opportunities and strategic choices: Comparing feminist campaigns in Morocco and Iran*, in *Mobilization*, No. 3, 2010, 267-288; G. Trejo, *Popular movements*, cit.

¹⁴ G.F. Davis, D. McAdam, W.R.E. Scott, M.N. Zald, *Social movements and organization theory*, Cambridge University Press, 2005; M. Diani, *The cement of civil society. Studying networks in localities*, Cambridge University Press, 2015.

¹⁵ A. Bayat, *Life as politics - How ordinary people change the Middle East*, Amsterdam University Press, 2010; J. Clark, *Islamist women in Yemen*, cit., 164-184.

¹⁶ A. Melucci, *Challenging codes*, cit.

¹⁷ M. Duboc, *Egyptian leftist intellectuals' activism from the margins: Overcoming the mobilization/demobilization dichotomy*, in J. Beinlin J. & F. Vairel (Eds.), *Social movements, mobilization, and contestation in the Middle East and North Africa*, Stanford University Press, 2011, 61-79.

sperimentare direttamente identità e modelli culturali oppositivi e di formare circuiti di solidarietà¹⁸.

E ciò è avvenuto per le proteste contro la guerra a Gaza del 2023 e del 2024 in Europa, Stati Uniti, in Nord Africa e Medio Oriente: grazie a interazioni fitte e ravvicinate, i gruppi informali hanno potuto mobilitare solidarietà orizzontali e convincere le reti di contatti e amicali al coinvolgimento e all'impegno personale nel contesto di opportunità politiche in rapido mutamento. Le solidarietà orizzontali hanno potuto alimentare la costruzione di identità alternative, basate sulla politicizzazione di rivendicazioni condivise¹⁹, nel caso specifico contro il genocidio e per la resistenza palestinese. Nei gruppi informali di piccole e medie dimensioni, dove gli individui hanno alti livelli di fiducia, lealtà reciproca e forti sentimenti di appartenenza condivisi, le aspettative di solidarietà e partecipazione sono possibili anche in condizioni di rischio estremo²⁰, come nel caso delle proteste che hanno avuto luogo in Egitto e nei territori palestinesi.

In contesti autoritari, come in Nord Africa e in Medio Oriente, l'evidenza empirica ha mostrato costantemente come i gruppi e i legami informali siano importanti strutture di mobilitazione. Come sostenuto da Beinín e Vairel, la maggior parte dei movimenti sociali in Medio Oriente si è storicamente affidata a reti informali che hanno permesso pratiche e forme di resistenza per aggirare l'autorità²¹. Per esempio, le proteste dei lavoratori in Egitto tra il 2006 e il 2009 non si sono affidate a "imprenditori dei movimenti" o a organizzazioni preesistenti. Con l'eccezione del sostegno di alcune ONG orientate al lavoro, esse si basavano principalmente su incontri irregolari faccia a faccia e telefoni cellulari, sostenuti da legami familiari e di vicinato²².

2. Metodologia di ricerca e dati per l'analisi qualitativa

Poiché l'autorappresentazione, l'emancipazione e la soggettivazione sono processi che vedono individui e collettività agire da protagonisti rispetto alla propria condizione, l'analisi qualitativa della ricerca fa riferimento ai risultati di 42 interviste semi-strutturate, svolte tra il 2023 e il 2024, con studenti (28%) e studentesse (35%), attivisti (17%) e attiviste (20%) tra i 20 e i 34 anni (54%) e i 45 e i 60 anni (46%) che hanno preso parte alle manifestazioni di piazza e agli accampamenti negli atenei in diverse città universitarie d'Europa (Padova, Milano, Berlino), come con i partecipanti di collettivi universitari italiani (24%) e americani (25%), in Nord Africa e Medio Oriente (Cairo, Tunisi, Gaza), con i sostenitori

¹⁸ A. Melucci, *Challenging codes*, cit.

¹⁹ R. Gould, *Multiple networks and mobilization in the Paris Commune, 1871*, in *American Sociological Review*, No. 6, 1991, 716–729.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ J. Beinín, & F. Vairel, (Eds.), *Social movements, mobilization, and contestation in the Middle East and North Africa*. Stanford: Stanford University Press, 2011.

²² J. Beinín, *A workers' social movement on the margins of the global neoliberal order, Egypt 2004–2009*, in J. Beinín, & F. Vairel (Eds.), *Social movements, mobilization, and contestation in the Middle East and North Africa*, Stanford University Press, 2011, 181–201.

dell'iniziativa Studenti per Gaza (29%) e dei movimenti di resistenza delle donne palestinesi a Gaza (22%). La ricerca fa altresì riferimento a discorsi e comunicati stampa delle organizzazioni e dei collettivi citati che hanno partecipato alle proteste.

Le interviste sono state svolte prima, durante e dopo le mobilitazioni nei paesi e negli atenei dove sono stati registrati alti livelli di partecipazione e repressione, dove hanno rappresentato le più significative mobilitazioni degli ultimi anni e dove abbiamo avuto maggiore possibilità di accesso al lavoro di ricerca sul campo. I *gatekeepers* impegnati nei collettivi studenteschi hanno preso parte al processo di selezione e di organizzazione delle interviste che si sono svolte con il metodo del *snowball sampling* per coinvolgere altri partecipanti nelle proteste. Poiché alcuni degli intervistati hanno espresso preoccupazione per la loro sicurezza, tutte le interviste sono state anonimizzate e ad ogni intervistato è stato assegnato un numero identificativo.

I risultati sottolineano come le proteste contro la guerra a Gaza siano state guidate principalmente da una *single issue*, vale a dire la lotta contro il genocidio in corso, e non siano state né completamente spontanee né organizzate, mostrando un alto grado di interconnessione tra organizzazioni formali e gruppi spontanei all'interno degli atenei e nelle mobilitazioni di piazza e un alto grado di intersezionalità con altre rivendicazioni, per esempio lotte per la parità di genere, per i diritti LGBTQI+, movimenti dei lavoratori e contro i cambiamenti climatici²³.

Se in Europa e negli Stati Uniti le mobilitazioni hanno incluso obiettivi antirazzisti, femministi e anticoloniali per chiedere la fine dell'assedio a Gaza, il cessate il fuoco, la fine della pulizia etnica e denunciare lo stato di apartheid in corso, in Nord Africa e in Medio Oriente, per esempio in Egitto e in Tunisia, all'opposizione al genocidio, si sono aggiunte rivendicazioni antiregime represses con arresti arbitrari e la censura delle mobilitazioni studentesche.

In particolare le donne in questo conflitto sono oggetto di una molteplicità di violenze: dalle aggressioni sessuali di Hamas agli abusi commessi dai militari e dai coloni israeliani²⁴, fino all'aumento delle violenze domestiche e come scrive la giornalista e attivista Azadeh Moaveni²⁵, «dall'inizio del conflitto a Gaza le sofferenze delle donne sono state strumentalizzate o ignorate [...] esse non sono solo, in particolare negli atenei dove si sono registrati alti livelli di partecipazione e repressione, "vittime tra le vittime", poiché a loro sono riservati trattamenti disumani che attraversano i loro corpi», ma sono anche consapevoli delle tante

²³ R. Salih, E. Zambelli, L. Welchman, "From Standing Rock to Palestine we are United": diaspora politics, decolonization and the intersectionality of struggles, in *Ethnic and Racial Studies*, No. 7, 2020, 1135–1153; R. Salih, O. Corry, *Displacing the Anthropocene: Colonisation, extinction and the unruliness of nature in Palestine*, in *Environment and Planning E: Nature and Space*, No. 1, 2020, 381–400.

²⁴ United Nations, *Thematic report - Indiscriminate and disproportionate attacks during the conflict in Gaza (October–December 2023)*, 2024, www.ohchr.org/en/documents/reports/thematic-report-indiscriminate-and-disproportionate-attacks-during-conflict-gaza.

²⁵ A. Moaveni, *What they did to our women*, in *London Review of Books*, 9 maggio 2024.

guerre che attraversano i loro corpi e i movimenti femministi transnazionali²⁶ sostengono, formano a e accolgono questa consapevolezza, che arriva fino a noi attraverso la loro voce nelle interviste e nelle testimonianze.

3. Le mobilitazioni contro il genocidio viste dall'Europa e dagli Stati Uniti

Le mobilitazioni in Europa²⁷ e negli Stati Uniti a sostegno del popolo palestinese, in particolare negli atenei e nei contesti urbani dove si sono registrati alti livelli di partecipazione e repressione, si sono concentrate sul *framing* dell'opposizione al genocidio in corso a Gaza, con una diffusa richiesta di boicottaggio, anche accademico di Israele, e un alto grado di intersezionalità con altre rivendicazioni.

«Ci siamo mobilitati spontaneamente colpiti dalle immagini dei bambini e delle donne uccise, contro il genocidio in corso a Gaza», hanno spiegato alcuni tra gli intervistati²⁸. «Siamo scesi in piazza perché il genocidio è raccontato e mostrato in tutta la sua feroce intensità. La popolazione usa i telefonini e sui social media compaiono racconti e immagini in tempo reale della ferocia israeliana. I crimini di guerra sono lì sotto gli occhi di tutti»²⁹.

Secondo gli intervistati, l'impunità di cui Israele ha goduto ha cominciato a sgretolarsi grazie alle pressioni di milioni di persone che per mesi hanno manifestato per le strade e le piazze di tutto il mondo, nelle università, insieme ai movimenti studenteschi, sindacali, ecologisti e anti-razzisti³⁰. «I governi europei e il governo americano sono sempre più in difficoltà rispetto all'evidenza di questo *televised genocide*, rispetto al quale tutto il resto del mondo sta prendendo posizione in modo molto netto, come mai prima»³¹.

Le proteste sono iniziate subito dopo i primi attacchi israeliani contro Gaza. «Ho partecipato ad alcune tra le prime manifestazioni. Sono iniziate subito dopo l'avvio della pulizia etnica a Gaza da parte di Israele. Nei campus, gruppi come Students for Justice in Palestine (SJP) e Jewish Voice for Peace (JVP) si sono organizzati e hanno portato a termine varie azioni ben prima dei primi accampamenti, quindi erano pronti per farlo»³², ha spiegato uno degli intervistati. «Credo che queste mobilitazioni siano stimolanti, dimostrano che bisogna alzare la voce contro queste atrocità commesse contro i diritti umani. Ovviamente, mentre gli Usa non hanno fatto nulla per fermare Israele, le proteste sono cresciute»³³.

²⁶ P. Bacchetta, S. Jivraj, S. Bakshi, *Decolonial Sexualities: Paola Bacchetta in conversation with Suhraiya Jivraj and Sandeep Bakshi*, in *Interventions*, No. 4, 2020, 574-585.

²⁷ A. Kassam, *Clashes and arrests as pro-Palestinian protests spread across European campuses*, in *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/article/2024/may/08/pro-palestine-student-protests-campus-europe-arrests-police>.

²⁸ Intervista 1, Milano, gennaio 2024.

²⁹ Intervista 2, Milano, gennaio 2024.

³⁰ Intervista 3, Padova, febbraio 2024.

³¹ Intervista 4, Berlino, marzo 2024.

³² Intervista 4, Berlino, marzo 2024.

³³ Intervista 4, Berlino, marzo 2024.

In poco tempo il boicottaggio è diventato anche accademico. Secondo gli intervistati mentre prima del 7 ottobre 2023 la richiesta di sospendere relazioni con imprese ed istituzioni, anche accademiche, implicate nel complesso militare-industriale era stigmatizzata come violenta e facinorosa, è oggi sempre più evidente che strumenti politici che partono dalle società civili sono fondamentali³⁴.

«Chiediamo la sospensione delle relazioni con realtà accademiche che producono ricerca con fini *dual use*, o che concorrono alla discriminazione e alla violazione dei diritti umani della popolazione palestinese», ha dichiarato uno degli intervistati che ha preso parte alle proteste a Milano³⁵.

Non solo: secondo gli intervistati, il disinvestimento da aziende del complesso militare-industriale e la sospensione delle relazioni con università che producono tecnologia e *know-how* per l'apparato militare che sta annientando la popolazione palestinese è una delle forme più pacifiche per fare pressione sul governo israeliano e sui governi complici di questo genocidio³⁶. Molte università israeliane con cui anche atenei italiani hanno partnerships attive sono direttamente o indirettamente implicate nel genocidio e nei bombardamenti dal 2008 fino ad oggi³⁷. È in istituti universitari come Technion, ad Haifa, che sono state messe a punto le tecnologie dei veicoli a controllo remoto responsabili della distruzione di più di 27mila case palestinesi. E così le università israeliane sono ben lungi dall'essere entità neutrali³⁸. La narrazione per cui il boicottaggio non sia una strada percorribile per l'importanza di preservare la libertà di circolazione dei saperi e della ricerca serve a sviare l'attenzione dal ruolo delle università israeliane nel progetto coloniale³⁹.

Secondo gli intervistati, il boicottaggio avviato fin dalla metà degli anni 2000 ha già ottenuto numerosi successi negli Stati Uniti dove sindacati, chiese, società di assicurazioni, università hanno disinvestito o deciso di non attivare più relazioni con le università israeliane o con aziende che sono complici con l'occupazione. In Italia il percorso è solo all'inizio e quindi questa fase serve da processo di alfabetizzazione rispetto al grande problema che le università israeliane non sono luoghi neutrali ma di produzione, di ricerca, di capitale umano coinvolto nel genocidio, nei bombardamenti e nell'occupazione. «Le università che decidono di chiudere gli occhi rispetto a tutto questo diventano indirettamente complici, piuttosto che neutrali»⁴⁰.

Le manifestazioni di solidarietà sono andate avanti per mesi con l'organizzazione di accampamenti nei principali atenei europei e statunitensi⁴¹. «Le proteste hanno continuato a crescere giorno dopo giorno. I primi accampamenti sono iniziati con le prime 10-15 occupazioni, velocemente hanno raggiunto le 50 e

³⁴ Intervista 2, Milano, gennaio 2024.

³⁵ Intervista 5, Milano, gennaio 2024.

³⁶ Interviste 6 e 7, Padova, marzo 2024.

³⁷ E. Zendri, *Dual use di guerra e neoliberalismo*, in *Jacobin Italia*, No. 24, 2024, 37-43.

³⁸ Intervista 8, Padova, marzo 2024.

³⁹ E. Zendri, *Dual use di guerra e neoliberalismo*, cit.

⁴⁰ Intervista 8, Padova, marzo 2024.

⁴¹ E. Helmore, *Echoes of Vietnam era as pro-Palestinian student protests roil US campuses*, in *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2024/apr/28/us-student-protests-gaza-israel>.

poi hanno oltrepassato le cento. La lista degli accampamenti negli atenei Usa è arrivata in breve tempo a circa 150, inclusi gli accampamenti in università americane che si trovano fuori del Paese, ma la vasta maggioranza si trova negli Stati Uniti. Questo per parlare solo degli accampamenti, il numero di proteste di ogni genere è molto più alto», ha spiegato uno degli intervistati che ha preso parte alle proteste negli Stati Uniti⁴².

Ciò a conferma dell'ipotesi che le mobilitazioni siano caratterizzate da un alto grado di intersezionalità con altri tipi di rivendicazioni, come le lotte per i diritti LGBTQI+, i movimenti dei lavoratori e contro i cambiamenti climatici e non solo. Queste proteste hanno messo anche in luce l'uccisione di donne e bambini a Gaza e il danno ambientale che è stato prodotto⁴³. «Si tratta di un movimento per la giustizia, la pace e contro l'imperialismo. Tra gli slogan che si sentono nei campus Usa ci sono: 'dal fiume al mare, la Palestina sarà libera' e l'uso delle parole 'intifada'⁴⁴ e 'genocidio' in molte occasioni»⁴⁵.

In Europa e negli Stati Uniti, nonostante le violenze della polizia contro le proteste a sostegno della causa palestinese, le mobilitazioni non si sono mai fermate: «La polizia ha attaccato brutalmente queste proteste negli atenei degli Stati Uniti per volere dei rettori delle università e dei sindaci delle grandi città, molti dei quali sono Democratici»⁴⁶. Secondo gli intervistati, le forze di sicurezza hanno usato tattiche simili all'estate del 2020, quando ci sono state le proteste contro le violenze della polizia dopo l'uccisione di George Floyd. Hanno aggredito brutalmente chi protesta, hanno distrutto gli accampamenti, hanno proceduto ad arresti di massa. Gli arresti sono stati motivati su accuse inventate di disturbo alla quiete pubblica e vandalismo. Mentre le mobilitazioni sono state non-violente, agli studenti, tuttavia, è stato chiesto da parte dei dirigenti delle università di andare via perché gli accampamenti non sarebbero «zone dove si può parlare liberamente» o perché non hanno permessi, o semplicemente perché i rettori vogliono che il problema sparisca e sono stati intimiditi dai discorsi di destra nel Congresso. «La violenza in queste proteste è venuta dalla polizia»⁴⁷.

Alcuni tra i partecipanti alle mobilitazioni hanno sottolineato similitudini con altre proteste studentesche del passato negli Stati Uniti, come quelle contro la guerra in Vietnam. «Entrambi i movimenti hanno fatto pressione sulle amministrazioni al potere con lo scopo di spingerle a rivalutare le loro politiche, senza grande successo. Lyndon Jonson, Richard Nixon e Joe Biden hanno tutti intensificato le guerre nonostante le proteste. Alla fine, le proteste in Vietnam sono diventate grandi e hanno incluso membri di tutti i tipi di gruppi. Già sta succedendo lo stesso nelle attuali proteste nei campus. Sia negli anni Sessanta sia oggi, grandi gruppi sono emersi per dare struttura e significato a tante di queste azioni – per esempio gli

⁴² Intervista 9, Washington, maggio 2024.

⁴³ Intervista 10, Washington, maggio 2024.

⁴⁴ *Intifada* è traducibile con "rivolta".

⁴⁵ Intervista 11, Washington, maggio 2024.

⁴⁶ Intervista 11, Washington, maggio 2024.

⁴⁷ Intervista 12, Washington, maggio 2024.

Students for a Democratic Society al tempo della guerra in Vietnam», ha spiegato uno degli intervistati⁴⁸. «Mentre il massacro continua a Gaza, anche le proteste, così come la repressione, crescono negli Stati Uniti. Con il passare del tempo potremo quindi confrontarle meglio con le proteste del passato. Ma come è sempre stato, la classe dirigente, sia essa liberale o conservatrice, attaccherà sempre e arresterà sempre le persone che si contrappongono alla sua agenda imperialista e militarista»⁴⁹.

4. Le mobilitazioni per Gaza in contesti repressivi

Tra spontaneità e organizzazione, le proteste contro la guerra a Gaza si sono registrate anche nelle principali città del Nord Africa e del Medio Oriente a partire dall'avvio delle operazioni militari israeliane dopo il 7 ottobre 2023. In particolare in Egitto, nonostante gli alti livelli di repressione delle contestazioni dopo il colpo di stato del 3 luglio 2013⁵⁰, l'intensità e l'impatto delle mobilitazioni sono state particolarmente significative.

La difesa della causa palestinese è stata sempre un tema che «ha unito diverse fazioni politiche e cittadini comuni, persino chi è pro-Sisi», ha commentato una partecipante alle manifestazioni per Gaza⁵¹. I contestatori hanno manifestato prima di tutto la loro opposizione al genocidio in corso a Gaza e per la resistenza palestinese. «Siamo qui per protestare contro il genocidio a Gaza e in Palestina», ha spiegato una delle intervistate⁵².

Secondo gli intervistati, la maggioranza dei contestatori è a favore della resistenza palestinese. «Qualsiasi gruppo sia impegnato nella resistenza a Gaza avrà il sostegno degli attivisti. Non si può dire che inneggino ad Hamas. Urlano: 'Resistenza, resistenza, resistenza'. Sono per il diritto dei palestinesi ad avere la loro terra, di ritornare alle loro case, di avere una vita normale mentre fin qui hanno vissuto in una prigione a cielo aperto. Di sicuro in Egitto ci sono anche sostenitori di Hamas, ma dire che tutti coloro i quali partecipano alle manifestazioni siano pro-Hamas non è corretto, sono per la resistenza, per i diritti dei palestinesi», ha sottolineato uno dei partecipanti alle proteste⁵³.

Il fronte a sostegno della Palestina si è rivelato spesso diviso su molti aspetti. «Quando si parla di protestare per la Palestina abbiamo punti in comune ma non sempre. Alcuni dei manifestanti sono a favore degli accordi di Camp David (1978), per esempio, altri no», ha aggiunto un attivista egiziano⁵⁴. Tutti gli intervistati concordano che il conflitto è iniziato oltre 75 anni fa e non il 7 ottobre 2023:

⁴⁸ Intervista 13, Washington, maggio 2024.

⁴⁹ Intervista 14, Washington, maggio 2024.

⁵⁰ G. Acconcia, L. Perini, *The Arab Uprisings (2011-2021): Protests, Gender and War*, Routledge, 2022.

⁵¹ Intervista 15, Cairo, ottobre 2023.

⁵² Intervista 16, Cairo, ottobre 2023.

⁵³ Intervista 17, Cairo, ottobre 2023.

⁵⁴ Intervista 18, Cairo, ottobre 2023.

«Questo conflitto va avanti dal 1948, anche se in Occidente e tra i sostenitori di Israele il 7 ottobre 2023 viene vissuto come un punto di partenza»⁵⁵.

Rispetto alla partecipazione alle proteste al Cairo, esse hanno avuto inizio con piccole manifestazioni con attivisti politici che si sono incontrati spontaneamente alle porte del Sindacato dei giornalisti. La prima protesta si è svolta venerdì 13 ottobre 2023 e molti dei contestatori non hanno potuto marciare per le strade perché la polizia lo ha impedito. Ma con il passare dei giorni, e dopo aver ascoltato le parole di al-Sisi – contrario all’ingresso dei rifugiati palestinesi nel Sinai – e rispetto a quello che ha detto il governo israeliano sullo spostamento dei palestinesi di Gaza Nord, vi è stato un grande rifiuto dei crimini di guerra israeliani da parte degli egiziani⁵⁶.

Alle manifestazioni iniziali hanno preso parte anche sostenitori del presidente egiziano Abdel Fattah al-Sisi. Le proteste hanno avuto luogo anche negli atenei e sono arrivate fino a Piazza Tahrir⁵⁷. Nelle manifestazioni di venerdì 20 ottobre 2023 c’è stata una grande partecipazione. Al-Sisi ha implicitamente chiesto una “delega” per mettere sotto controllo i confini. E così ci sono state anche proteste, organizzate dal regime con la partecipazione dei sostenitori di al-Sisi in ogni governatorato⁵⁸. Non solo, dopo anni di repressione, si sono registrate anche manifestazioni pro-Gaza in alcuni atenei. «È stato quasi impossibile protestare nelle università in Egitto in questi anni ma ci sono state proteste anche nei campus universitari nell’ottobre 2023», ha continuato uno degli intervistati⁵⁹. «Ieri ho preso parte alle proteste dell’Università di al-Azhar e alla moschea Mustafa Mahmud a Mohandessin. Quest’ultima protesta è stata organizzata dal *Movimento civile* che ha presentato un candidato alle elezioni presidenziali di dicembre 2023. C’erano manifestanti di diverse fazioni. Erano presenti le forze di sicurezza e dopo la preghiera di Venerdì 20 le persone hanno iniziato ad andare fuori dalla moschea»⁶⁰.

«Nelle manifestazioni del 13 ottobre, le forze di sicurezza avevano impedito alle persone di continuare le manifestazioni fuori dalle moschee. Chi voleva poteva protestare ma solo all’interno della moschea. Venerdì 20 ottobre non è stato così», ha confermato un’attivista⁶¹. «Abbiamo provato a portare le persone a piazza Tahrir. All’inizio ho parlato con un ufficiale di polizia, mi diceva di non andare verso la piazza ma con modi molto decenti rispetto al solito. Un esponente dell’intelligence ci diceva di non dirigerci in quella direzione. Alla fine siamo arrivati a Tahrir»⁶².

Già in quell’occasione alle contestazioni per Gaza si sono unite manifestazioni anti-governative. «Nelle proteste si cantavano slogan per la riapertura della Striscia

⁵⁵ Intervista 19, Cairo, ottobre 2023.

⁵⁶ Intervista 20, Cairo, ottobre 2023.

⁵⁷ Piazza Tahrir rappresenta uno dei luoghi simbolo delle cosiddette Primavere arabe.

⁵⁸ Intervista 21, Cairo, ottobre 2023.

⁵⁹ Intervista 22, Cairo, luglio 2024.

⁶⁰ Intervista 23, Cairo, ottobre 2023.

⁶¹ Intervista 24, Cairo, ottobre 2023.

⁶² Intervista 27, Cairo, ottobre 2023.

di Gaza, ma anche contro qualsiasi “delega” al presidente per gestire il conflitto e anche contro lo stesso al-Sisi»⁶³. «Quando siamo arrivati a Tahrir la protesta era grande, erano tutti manifestanti rivoluzionari. Arrivati al centro di Tahrir, c'erano forze di polizia, hanno provato ad impedirci di essere lì ma alla fine eravamo al centro della piazza. Alcuni volevano arrivare all'ambasciata americana ma il passaggio era bloccato. Non pensavamo di poter arrivare a Tahrir, e poiché è stata una manifestazione spontanea, siamo rimasti mezz'ora nella piazza»⁶⁴.

Non è mancata la repressione da parte della polizia neppure nelle prime manifestazioni a sostegno della causa palestinese. «Mentre eravamo presenti in piazza Tahrir, la polizia ha iniziato a colpirci e arrestarci. Abbiamo cercato di impedire le violenze, ma alcuni sono stati trascinati a terra. In realtà non volevano arrestare i manifestanti più conosciuti. Abbiamo cercato allora di evitare l'arresto di alcuni attivisti. Hanno iniziato a dire che non dovevamo fare foto. Circa 40 persone sono state arrestate. L'avvocato comunista, Khaled Ali, è stato in piazza per due ore per chiedere il rilascio degli arrestati»⁶⁵.

5. Generazioni a confronto e strategie di lotta

In Nord Africa e Medio Oriente, le proteste a sostegno della causa palestinese sono state caratterizzate da una varietà significativa di strategie di mobilitazione, con un'ampia partecipazione giovanile e di attivisti che non avevano preso parte né alle proteste a sostegno dell'“intifada” palestinese del 2000 né alle rivolte delle cosiddette Primavere arabe del 2011⁶⁶. Non solo, come vedremo, agli slogan contro il genocidio in corso a Gaza, in molti casi si sono aggiunte rivendicazioni anti-regime. Tuttavia, con il passare dei mesi le mobilitazioni per Gaza hanno subito una dura repressione con arresti sommari e la censura delle manifestazioni.

In particolare, in Egitto si è assistito alla riattivazione dei Comitati Popolari⁶⁷ che nei decenni passati sostenevano la causa palestinese con una partecipazione che ha riguardato attivisti di diverse generazioni. Soprattutto giovani, studenti e donne hanno preso parte alle manifestazioni: nuove generazioni, chi non ha mai partecipato alle mobilitazioni degli anni passati, tra loro liberali, Socialisti rivoluzionari, comunisti, simpatizzanti del sindacalista Hamdin Sabahi e sostenitori dei Fratelli musulmani. Anche se questi ultimi hanno dimostrato di essere a disagio a mostrarsi in pubblico sin dal 2014 temendo di essere arrestati⁶⁸.

La battaglia per Gaza ha favorito dunque l'intersezionalità anche in contesti repressivi, perché ha unito attivisti di tutto lo spettro politico dalla destra alla

⁶³ Intervista 27, Cairo, ottobre 2023.

⁶⁴ Intervista 28, Cairo, ottobre 2023.

⁶⁵ Intervista 33, Cairo, ottobre 2023.

⁶⁶ Acconcia e Perini, *The Arab Uprisings*, cit.

⁶⁷ I Comitati Popolari sono organizzazioni eterogenee e spontanee di autodifesa. H. Hassan, “Extraordinary Politics of Ordinary People: Explaining the Micro Dynamics of Popular Committees in Revolutionary Cairo”, in *International Sociology*, No. 4, 383-400.

⁶⁸ Intervista 38, Cairo, giugno 2024.

sinistra e anche artisti, calciatori, chi boicotta le aziende israeliane o che fanno affari con Israele. In questo contesto, molti hanno smesso di idolatrare il grande calciatore egiziano del Liverpool, Mohammed Salah, perché dopo il 7 ottobre 2023 ha espresso solo una timida vicinanza per i palestinesi e ha continuato a pubblicizzare multinazionali, conosciute per il loro sostegno per l'esercito israeliano⁶⁹.

«Noi come generazione di 40enni, e le generazioni più giovani di 20enni, insieme ai più anziani, abbiamo cercato di riattivare i Comitati popolari per il sostegno ai palestinesi. Anche nel sindacato dei giornalisti e degli avvocati li stiamo riformando»⁷⁰, ha spiegato un'attivista. E tuttavia le persone comuni hanno ancora paura di protestare, considerando la repressione degli ultimi anni. Negli anni duemila i contestatori non avevano alle spalle una tradizione di arresti e repressione di massa come quella che hanno ora, dopo il 2011-2013 e in più «al-Sisi è in una fase di debolezza ma ha molta fortuna, non ho mai visto qualcuno più fortunato di lui. Vuole essere rappresentato come un 'eroe' patriottico»⁷¹.

Le proteste spontanee sono comunque andate avanti al Cairo con gli attivisti che hanno testato la reazione della polizia: «Sono molto felice che siamo tornati a Tahrir: è stato un messaggio molto importante»⁷². «Queste manifestazioni sono state una via di mezzo, non sono comparabili con le mobilitazioni a sostegno dell'«intifada» palestinese dei primi anni 2000 ma non sono piccole come quelle degli ultimi anni»⁷³. «Persone comuni, gente di generazioni diverse volevano partecipare. Volevano mostrare la loro solidarietà con il popolo palestinese»⁷⁴.

Il permesso accordato da al-Sisi allo svolgimento delle prime manifestazioni è stato accolto con scetticismo da questi attivisti. Per anni il presidente egiziano ha tentato di evacuare al-Arish e il Sinai, come se fosse un modo per creare spazio per i palestinesi per entrare in Egitto, non solo in modo positivo, ma come parte dell'impostazione dell'Accordo del Secolo (2020) che vorrebbe vedere l'evacuazione di Gaza, così come sta facendo Israele che vuole far spostare i palestinesi di Gaza nel Sud della Striscia. «Per questo siamo molto cauti rispetto alle parole di al-Sisi. Le proteste sono state permesse perché gli egiziani non accetteranno l'idea di evacuare gli abitanti di Gaza verso l'Egitto, in quanto questo avrà effetti sulla causa palestinese estendendo il territorio israeliano, come se ci trovassimo di fronte a un «nuovo» 1967»⁷⁵.

Quando le autorità hanno iniziato a impedire che manifestazioni pro-Gaza si svolgessero al Cairo, ci sono stati sostenitori di al-Sisi che sono scesi per strada nel Sud del paese per esprimere il loro sostegno al presidente dicendo non solo di sostenere Gaza ma anche di essere a favore del regime egiziano. «Le autorità

⁶⁹ Intervista 24, Cairo, ottobre 2023.

⁷⁰ Intervista 24, Cairo, ottobre 2023.

⁷¹ Intervista 24, Cairo, ottobre 2023.

⁷² Intervista 32, Cairo, ottobre 2023.

⁷³ Intervista 33, Cairo, ottobre 2023. Le precedenti ondate di proteste in Egitto risalivano al 2016 e al 2019.

⁷⁴ Intervista 35, Cairo, ottobre 2023.

⁷⁵ Il riferimento è alla Guerra dei sei giorni.

egiziane hanno cercato di insabbiare la loro opposizione per le manifestazioni organizzando finte proteste governative pro-Gaza. Il regime cerca di dire che c'è spazio per manifestare. Ma non è così: chiunque manifesti è sottoposto a controlli e può essere arrestato»⁷⁶.

Con il tempo infatti la repressione della polizia ha colpito anche queste mobilitazioni. All'inizio, a ottobre 2023, i contestatori sono arrivati spontaneamente fino a piazza Tahrir. Le forze di sicurezza hanno arrestato 272 contestatori tra loro, alcuni sono stati prelevati dalle loro case e sono ancora in prigione. Il regime è terrorizzato da qualsiasi manifestazione che arrivi in piazza Tahrir per qualsiasi ragione politica⁷⁷. «Le mobilitazioni per Gaza stavano crescendo tantissimo in Egitto ma le minacce del regime egiziano hanno fermato i contestatori. Gran parte delle persone che hanno partecipato alle manifestazioni sono almeno state arrestate per un giorno e nessuno vuole andare in prigione mentre è in corso il conflitto»⁷⁸. «Il regime teme qualsiasi forma di dissenso. Per esempio, due studenti sono stati arrestati perché hanno organizzato l'iniziativa Studenti per Gaza, uno di loro, Ziad Bassiouni, che studia all'Università del Cairo, è stato prelevato dalla sua abitazione. L'altro arrestato è lo studente dell'Università di Mansoura, Mazen Ahmed, di 19 anni. Stanno cercando di impedire che qualsiasi movimento si strutturi. Questo è avvenuto soprattutto dopo che sono stati intonati slogan contro il regime egiziano e il presidente al-Sisi in alcune delle manifestazioni per Gaza», ha aggiunto un intervistato⁷⁹.

In una delle ultime manifestazioni nel quartiere residenziale di Maadi nell'aprile 2024, 25 attiviste, tra cui note giornaliste e avvocate come Mahiennour el-Masri, sono state arrestate davanti agli uffici delle Nazioni Unite per la loro protesta pacifica a favore delle donne di Gaza. Questo è stato un chiaro messaggio per il movimento che nessuna altra protesta sarebbe stata tollerata dal regime e che chiunque altro parteciperà alle proteste non sarà rilasciato⁸⁰. La polizia ha iniziato ad essere aggressiva contro i manifestanti. Lo è stata in almeno tre occasioni: quando hanno cercato di entrare in piazza Tahrir, e poi quando i contestatori hanno urlato slogan contro Hala, l'azienda che ha lucrato sui palestinesi di Gaza che volevano rifugiarsi al Cairo, arrestando cinque persone in quelle proteste. E l'ultima volta si è verificata la stessa aggressività contro le proteste femminili di fronte alle Nazioni Unite⁸¹.

I contestatori hanno giudicato insignificanti le condanne delle autorità egiziane agli attacchi israeliani. Molti attivisti di sinistra vorrebbero intervenire più decisi contro la guerra da parte del presidente al-Sisi per esempio perché Israele ha superato numerose "linee rosse": ha violato l'Accordo di pace con il Cairo quando ha occupato il Corridoio Philadelpi al confine con l'Egitto. Molti di loro hanno

⁷⁶ Intervista 39, Cairo, giugno 2024.

⁷⁷ Intervista 31, Cairo, giugno 2024.

⁷⁸ Intervista 31, Cairo, giugno 2024.

⁷⁹ Intervista 37, Cairo, giugno 2024.

⁸⁰ Intervista 39, Cairo, giugno 2024.

⁸¹ Intervista 36, Cairo, giugno 2024.

attaccato il regime egiziano perché non ha fatto niente per fermare Israele. Neppure quando sono stati uccisi due soldati egiziani⁸² al confine con la Striscia di Gaza. Non c'è stata nessuna risposta da parte del governo egiziano. Questo ha reso i contestatori egiziani estremamente motivati, soprattutto gli attivisti di sinistra che vorrebbero un'immediata cancellazione degli accordi di Camp David⁸³. Gran parte dei contestatori vuole decisioni concrete da parte del regime egiziano. Chiedono l'espulsione dell'ambasciatore israeliano dall'Egitto per esempio e l'apertura dei confini per i palestinesi che vogliono andare in Egitto senza pagare ingenti somme di denaro. Vogliono una maggiore solidarietà internazionale per i palestinesi, vogliono che l'Egitto si unisca al Sud Africa nel caso avanzato contro Israele davanti alla Corte di giustizia internazionale⁸⁴.

Con il tempo, solo il Sindacato dei giornalisti ha ospitato le proteste a sostegno dei palestinesi mentre i campus universitari sono stati messi sotto controllo: «Qualsiasi cosa succede a Gaza il giorno dopo viene organizzata una manifestazione con un gran numero di partecipanti alle porte del Sindacato dei giornalisti. È invece proibito nelle università organizzare manifestazioni o campagne per Gaza. Se solo sanno che gli studenti stanno organizzando qualche protesta li arrestano»⁸⁵.

In questa fase l'Università americana del Cairo (AUC) è l'unico campus ad organizzare significative manifestazioni per Gaza. Sono stati i primi a sostenere di non volere che la loro università collaborasse con aziende che appoggiano l'esercito israeliano. Gli studenti hanno creato un accampamento e organizzato una conferenza al vecchio campus in via Mohammed Mahmud, nel centro della capitale egiziana. In quel caso la polizia ha interferito e preso la bandiera della Palestina che avevano con loro. Questo tipo di manifestazioni studentesche non possono avere luogo nei campus egiziani. La situazione delle libertà accademiche in Egitto è molto grave dal 2014, da anni non esistono sindacati studenteschi, neppure nelle principali università private. Secondo gli intervistati, l'unico campus dove c'è una minima libertà di espressione è proprio AUC, perché sarebbe ridondante che la polizia arrestasse studenti che frequentano l'Università americana⁸⁶.

6. Violenza e colonialismo: invisibilizzare i corpi, silenziare le voci nelle lotte

Le proteste che hanno trovato solidarietà, resistenza e voce tra i giovani e le giovani nei campus universitari di mezzo mondo, e soprattutto la brutale reazione ad esse, hanno messo in luce un evidente divario generazionale nel raccontare la storia e le storie di questi territori e di questi popoli. «Le élite più anziane sono rimaste sintonizzate sui media dell'establishment che sono bravi a presentare storie

⁸² N. El Gaafary, *Another Egyptian soldier reportedly dies due to wounds from Rafah border clash with Israel*, in *The New Arab*, 28 maggio 2024, <https://www.newarab.com/news/second-egyptian-soldier-reportedly-dies-rafah-border-clash>.

⁸³ Intervista 37, Cairo, giugno 2024.

⁸⁴ Intervista 38, Cairo, giugno 2024.

⁸⁵ Intervista 38, Cairo, giugno 2024.

⁸⁶ Intervista 39, Cairo, giugno 2024.

commoventi delle sofferenze israeliane e a ripetere a pappagallo i funzionari israeliani, ma si sono dimostrati incapaci di ritrarre i palestinesi come esseri umani a tutti gli effetti», scrive Elliot Colla, professore alla Georgetown University⁸⁷. Colla sottolinea come essi raramente mostrino al loro pubblico voci dissenzienti, siano esse americane o israeliane, e soprattutto palestinesi.

Al contrario, gli studenti hanno un approccio alle fonti giornalistiche più indipendente e vario, che include prospettive palestinesi e voci dissidenti ebraiche e israeliane. Attraverso le voci delle generazioni più giovani che raccontano la lotta, vale la pena quindi di esplorare un'ulteriore dimensione del conflitto, vale a dire il complesso intreccio tra violenza (violenza di genere in particolare) e colonialismo, concentrandosi sulle conseguenze della militarizzazione del territorio e dell'occupazione che si riflettono in particolare sulle donne e sulle ragazze palestinesi, che subiscono una molteplicità di violenze sia a livello individuale che strutturale; si esplorano inoltre le strategie di resistenza messe in atto dalla comunità palestinese e dalle organizzazioni femministe per contrastare la violenza di genere e promuovere l'empowerment delle donne attraverso un'alleanza con altri tipi di battaglie⁸⁸.

Di nuovo appaiono interessanti le parole contenute nella petizione *Mobilizzare i saperi per prendere posizione* (2023), che ha fatto seguito immediato delle prime mobilitazioni in Italia. La posizione delle studiose e delle attiviste femministe emerge con un posizionamento molto chiaro, che aiuta poi a collocare e interpretare meglio le testimonianze dirette che sono state raccolte:

Come studiose antirazziste, femministe e anticoloniali impegnate in studi critici, ci uniamo alle innumerevoli voci emerse a livello internazionale per chiedere la fine dell'assedio a Gaza, l'immediata cessazione dei bombardamenti, la liberazione di ogni ostaggio, l'apertura di un corridoio umanitario per sostenere la popolazione, il ripristino delle condizioni di vita per le/i palestinesi che sono lì intrappolate e la fine del colonialismo razzista israeliano, che da 75 anni produce morte, orrore e subalternità. Avvertiamo e denunciando, all'interno delle università, nelle istituzioni culturali e artistiche e nel dibattito pubblico il clima pesante di un discorso che si impone come unico e incontestabile [...] noi ci chiediamo chi abbia diritto a difendersi e come, e chi sia legittimato all'uso del terrore. Cos'è il terrorismo? Non è forse terrorismo anche il colonialismo d'insediamento, che accelera un processo in corso da circa un secolo? Il potere di nominare le cose è, da sempre, un potere coloniale.

L'oppressione sta anche e soprattutto nel non nominare le cose quindi, nell'invisibilizzare i corpi nelle lotte ed è appunto quella retorica civilizzatrice

⁸⁷ E. Colla, *Campus protests over Gaza. When university leaders fail students lead*, in *Downmena*, 1 maggio 2024 <https://dawnmena.org/campus-protests-over-gaza-show-that-when-university-leaders-fail-students-lead/>.

⁸⁸ N. Masalha, *Palestine: A Four Thousand Year History*. Zed Books, 2020.

costruita in questi anni contro il popolo palestinese che sta strumentalizzando le donne e le persone LGBTQI+, legittimando anche culturalmente il colonialismo israeliano. Come ha ricordato una studentessa palestinese di Università di Padova, durante uno dei dibattiti pubblici organizzati alla spontaneamente negli spazi dell'ateneo «se la condizione della donna palestinese era già precaria a causa dell'occupazione, la politica genocidaria dello stato israeliano dopo gli avvenimenti del 7 ottobre, ha causato un rapido deterioramento nelle loro condizioni con effetti catastrofici»⁸⁹.

Le testimonianze raccolte da studentesse palestinesi dell'Università di Padova presso familiari e amici che vivono ancora nella Striscia di Gaza sottolineano come una delle pochissime risorse rimaste sia proprio la rete familiare amicale sul territorio, a volte tenuta insieme proprio dai contatti con chi è lontano: «La più grande sfida è mantenere i bambini al sicuro e cercare di offrire loro una parvenza di normalità [...] La scuola è spesso interrotta, quindi è difficile garantire che continuino a ricevere un'istruzione [...] Cerchiamo di essere forti per i nostri figli. Abbiamo creato una rete di supporto con i vicini e la famiglia allargata, aiutandoci a vicenda come possiamo. Anche se la situazione è spaventosa, cerchiamo di mantenere una routine quotidiana, come leggere storie ai bambini o fare dei giochi, per distrarli dalla paura [...] tenere i contatti con i figli e i parenti lontani che ci guardano, che ci raccontano... è importante»⁹⁰.

Studentesse e studenti che fuori dai territori in guerra protestano contro il genocidio, dalle loro reti amicali e parentali che ancora sussistono a Gaza hanno imparato in questi mesi una nuova parola “*educide*”, scrive ancora Colla⁹¹. Sanno che Israele ha distrutto o gravemente danneggiato tutte le 16 università di Gaza. Sanno che centinaia di studiosi, insegnanti e personale palestinese, compresi i presidenti delle università, sono stati uccisi nella distruzione totale del territorio assediato da Israele. Sanno che diverse studentesse palestinesi parlano con grande preoccupazione e consapevolezza della necessità di mantenere, in tutto questa distruzione, uno stato mentale sano attraverso il costante mantenimento dei legami. Una delle studentesse di Padova riporta la storia di una sua amica con la quale è in costante contatto: «Studio Scienze politiche all'Università di Birzeit a Ramallah. Il conflitto ha avuto un grande impatto sulla mia vita accademica e personale. Le università chiudono a causa delle tensioni e degli scontri, e questo rende difficile seguire le lezioni e completare gli esami». Parlando di come riesce a continuare i suoi studi in queste condizioni, l'intervistata ha spiegato: «È molto difficile, ma cerco di essere resiliente. Studiamo spesso online quando non possiamo andare in università, ma anche questo può essere problematico a causa delle interruzioni di corrente. Ho un gruppo di studio con alcuni amici e ci aiutiamo a vicenda a rimanere motivati e a studiare. Il contatto tra noi è importante, è tutto.». La studentessa evidenzia anche le difficoltà quotidiane che affronta a causa del conflitto: «La mobilità è una delle principali difficoltà. Ci sono molti posti di blocco e restrizioni

⁸⁹ Intervista 41, Padova, settembre 2024.

⁹⁰ Intervista 41, Padova, giugno 2024.

⁹¹ Colla, *Campus protests over Gaza*, cit.

che rendono difficile spostarsi. Anche la sensazione costante di insicurezza è estenuante [...] cerco di rimanere positiva e concentrata sui miei obiettivi. Parlare con i miei amici e la mia famiglia mi aiuta molto, così come partecipare a gruppi di supporto e attività che mi permettono di esprimere i miei sentimenti. La scrittura e il contatto con le amiche fuori di qui mi aiutano a mantenere uno stato mentale sano»⁹².

In questo senso ciò che esprime l'Alto commissariato nel *report* tematico dell'aprile 2024⁹³ appare davvero calzante rispetto all'impatto specifico di genere su donne e ragazze. Il *report* rimarca in particolare come le condizioni igieniche a Gaza siano disastrose e il sovraffollamento delle ultime strutture mediche rimaste abbia causato disagi specifici alle donne, in una situazione di difficoltà che è di tutti⁹⁴. Questa situazione risulta nella completa perdita di privacy delle donne e ragazze palestinesi, che si vedono costrette a portare il velo 24 ore su 24 per essere pronte a sfuggire agli attacchi israeliani nel migliore dei casi o morire nel peggiore. «Le donne a Gaza hanno perso tutto», riferisce alla commissione una donna che lavora per un'organizzazione che fornisce sostegno psicologico alle donne di Gaza. «Sono donne che hanno perso gran parte dei membri della loro famiglia», continua il report, «le loro case, le loro scuole. Vorrebbero almeno essere in grado di controllare i loro corpi e mantenere la loro dignità nel momento della morte»⁹⁵.

Secondo i documenti congiunti del Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF) e dell'Agenzia ONU per i rifugiati palestinesi (UNRWA) sarebbero circa 60.000 le donne palestinesi incinte sofferenti di malnutrizione, disidratazione ed anemia, mettendo a serio rischio le loro vite e quella dei loro feti⁹⁶. Diverse donne considerano il ciclo mestruale uno stress maggiore, un ostacolo insormontabile durante questo assedio; la mancanza di accesso all'acqua e ai servizi igienico-sanitari insieme alla mancanza di forniture per le mestruazioni, incidono anche sulla dignità e sul benessere fisiologico delle donne e delle ragazze, che hanno dovuto ricorrere ad alternative improvvisate, aumentando il rischio di infezioni e di malattie sessualmente trasmissibili. A Gaza il 67% delle vittime totali sono donne e bambini. «La vita di chi resta lì», ricorda una studentessa intervistata a Padova, «è appesa ad un filo»⁹⁷.

7. Conclusioni

⁹² Intervista 40, Padova, giugno 2024.

⁹³ United Nations, *Thematic report - Indiscriminate and disproportionate attacks during the conflict in Gaza (October–December 2023)*, 2024, www.ohchr.org/en/documents/reports/thematic-report-indiscriminate-and-disproportionate-attacks-during-conflict-gaza.

⁹⁴ M. Marino, *Con le unghie e con i denti: La Resistenza delle donne in Palestina*, in *Red Star Press*, 2024.

⁹⁵ United Nations, *Thematic Report*, cit.

⁹⁶ UNICEF, *UNICEF-UNRWA-OMS-UNFPA-UNDP: a Gaza il 67% di tutte le vittime sono donne e bambini*, 4 novembre 2023, <https://www.unicef.it/media/unicef-unrwa-oms-unfpa-undp-a-gaza-il-67-di-tutte-le-vittime-sono-donne-e-bambini/>.

⁹⁷ Intervista 42, Padova, ottobre 2024.

Partendo dagli studi sui movimenti sociali, questa ricerca ha voluto esaminare l'evoluzione delle mobilitazioni contro il genocidio a Gaza tra il 2023 e il 2024 in contesti più o meno repressivi. Empiricamente, lo studio qualitativo si è basato su interviste realizzate, con il coinvolgimento di collettivi universitari, durante le mobilitazioni in Europa, Stati Uniti, in Nord Africa e Medio Oriente. Nei tre contesti, si sono costruite reti di solidarietà intorno all'impegno individuale di attivisti e cittadini, con il coinvolgimento di organizzazioni e gruppi informali contro la guerra in corso.

Ciò che è emerso dalle opinioni espresse dagli intervistati è che le proteste sono state motivate da una *single issue*: l'opposizione al genocidio in corso a Gaza, contro le responsabilità di Israele per lo stato di apartheid e pulizia etnica imposte al popolo palestinese, impegnato quotidianamente in pratiche di resistenza contro l'occupazione israeliana. Le proteste non sono né completamente spontanee né organizzate e mostrano un alto grado di intersezionalità con altre rivendicazioni, come le lotte per la parità di genere e le mobilitazioni contro i cambiamenti climatici.

Se in Europa e negli Stati Uniti le mobilitazioni hanno incluso obiettivi antirazzisti, femministi e anticoloniali con lo scopo di chiedere la fine dell'assedio a Gaza e il cessate il fuoco, in Nord Africa e in Medio Oriente, all'opposizione al genocidio, si sono aggiunte significative rivendicazioni antiregime. In entrambi i casi, le proteste sono state seguite, a vari livelli, da ondate repressive, caratterizzate da violenze e arresti arbitrari, e dalla completa censura, anche *online*⁹⁸ e soprattutto in contesti autoritari, delle mobilitazioni studentesche. In particolare, violenza e colonialismo hanno avuto conseguenze sulle donne palestinesi, che hanno esplorato nuove strategie di resistenza e di vero e proprio *lifemaking*, nonostante la molteplicità di violenze che subiscono sia a livello individuale che strutturale⁹⁹.

Ricerche future potranno esplorare altri aspetti, oltre al genocidio, in grado di motivare il dissenso sia in Palestina che altrove, e comparare le mobilitazioni del 2023-2024 con altre storiche proteste a sostegno della causa palestinese. Appare chiaro dalle interviste realizzate che a Gaza non si vive solo il genocidio delle bombe:

Ci sono tante altre guerre qui, c'è la guerra della fame, la guerra delle epidemie e delle malattie, la guerra del freddo, la guerra del cibo e dell'acqua, la guerra del ciclo mestruale con la paura della mancanza di assorbenti, la guerra del parto all'interno della scuola, la guerra del calmarsi in queste condizioni difficili, la guerra del lutto e del rimpianto dei nostri cari. La guerra di essere dentro il ciclo persistente della paura

⁹⁸ P. Shankar, P. Dixit, U. Siddiqui, *Are social media giants censoring pro-Palestine voices amid Israel's war?*, in *Al Jazeera*, 24 ottobre 2023, <https://www.aljazeera.com/features/2023/10/24/s-hadowbanning-are-social-media-giants-censoring-pro-palestine-voices>.

⁹⁹ T. Bhattacharia, *I forgot to die. Thinking through the social reproduction of Palestinian life*, in *Spectre Journal*, 22 Marzo 2024, <https://spectrejournal.com/i-forgot-to-die/>.

di perdere qualcuno della propria famiglia. Tutte queste sono guerre...ci pensiamo?
non so se ci pensiamo¹⁰⁰.

¹⁰⁰ M. Ameen, «*Teneteci nelle vostre preghiere*». *Racconti intermittenti da Gaza*, in *QcodeMag*, 23 febbraio 2024.

6 • 2 • 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:

- P.F. GIUGGIOLI, L'INFLUENZA DEL DIRITTO ALIENO NEL PROCESSO DECISIONALE: DIALOGO (O CONFRONTO) TRA CORTI SUPERIORI ITALIANE E BRASILIANE
- D.A. SCHIUMA, JEOPARDIZING DEMOCRACY BY SHRINKING PARTICIPATION? TWO YEARS OF GIORGIA MELONI'S GOVERNMENT
- C. CERAMI, A REFLECTION ON GLOBAL PROTESTS OVER GAZA: THE ROLE OF UNIVERSITIES IN THE PUBLIC DEBATE

6 • 2 • 2024



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

L'INFLUENZA DEL DIRITTO ALIENO NEL PROCESSO DECISIONALE: DIALOGO (O CONFRONTO) TRA CORTI SUPERIORI ITALIANE E BRASILIANE

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



P. F. GIUGGIOLI



Milano University Press

ISSN: 2612-6672

L'influenza del diritto alieno nel processo decisionale: dialogo (o confronto) tra Corti Superiori italiane e brasiliane

**[The Influence of the Alien Law in the Decision-Making Process: Dialogue
(or Comparison) between Italian and Brazilian Supreme Courts]**

*Pier Filippo Giuggioli**

Abstract

[It.] Il tema della circolazione del diritto alieno nelle corti e della collaborazione fra giudici non è nuovo e l'Autore intende verificarne la portata tra corti superiori italiane e brasiliane. In particolare, lo studio è diretto a comprendere se sussiste, tra questi giudici, non solo uno stimolo per i tradizionali contatti, ma anche un'attenzione per scambi e collaborazioni nuovi e più penetranti. Dall'analisi di dettaglio della giurisprudenza, soprattutto brasiliana, emergono ricorrenti richiami comparativi-descrittivi che appaiono rappresentare il sintomo di un modello che, pur avendo ereditato una tradizione comune a quella italiana, sviluppa in via autonoma il proprio percorso evolutivo.

[En.] The Author explores the widely debated topic of the dissemination of legal rules and decisions, applying it to the case of cooperation between Italian and Brazilian higher courts. The essay aims at evaluating whether Italian and Brazilian judges go beyond formal traditional contacts, engaging in more meaningful exchanges. The analysis of the case-law – and particularly of the Brazilian one – shows recurrent analogies suggesting a Brazilian model that, despite having many traits in common with the Italian legal tradition, is still developing its own path.

Parole-chiave: Dialogo tra corti – Comparazione – Corti superiori italiane – Corti superiori brasiliane.

Key-words: Confrontation between courts – Comparison – Italian higher courts – Brazilian higher courts

SOMMARIO: 1. La circolazione del diritto straniero e comparato nella giurisprudenza delle corti superiori. 2. Il tipo di ricorso che le corti fanno alla comparazione e al diritto straniero e il grado di influenza che una decisione aliena ha sulle sentenze di una corte. 3. Il confronto tra corti superiori italiane e brasiliane.

* Professore Associato di Diritto Privato Comparato presso l'Università degli Studi di Milano. Il testo è stato referato internamente a cura della Direzione. Responsabile del controllo editoriale: Laura Alessandra Nocera.

1. La circolazione del diritto straniero e comparato nella giurisprudenza delle corti superiori

Il tema della circolazione del diritto alieno nelle corti e della collaborazione fra giudici non è nuovo. Nell'approcciarlo ci si riferisce in modo evocativo al "dialogo fra corti"¹, quando cioè l'iniziativa di una corte suscita interesse e riscontro da parte di corti aliene, fenomeno, questo, che si inserisce nell'attuale ben noto ruolo attivo della giurisdizione, cioè nell'attitudine dei giudici degli ordinamenti liberal-democratici ad attingere in modo costante alle esperienze giuridiche altrui².

Questo breve contributo intende verificare, in particolare, se, tra corti superiori italiane e brasiliane, si possa andare oltre, se cioè, piuttosto che di "dialogo" si possa giungere a parlare di un vero e proprio "confronto".

La differenza potrebbe apparire solo un sofismo da linguisti, tuttavia i due lemmi descrivono diversi approcci; infatti, il confronto, più del dialogo, richiama un senso di maggior compartecipazione, concretezza e operatività dell'interrelazione. In altri termini, come si dirà, meno orpelli e più influenza nel processo decisionale.

In definitiva, è opportuno comprendere se sussiste, tra giudici superiori italiani e brasiliani, non solo uno stimolo per i tradizionali contatti, ma anche un'attenzione per scambi e collaborazioni nuovi e più penetranti.

Di primo acchito e in generale, sembrerebbe banale osservare che l'utilizzo della comparazione giuridica da parte dei giudici introduce dinamicità nell'ordinamento, vi sviluppa una logica pluralista e ne promuove l'evoluzione, riducendo – nel contempo – il rischio che il sistema sia influenzato esclusivamente da visioni interne che ne irrigidiscano le posizioni³.

¹ Sul dialogo tra corti (soprattutto costituzionali) la bibliografia è estesissima; cfr., tra i contributi più recenti, A. Somma, M. Graziadei (a cura di), *Esperienze giuridiche in dialogo. Il ruolo della comparazione*, Sapienza Università Editrice, 2024; A.S. King, P.K. Bookman, *Travelling Judges*, in *American Journal of International Law*, No. 116, 2022; A.M. Mancaloni, E. Poillot (Eds.), *National Judges and the Case Law of the Court of Justice of the European Union*, RomaTrE-Press, 2021; M. Graziadei, *The European Court of Justice at Work: Comparative Law on Stage and Behind the Scenes*, in *Journal of Civil Law Studies*, No. 13, 2020; G.F. Ferrari (Ed.), *Judicial Cosmopolitanism: The Use of Foreign Law in Contemporary Constitutional Systems*, Brill/Nijhoff, 2019; C. Lienen, *Judicial Constitutional Comparativism at the UK Supreme Court*, in *Legal Studies*, No. 39, 2018; F. Giuffrè, *Corte costituzionale e la Corte europea dei diritti dell'uomo: un dialogo senza troppa confidenza*, in *Federalismi.it*, No. 7, 2016; V. Barsotti, P.G. Carrozza, M. Cartabia, A. Simoncini, *Italian Constitutional Justice in Global Context*, Oxford University Press, 2016.

² Per una lettura preoccupata del fenomeno, cfr. M. Grondona, *La giurisprudenza quale strumento di trasformazione ordinamentale: tra l'ermeneutica e la comparazione*, in A. Somma, M. Graziadei (a cura di), *Esperienze giuridiche in dialogo*, cit., 43, ove sostiene: «se l'attivismo giurisprudenziale accompagna le esigenze di cambiamento che progressivamente emergono, e se questo attivismo giurisprudenziale è supportato in chiave teorica dal dialogo fra le corti, si può immaginare che, a un certo punto, l'avanzamento tanto sociale quanto giurisprudenziale (ovvero l'avanzamento sociale attuato attraverso la giurisprudenza) subisca un arresto o comunque un indebolimento per ragioni connesse allo stesso sviluppo giurisprudenziale».

³ In questo senso, espressamente, G.F. Ferrari, A. Gambaro, *Le corti nazionali e il diritto comparato. Una premessa*, in G.F. Ferrari, A. Gambaro (a cura di), *Corti nazionali e comparazione giuridica*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, XIII; F. Duranti, *Ordinamenti costituzionali di matrice*

Questo approccio “liberale” è proprio, ad esempio, della Corte Suprema del Canada, che ha una spiccata vocazione comparatistica e ricorre con frequenza alla giurisprudenza straniera in sede di decisione⁴. Altro esempio di giudice esterofilo è la Corte Suprema del Sudafrica che può fare affidamento, in questo senso, persino sulla carta costituzionale: l’art. 39, prevede espressamente la possibilità per le corti (nell’interpretare il *Bill of Rights*) di considerare e riferirsi al diritto, anche giurisprudenziale, straniero⁵. È peraltro da segnalare che entrambe queste corti non limitano il confronto alle pronunce di giudici della vasta area degli ordinamenti di common law (ove vi è una naturale inclinazione alla pratica della citazione di precedenti giudiziali di altri sistemi della medesima area), facendo invece ricorso anche a decisioni provenienti da corti operanti in paesi di diversa tradizione⁶.

Eppure, deve prendersi atto che vi sono esperienze, tutt’altro che marginali, ove i rapporti con giudici stranieri e le loro giurisprudenze non sempre sono apprezzati. In altri termini, vi sono corti che dimostrano di non essere interessate a tener conto di altrui esperienze, arrivando persino ad estraniarsi da contatti e rapporti di tipo collaborativo, preferendo creare una forma di insuperabile ostacolo alla legittima possibilità del giudice di prendere in considerazione i contributi di corti straniere. Il caso di scuola è quello fornito dal tradizionale indirizzo isolazionista della Corte

anglosassone, Aracne, 2012, 72; sul punto, cfr. anche A. Barak, *The Judge in a Democracy*, Princeton University Press, 2006, 197, ove si afferma espressamente: «the case law of the courts of the United States, Australia, Canada, the United Kingdom, and Germany have helped me significantly in finding the right path to follow. Indeed, comparing oneself to others allows for greater self-knowledge. With comparative law, the judge expands the horizon and the interpretive field of vision. Comparative law enriches the options available to us». Di diverso avviso, come noto, G. de Vergottini, *Oltre il dialogo tra le Corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*, il Mulino, 2010, 104 ss., ove – pur riconoscendo il fenomeno dell’interazione fra corti – ne svaluta la portata, concludendo, per un verso, che non è venuto meno il principio della tendenziale autosufficienza dell’ordinamento giuridico statale e, per altro verso, che il mero richiamo di diritti o di pronunce straniere non rappresenta una seria comparazione giuridica.

⁴ Cfr., tra i tanti, V.G. Gentili, *Canada: Protecting Rights in a “Worldwide Rights Culture”*. An Empirical Study of the Use of Foreign Precedents by Supreme Court of Canada (1982-2010), in T. Groppi, M.C. Ponthoreau (Eds.), *The Use of Foreign Precedents by Constitutional Judges* Bloomsbury Publishing, 2013, 39; G. Autorino, *Cross-judicial fertilization: il ruolo delle Corti supreme*, in A.M. Mancaloni, E. Poillot (Eds.), *National Judges and the Case Law of the Court of Justice of the European Union*, cit., 258. Di particolare interesse il lavoro di D.R. Songer, *The Transformation of the Supreme Court of Canada. An Empirical Examination*, University of Toronto Press, 2009, ove l’Autore raccoglie ricordi e confidenze di giudici della Corte Suprema e tra queste anche quelle circa il ricorrente studio e utilizzo della giurisprudenza aliena (spec. 133 e 253).

⁵ Così l’art. 39, primo comma: «When interpreting the Bill of Rights, a court, tribunal or forum (a) must promote the values that underlie an open and democratic society based on human dignity, equality and freedom; (b) must consider international law; and (c) may consider foreign law».

⁶ Ne danno atto, ad esempio, S. Pennicino, *Contributo allo studio della ragionevolezza nel diritto comparato*, Maggioli Editore, 2012, 47, ove viene dato atto dell’influenza della giurisprudenza tedesca sulle decisioni della Corte Suprema del Canada; G. Autorino, *Cross-judicial fertilization: il ruolo delle Corti supreme*, cit., 259, ove si individuano nelle corti e nell’ordinamento tedesco uno degli interlocutori principali, cui si aggiunge il rinvio all’art. 54, primo comma, della costituzione ungherese che, sulla base del principio di dignità umana, ha dichiarato l’incostituzionalità della pena di morte.

Suprema nordamericana⁷ (ancorché, sul punto, vi siano distinguo, precisazioni e perfino *revirement* su cui la dottrina, non solo americana, si è più volte soffermata⁸).

Dunque, la prima osservazione, circa la verifica di eventuali dialoghi o confronti tra Corti, deve riguardare la loro permeabilità.

2. Il tipo di ricorso che le corti fanno alla comparazione e al diritto straniero e il grado di influenza che una decisione aliena ha sulle sentenze di una corte

Ciò accertato, spetta poi all'interprete comprendere, innanzitutto, il tipo di ricorso che le corti fanno alla comparazione e al diritto straniero e, in seguito, analizzarne il grado di influenza nelle dinamiche decisionali.

Il ricorso al diritto straniero è spontaneo, e dunque per sua natura volontario, qualora i giudici – facenti parte di ordinamenti reciprocamente “liberi” nei loro rapporti – si rivolgano al precedente straniero senza che vi siano in alcun modo vincolati; di contro, il richiamo alla decisione aliena risulterebbe per certi versi obbligatorio ogniqualvolta l'interazione riguardi corti di ordinamenti facenti parte di un sistema che comporta vincoli di adeguamento.

Il presente contributo si occupa del solo ricorso spontaneo, e non obbligatorio, alla comparazione e al diritto straniero, cercando di fornire utili indicazioni sull'apertura internazionale degli ordinamenti italiano e brasiliano, indicazioni che,

⁷ Sul punto, cfr., ad esempio, S.K. Harding, *Comparative Reasoning and Judicial Review*, in 28 *Yale Journal of International Law*, 2003, 409, 417 ss; D.S. Clark, *The Use of Comparative Law by American Courts*, in Supplement 42 *The American Journal of Comparative Law*, 1994, 41, 58; P. Glenn, *Persuasive Authority*, in 32 *McGill Law Journal*, No. 2, 1986 – 1987, 261, 287; S. Cassese, *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, il Mulino, 2015, 258; G.F. Ferrari, *La comparazione giuridica nella giurisprudenza della Corte suprema degli Stati Uniti*, in G.F. Ferrari, A. Gambaro (a cura di), *Corti nazionali e comparazione giuridica*, cit., 310; G. de Vergottini, *Oltre il dialogo tra le Corti*, cit., 127. V. anche *Knight v. Florida*, 528 U.S. 990, 1999, ove Justice Thomas, nel negare il *writ of certiorari*, criticando i richiami alieni dei ricorrenti, afferma: «I write only to point out that I am unaware of any support in the American constitutional tradition or in this Court's precedent for the proposition that a defendant can avail himself of the panoply of appellate and collateral procedures and then complain when his execution is delayed. Indeed, were there any such support in our own jurisprudence, it would be unnecessary for proponents of the claim to rely on the European Court of Human Rights, the Supreme Court of Zimbabwe, the Supreme Court of India, or the Privy Council».

⁸ Cfr. B. Ackerman, *The Rise of World Constitutionalism*, in *Virginia Law Review*, No. 4, 1997, 773, ove si muovono critiche all'idea di chiusura delle corti americane a stimoli alieni; il riconoscimento della loro permeabilità discenderebbe dal celeberrimo caso *Lawrence v. Texas* (539 U.S. 558 (2003)), ove si procede a uno storico *overruling* anche sulla base di una decisione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: «Of even more importance, almost five years before *Bowers* [il precedente overruled] was decided the European Court of Human Rights considered a case with parallels to *Bowers* and to today's case. [...] The court held that the laws proscribing the conduct were invalid under the European Convention on Human Rights [è il caso *Dudgeon v. United Kingdom*, 45 Eur. Ct. H.R. (1981)]. Authoritative in all countries that are members of the Council of Europe (21 nations then, 45 nations now), the decision is at odds with the premise in *Bowers* that the claim put forward was insubstantial in our Western civilization»; nello stesso senso, anche il successivo caso *Roper v. Simmons* (543 U.S. 551 (2005)); sul punto, cfr. G. Autorino, *Cross-judicial fertilization: il ruolo delle Corti supreme*, cit., 257.

ad esempio, emergono con meno evidenza quando si valutano i prestiti di precedenti tra paesi aderenti all'Unione Europea, ove la dinamica tra corti nazionali, di Lussemburgo e Strasburgo si intreccia con il principio di primazia costituzionale del diritto europeo.

In merito, al grado di influenza del diritto straniero nelle dinamiche decisionali, una prima considerazione riguarda la possibilità di contatti, più o meno regolari, tra esponenti di diverse corti straniere al fine di confrontarsi su argomenti di comune interesse. È evidente infatti che tali iniziative hanno il merito di permettere la conoscenza diretta e l'informazione di prima mano, risultando indubbiamente utili per rafforzare vincoli che agevolano la creazione di un contesto culturale omogeneo e dialogante. Si tratta però, inevitabilmente, di interazioni spesso inafferrabili in quanto discendono dai rapporti personali tra giudici, a volte anche involontari, che non possono essere valutate o preventivate in quanto, salvo casi eccezionali, non vengono esplicitate né tanto meno formalizzate. In definitiva, sebbene tali rapporti siano quelli che più di altri possano efficacemente condurre il confronto tra ordinamenti nel ragionamento della corte, il loro studio risulta sostanzialmente impraticabile⁹.

Ciò precisato, è da osservare che vi è ampia consapevolezza della necessità di promuovere questa interazione personale tra giudici.

Si prendano, ad esempio, gli incontri di studio internazionali, cui partecipano anche giudici della nostra Corte Costituzionale, ove il confronto avviene su tematiche reputate di volta in volta rilevanti¹⁰. Si rammentino, inoltre, le reti cui le corti danno vita direttamente, o per il tramite di organizzazioni internazionali o sovranazionali: tra le prime vi è la Conferenza delle Corti costituzionali europee¹¹, e tra le seconde vi sono la Conferenza mondiale sulla giustizia costituzionale promossa dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, meglio nota come Commissione di Venezia¹², la Rete delle corti superiori nell'ambito della Corte europea dei diritti dell'uomo¹³, la Rete giudiziaria dell'Unione Europea su

⁹ Cfr. P. Passaglia, *La comparazione come servizio e la comparazione come rete: gli strumenti a disposizione della Corte costituzionale per l'utilizzo del diritto comparato*, in *Esperienze giuridiche in dialogo*, cit., 277.

¹⁰ Cfr. l'elenco degli incontri su www.cortecostituzionale.it/jsp/consulta/rel_int/incontri_studio.do. Sia consentito anche il riferimento al convegno che ho organizzato con Naiara Posenato su "Giurisdizioni superiori italiane e brasiliane: un confronto", tenutosi il 7-8 settembre 2017 presso l'Aula Magna della Corte di Cassazione e la Sala Conferenze del Consiglio Superiore della Magistratura.

¹¹ Si tratta di un'associazione che prende le mosse dall'iniziativa delle corti costituzionali italiana, austriaca e tedesca, cui si è da subito unita quella jugoslava; per una puntuale ricostruzione della storia dell'associazione, cfr. il sito della medesima: www.Confeunconstco.org.

¹² La Commissione opera all'interno del Consiglio d'Europa ed è dotata di una tendenziale indipendenza e di un proprio sito ove vi è una completa ricostruzione della storia dalla sua costituzione nel 1990: www.venice.coe.int.

¹³ La Rete è stata formalmente costituita nel 2016 con la redazione di una Carta e di Regole operative (cfr. rispettivamente www.echr.coe.int/Documents/SCN_Operational_Rules_ENG.pdf e www.echr.coe.int/Documents/SCN_Charter_ENG.pdf).

iniziativa della Corte di giustizia UE¹⁴, nonché la Rete europea di formazione giuridica (*European Judicial Training Network*), la quale, oltre a promuovere la formazione dei giudici europei grazie a laboratori e seminari, incoraggia gli scambi giudiziari in quanto «l’immersione in un ambiente giudiziario straniero permette di scambiare le buone pratiche e competenze nonché di rafforzare il sentimento di appartenenza a una cultura giudiziaria comune»¹⁵.

Chiaramente, di per sé, tali iniziative non comportano – in via automatica – la reciproca utilizzazione di precedenti giurisprudenziali, ma inevitabilmente rappresentano l’*humus* che può largamente favorirla.

Ora, che sia o meno presente questo *humus*, spetta all’interprete comprendere cosa rappresentino i richiami che corti di un ordinamento fanno a decisioni straniere, giungendo così al cuore del tema del dialogo o del confronto: verificare il grado di influenza che una decisione o un diritto alieni hanno sulle sentenze di una corte.

In quest’ottica, è bene preliminarmente osservare che i giudici possono ben conoscere e discutere di diritto di altri ordinamenti ma poi non servirsene ai fini dell’elaborazione delle loro decisioni; in altri termini, è possibile vi sia apprezzamento del diritto comparato senza che ciò si traduca in effettivi riferimenti nelle sentenze. In tali casi, i richiami al sistema alieno si possono tutt’al più ricavare indirettamente dal particolare tenore della motivazione.

Maggiori opportunità di emersione si hanno negli ordinamenti ove è prevista l’ostensione della *dissenting opinion*; invero, il giudice o i giudici dissenzienti spesso ricostruiscono analiticamente soluzioni giurisprudenziali di altri sistemi che dovrebbero indurre all’adozione di una soluzione giudiziale del caso alternativa (e reputata più adeguata) rispetto a quella prescelta dalla maggioranza in camera di consiglio.

Ma anche quando la decisione menziona espressamente, ai fini del giudizio, precedenti stranieri, non è dato sapere se tali riferimenti siano effettivamente presi in considerazione nel processo decisionale. Spetta sempre all’interprete l’arduo compito di verificare se i richiami giurisprudenziali abbiano, in tutto o in parte, influenzato il *decisum* ovvero costituiscano solo un rafforzamento del ragionamento della corte, senza particolari approfondimenti, o persino un mero orpello, uno sfoggio di erudizione per elevare il livello della decisione.

Dagli studi che hanno affrontato il tema emerge che, a parte l’uso ornamentale dello spunto comparatistico che ovviamente non incide sulla dinamica decisionale, l’impiego di precedenti stranieri ha tendenzialmente tre finalità: promuovere l’evoluzione dell’ordinamento provocando uno sviluppo del diritto positivo, a volte persino supportando soluzioni in precedenza avversate, sostenere soluzioni che si pongono in contrasto con orientamenti dottrinali consolidati o autorevoli e

¹⁴ Le informazioni sulla costituzione della Rete sono reperibili su <http://curia.europa.eu/rjue>.

¹⁵ Cfr. <https://ejtn.eu/>.

dimostrare l'opportunità di conservare soluzioni il cui superamento condurrebbe a risultati, non voluti, di cui si offre una "esterna" esemplificazione¹⁶.

Orbene, fatta questa ricostruzione piuttosto astratta dell'utilizzo della comparazione giuridica e del diritto straniero da parte dei giudici, è bene analizzare l'atteggiamento concreto delle corti superiori italiane e brasiliane.

3. Il confronto tra corti superiori italiane e brasiliane

Nelle sentenze delle alte magistrature brasiliane non è insolito trovare richiami e riferimenti alla dottrina e alla giurisprudenza italiana. In particolare, i richiami alle sentenze della Corte di Cassazione avvengono sovente per incorporazione: le pronunce sono contenute negli estratti della dottrina richiamati da parte dei giudici brasiliani¹⁷.

Tali richiami dottrinari e giurisprudenziali sembrerebbero assolvere a scopi diversi.

Accade di frequente, infatti, che il giudice brasiliano citi la dottrina più tradizionale – molteplici sono i richiami a Chiovenda e Calamandrei¹⁸ – nella descrizione ed individuazione degli istituti fondamentali del diritto (in particolare, di quello processuale), per dar conto di principi e fattispecie ormai consolidate anche nella giurisprudenza e dottrina brasiliana, ma inizialmente fondate proprio sull'illustrazione dei giuristi italiani¹⁹. Solo per citare un esempio, si prenda la decisione del *Superior Tribunal de Justiça*, Estensore Ministro Regina Helena Costa, dell'8 agosto 2017, che descrive l'istituto della sostituzione processuale attraverso le parole del Calamandrei e le pronunce della Corte di Cassazione del 1926²⁰.

I riferimenti alle esperienze giuridiche italiane più recenti, di contro, appaiono citate con funzione più strettamente comparativa-descrittiva, sintomo evidente di

¹⁶ Cfr. A. Somma, *L'uso giurisprudenziale della comparazione nel diritto interno e comunitario*, Giuffrè Editore, 2001, spec. 80, 105 e 170.

¹⁷ Cfr. N. Posenato, *L'ordinamento brasiliano in chiave macrocomparatistica: brevi cenni sul codice civile, sulle corti e la giurisprudenza e sull'arbitrato*, in P.F. Giuggioli, N. Posenato (a cura di), *Diritto commerciale e degli investimenti in Brasile*, CEDAM, 2017, 22.

¹⁸ Ad esempio, qualora si inserisca "Calamandrei" nel campo "ricerca libera" della pagina di ricerca della giurisprudenza del Superior Tribunal de Justiça (<https://processo.stj.jus.br/SCON/>), vengono citate quasi cento decisioni.

¹⁹ Cfr. N. Posenato, *L'ordinamento brasiliano in chiave macrocomparatistica*, cit., 6.

²⁰ Così la decisione: «Categoria e denominação são hoje aceitas à todos, inclusive pela jurisprudência da Corte de Cassação (aresto de 8 de abril de 1926, na Jurisprudência italiana, 1926, p. 489; de 13 de julho de 1931, no Foro italiano, 1932, p. 735; de 24 de julho de 1934, no Foro italiano, 1935, p. 59).[...] Distinguindo a representação processual da substituição processual, destaco, ainda, o ensinamento do processualista italiano Piero Calamandrei: '(...) o substituto processual está legitimado para fazer valer em juízo o direito alheio, porque entre ele e o substituído existe uma relação ou situação de direito substancial em virtude da qual, mediante o exercício do direito do substituído, o substituto vem a satisfazer um seu interesse individual (...): é este interesse individual, para cuja satisfação a lei reconhece ao substituto o poder de fazer valer em seu nome o direito alheio, o que distingue a substituição processual dos demais casos de legitimação anômola'».

un modello che, pur avendo ereditato una tradizione comune a quello italiano, sviluppa in via autonoma il proprio percorso evolutivo.

In questo senso, si legga la recentissima pronuncia del *Superior Tribunal de Justiça*, 2 maggio 2024, Estensore Antonio Carlos Ferreira, ove vengono richiamati gli studi di Guido Alpa sulla responsabilità civile²¹. Analogamente, si pone il *Superior Tribunal de Justiça*, nella decisione del 30 aprile 2018, Relatore Lazaro Guimaraes, ove si citano le posizioni assunte da Carlo Castronovo in merito al principio di prevenzione²². Ancora, il *Superior Tribunal de Justiça*, Estensore Ministro Rogerio Schietti Cruz, nella sentenza 10 aprile 2015, cita, fra le altre, la nota di Remo Caponi alla sentenza della Cassazione n. 19246 del 2010 in materia di irretroattività del diritto sopravvenuto e di modificazioni degli indirizzi giurisprudenziali²³. Si prenda infine, la pronuncia del *Tribunal Superior de Trabalho*, 29 novembre 2013, Estensore Ministro Emmanoel Pereira, che fa propria la definizione di danno morale elaborata da Alfredo Minozzi²⁴.

²¹ Così la decisione: «Para buscar defender seu alegado direito subjetivo, a demanda escolhida se mostra inadequada. Foi formulado um pleito indenizatório, tal qual o exposto no texto da peça inaugural, e este pleito indenizatório não se coaduna com a causa de pedir deduzida, porquanto, sem um dano, como violação voluntária e injusta de bem socialmente apreciável e componente do patrimônio material ou imaterial de uma pessoa, não poderia subsistir a responsabilidade civil (Guido Alpa, Responsabilità Civile e Danno, il Mulino, Milano, 1991, pp. 463-4)».

²² Così la decisione: «O mesmo se aplica em relação à segunda requerida, porquanto previamente informada acerca da problemática, de modo que impunha-se prévia constatação, adotando-se o princípio da prevenção, plenamente aplicável em situações deste jaez, o que incorreu, fazendo emergir os efeitos consentâneos com a teoria do risco criado (Nesse sentido, Carlo Castronovo, La nuova responsabilità civile, Milano, Giuffrè, 1998)».

²³ Così la decisione: «Ainda sobre o tema, outro autor peninsular, Remo Caponi, Professor Ordinário da Universidade de Florença, qualificou como ius superveniens irretroativo a modificação da jurisprudência consolidada da Corte de Cassação em matéria processual (Caponi, Remo. Overruling in materia processuale e garanzie costituzionali (in margine a Cass. N. 194246 del 2010). In Foro Italiano. Roma: Società Editrice del Foro Italiano, 2010). De acordo com entendimento sufragado por aquele tribunal, a garantia constitucional da predeterminação das regras de desenvolvimento do processo impõe limitar o impacto da modificação de jurisprudência da Corte de Cassação em matéria de interpretação de normas processuais apenas aos processos instaurados sucessivamente à publicação do overruling (... impõe de limitare ... l'impacto del mutamento di giurisprudenza costante della corte di cassazione in materia de interpretazione delle norme processuali ai giudizi instaurati sucessivamente alla pubblicazione dell'overruling...). É que, no âmbito do direito processual, a certeza não é um tema etéreo, mas muito corpóreo e terrestre. A certeza do direito pode e deve ser perseguida na disciplina processual com intensidade maior do que no campo do direito substancial. (Per il diritto processuale la certezza non è invece un tema etereo, ma molto corposo e terrestre. La certezza del diritto può e deve essere perseguita nella disciplina processuale con intensità maggiore che nel campo del diritto sostanziale...). A par do caráter instrumental do direito processual, destaca o autor que a fisiológica incerteza do direito substancial deve ser compensada pela certeza do direito processual, em função das garantias dos poderes e deveres das partes (La fisiologica incerteza del diritto sostanziale deve essere compensata dalla certezza del diritto processuale, in funzione di garanzia dei poteri e doveri delle parti)».

²⁴ Così la decisione: «De acordo com o jurista Minozzi, Dano Moral 'é a dor, o espanto, a emoção, a vergonha, a aflição física ou moral, em geral uma dolorosa sensação provada pela pessoa, atribuindo à palavra dor o mais largo significado' (Studio sul Danno non Patrimoniale, Danno Morale, 3ª edição, p. 41)».

Diverso è il panorama italiano: sebbene allo stato non risultino nelle pronunce delle corti superiori richiami espressi alla giurisprudenza brasiliana, è di grande interesse per l'osservatore domestico seguire le evoluzioni in relazione al codice di procedura civile brasiliano del 2015. Tale codice trae, dichiaratamente, grande ispirazione dal suo omologo italiano, accogliendo, in via normativa, le principali critiche mosse dalla dottrina brasiliana al vecchio testo, sulla falsariga degli interventi compiuti anche da parte del nostro legislatore. Un esempio su tutti è l'introduzione del divieto della c.d. terza via nella decisione, anche in relazione a fattispecie per le quali sussiste il potere del giudice di decidere d'ufficio.

A lato delle molte similitudini, tuttavia, il nuovo codice brasiliano adotta soluzioni innovative rispetto a quelle italiane per le quali è di grande interesse valutarne l'impiego in concreto. Un esempio è dato dal nuovo art. 503²⁵ che prevede l'estensione della protezione di "cosa giudicata" anche alle sentenze che decidono esclusivamente questioni pregiudiziali, precludendo la trattazione nel merito della causa, così da evitare che la stessa lite sia reiteratamente dedotta in altri processi sotto altra veste. La norma, che è ovviamente finalizzata a contingentare il carico di lavoro degli organi giudiziali, affronta un problema ben noto alle corti italiane. Tuttavia, la preoccupazione per il rischio di incremento dell'arretrato e per la conseguente estensione della durata dei processi appare molto più sentita in Brasile che in Italia: sebbene il nuovo art. 489 disponga che sia da reputare non motivata una sentenza quando, tra l'altro, «non affronta tutti gli argomenti sollevati nel processo», il *Superior Tribunal de Justiça* ha preso posizione con interpretazioni di fatto abrogative del dato testuale per prevenire un peggioramento dell'efficienza processuale.

Di particolare interesse è poi la verifica in concreto dell'operatività degli artt. 926 e 927²⁶ che richiedono a tutti i tribunali inferiori di «uniformare la loro

²⁵ Così l'art. 503: «A decisão que julgar total ou parcialmente o mérito tem força de lei nos limites da questão principal expressamente decidida. § 1º O disposto no caput aplica - se à resolução de questão prejudicial, decidida expressa e incidentemente no processo, se: I - dessa resolução depender o julgamento do mérito; II - a seu respeito tiver havido contraditório prévio e efetivo, não se aplicando no caso de revelia; III - o juízo tiver competência em razão da matéria e da pessoa para resolvê-la como questão principal. § 2º A hipótese do § 1º não se aplica se no processo houver restrições probatórias ou limitações à cognição que impeçam o aprofundamento da análise da questão prejudicial».

²⁶ Così, l'art. 926: «Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente. § 1º - Na forma estabelecida e segundo os pressupostos fixados no regimento interno, os tribunais editarão enunciados de súmula correspondentes a sua jurisprudência dominante. § 2º - Ao editar enunciados de súmula, os tribunais devem ater-se às circunstâncias fáticas dos precedentes que motivaram sua criação».

Così, l'art. 927: «Os juízes e os tribunais observarão: I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade; II - os enunciados de súmula vinculante; III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos; IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional; V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados».

giurisprudenza e mantenerla stabile, integra e coerente» rispetto alle decisioni delle Corti superiori, con la precisazione che nel decidere la causa, il giudice dovrà attenersi «alle circostanze fattuali dei precedenti che hanno motivato la loro creazione». In altre parole, si richiede alle corti di uniformarsi a quelle pronunce emerse in casi simili dai tribunali superiori, percorso, questo, noto al giudice italiano, alla luce sia del c.d. “filtro in appello” ex art. 348-bis, Cod.proc.civ., sia dell’interpretazione fornita dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione dell’art. 360-bis Cod.proc.civ.

Nella medesima ottica, sarebbe da ultimo stimolante per il giudice italiano l’apprezzamento dello strumento brasiliano della *sùmula*, cioè un enunciato di una corte, di regola superiore, che consolida e declama un proprio orientamento giurisprudenziale maggioritario e costante, manifestatosi in diversi processi, così assicurando maggiore stabilità alla giurisprudenza, razionalizzando l’attività giurisdizionale e agevolando il lavoro degli operatori.

6 • 2 • 2024



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

JEOPARDIZING DEMOCRACY BY SHRINKING PARTICIPATION? TWO YEARS OF GIORGIA MELONI'S GOVERNMENT

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



D. A. SCHIUMA



Milano University Press

ISSN: 2612-6672

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

Jeopardizing Democracy by Shrinking Participation? Two Years of Giorgia Meloni's Government

**[Mettere a rischio la democrazia restringendo la partecipazione? Due anni
di governo Meloni]**

*Domenico Andrea Schiuma **

Abstract

[It.] Il Governo diretto da Giorgia Meloni guida l'Italia da ormai due anni. Quando divenne Presidente del Consiglio, alcuni commentatori mostrarono preoccupazione per il suo retaggio fascista. Mentre finora il suo Governo non ha resuscitato il fascismo, se si ritiene che la partecipazione e la discussione pubblica siano l'anima della democrazia allora le azioni del Governo Meloni andrebbero guardate con attenzione. In particolare, tre riforme, qui descritte, che riducono il ruolo del cittadino nella democrazia e, in questo modo, iniziano a restringerla.

[En.] The Government led by Giorgia Meloni has now ruled Italy for two years. When she became Prime Minister, some commentators were worried about her fascist heritage. While so far, she has not resurrected fascism, if one believes participation and public discussion are the core to democracy, then the actions of the Meloni Government should be monitored closely. In particular, this concerns three reforms, here described, which shrink citizens' role in democracy and, in this way, possibly start jeopardizing it.

Parole-chiave: Partecipazione pubblica – Sfera Pubblica – Riforme – Governo italiano – Democrazia a rischio.

Keywords: Public participation – Public sphere – Reforms – Italian Government – Democracy jeopardization.

CONTENTS: 1. Introduction. 2. The passed reform. Public debate? No, thank you. Making participatory tools concerning strategic infrastructures pointless. 3. The reform on its way. Increasing the cost for protesting. 4. Possible future reform. Making it harder for citizens to trigger referenda. 5. Conclusion.

* Domenico Andrea Schiuma is a post-doc researcher at the University of Milan. His main research interests are participatory and deliberative democracy, public opinion, public sphere, political parties. The essay was peer-reviewed by the Editorial Board. Member of the Editorial Team who oversaw the essay: Edoardo Maria Landoni.

1. Introduction

Little more than two years have passed since Brothers of Italy, the party led by Giorgia Meloni, won Italy's 2022 General Elections. The news of her winning the Elections and being destined to become Italian Prime Minister raised some concerns, in Italy and abroad. Many of these concerns were due to her fascist heritage, with some commentators¹ stating that «she is a danger to Italy and the rest of Europe». Others, even before Meloni actually became Prime Minister, stressed how she was «already placing herself in the company of Europe's authoritarian populists», and that it threatened «to send Italy down a dangerous authoritarian path»². Not all political scholars and journalists, however, are so worried about Giorgia Meloni. In June 2024, for instance, *The Economist*³ labelled Giorgia's Meloni government a «not-so-scary right-wing government», and stated that «Liberal fears have so far proved overblown».

Surely, if one was expecting Giorgia Meloni to resurrect *camicie nere*, Mussolini's voluntary militia, s/he would have been wrong since the beginning. However, this does not mean Meloni's government is not doing any democratic harm to Italy. In particular, and this is the crucial point of this contribution, it is believed, and will later be shown, that after two years of ruling the country, one of Meloni's government biggest deliveries is the compression of spaces for democratic participation and discussion. By democratic participation, it is here meant the possibility citizens have to partake in public decision-making. Public participation has been discussed for centuries by philosophers⁴, politicians and politics scholars⁵. According to some⁶, democracy cannot do without citizens' involvement in the public sphere and in public decision-making processes. This is

¹ R. Saviano, *Giorgia Meloni is a danger to Italy and the rest of Europe*, in *The Guardian*, 2022. www.theguardian.com/world/commentisfree/2022/sep/24/giorgia-meloni-is-a-danger-to-italy-and-the-rest-of-europe-far-right.

² M. Pascoletti, *Why the rise of Giorgia Meloni is anything but business as usual for Italy*, in *Open Democracy*, 2021. <https://www.opendemocracy.net/en/why-rise-giorgia-meloni-anything-business-usual-italy/>.

³ See for instance: <https://www.economist.com/leaders/2024/01/24/giorgia-melonis-not-so-scary-right-wing-government>.

⁴ Just to mention two crucial works dealing with citizens' participation, and published by philosophers between the eighteenth and the nineteenth century, J.-J. Rousseau, *Il contratto sociale*, Feltrinelli, 2014 (1762); A. de Tocqueville, *La democrazia in America*, UTET, 2014 (1835).

⁵ One of the first scholars to use the expression «participatory democracy» for instance was A. S. Kaufman, *Human nature and participatory democracy*, in C. J. Friedrich (Ed.), *NOMOS 3: The American Society for Political and Legal Philosophy*, Harvard University Press, 1960, 266-289. The concept was then also later used by other scholars, see for instance C. Pateman, *Participation and democratic theory*, Cambridge University Press, 1970.

⁶ See for instance C. W. Flanders, *What is the value of participation?*, in *Oklahoma Law Review*, 66(1), 2013; J. W. van Deth, *Studying political participation: towards a theory of everything?* Paper presented at European Consortium for Political Research's Joint Sessions of Workshops, Grenoble, France, 2001.

for instance the branch of authors that look at decreasing turnouts with anxiety. Others⁷ believe the role of participation in democracy is overrated.

Here, although acknowledging that participatory policies, if poorly implemented, can also end up producing bad or even undemocratic outcomes⁸, it is suggested that any attempt to limit citizens' possibility of taking part in decision-making processes, and of safely joining the public sphere for discussion, should be looked at with suspicion, at the very least. These attempts, indeed, hurt democracy, if one believes, as it is done here, that participation and discussion are core to democracy. So far, Meloni's Government passed one reform, is on the way to approve one, and suggested another, which head to the direction of limiting citizens' role in Italian democracy. By shrinking participation and public discussion, it is here stated Meloni's government is possibly jeopardizing democracy. The above-mentioned reforms, which are now going to be described, should cause some concern.

2. The passed reform. Public debate? No, thank you. Making participatory tools concerning strategic infrastructures pointless

The first reform passed by Meloni's Government which restricts citizens' role in Italian democracy came into force in 2023. Reference here is to Legislative Decree n. 36/2023, better known as *New Public Procurement Code* (NPPC). This is a massive piece of legislation, counting more than 200 articles and several Annexes. NPPC's Article 40 changes previous legislation concerning a participatory/deliberative tool at the national level called "public debate" (PD).

PD was originally born in France (called *débat public* in French), in 1995⁹, and current legislation is found in the French *Environment Code*. Between the end of the Eighties and the beginning of the Nineties, France was indeed shaken by huge protests aimed at two huge infrastructural projects, a tunnel at the border with Spain and a high-speed railway connecting Saint-Marcel-lès-Valence to Marseille¹⁰. Massive infrastructural projects tend to attract protests and opposition because of the economic, health-related and environmental impacts they have on the territories where works take place¹¹. Consequently, French government introduced PD as a tool to let the conflict concerning these works emerge before they actually started, and before citizens thought they needed to gather the streets and boycott the works to have their voice heard. Today, PD is considered to have

⁷ See for instance: J. Brennan, *The ethics of voting*, Princeton University Press, 2012. According to Brennan most citizens are not even sufficiently equipped to participate responsibly. See also: B. Saunders, *The democratic turnout "problem"*, in *Political Studies*, 60(2), 2012.

⁸ R. Blaug, *Engineering democracy*, in *Political Studies*, 50(1), 2002.

⁹ A. Nicõtina, *A procedural idea of environmental democracy: the "débat public" paradigm within the EU framework*, in *Review of European Administrative Law*, 14(2), 2021.

¹⁰ M. Timo, *Il dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture fra codice italiano dei contratti e code de l'environnement francese*, in *DPCE Online*, 2, 2019.

¹¹ L. Bobbio, *Il dibattito sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, 2010.

three main values¹². An informative one: it is used to provide citizens with clear information about the characteristics of the projects meant to be implemented. A dialogic/deliberative one: citizens are given the opportunity to discuss the project's features among themselves and with the implementers. Finally, an implementer-assistance one: by listening to citizens opinions and suggestions, implementers can reach better decisions. All of this must be implemented when all decisions concerning the project are still possible, including giving it up.

This model was essentially imported by the Italian legislator¹³. Twenty PDs at the national level have so far been implemented or are in progress. These implementations were monitored by the *National Commission for Public Debate*, an independent administrative authority established by Italian legislation, which was also entitled to propose recommendations for a better implementation of the tool. At the beginning of 2023, NCPD, as established by legislation, issued a report with suggestions to improve the tool¹⁴. With Law n.78/2022, the Italian Parliament had delegated the Government to update the “old” Public Procurement Code, Legislative Decree n. 50/2016, which introduced PD in the Italian legal framework (several acts came next, Legislative Decree n. 50/2016 was not the only and the not the main act which regulated PD in Italy). Given this goal, NCPD's suggestions could prove precious for the Government.

These suggestions were almost totally disregarded. The Government decided instead to get rid of the NCPD, and its monitoring and advisory functions; to forbid single citizens to partake in PD, only allowing collective stakeholders and public administrations to do so; and to turn the process from in-person to exclusively online (with possible exceptions), in this way severely impacting the dialogic/deliberative value of the process. Overall, this reform dismantled the tool, making it pointless.

3. The reform on its way. Increasing the cost for protesting

When the Government dismantled the Italian *débat public*, it seemingly sent a message along the lines of “We do not want citizens to participate in public decision-making”. However, *débat public* was a regulated policy, which was relatively easy to tear down. Citizens, by the way, do not only have the option of partaking in established policies to have their voice heard in democracies. They can also join social movements, gather the streets, protest. This is something that, in recent years, particularly happened with environmentalist movements: think,

¹² V. Molaschi, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Editoriale Scientifica, 2018.

¹³ R. Wacogne, *When heritage and landscape values are confronted by planned infrastructures: a glance at “public debate” (“dibattito pubblico”) procedures in Italy*, in *Sustainability*, 16(14), 2024.

¹⁴ See the 2018 CNDP Report: www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/documentazione/2023-01/Relazione_alle_Camere_CNDP_.pdf.

for instance, of the “Fridays for Future” movement. When they decide to do so, citizens do not of course officially take part in decision-making processes, but they attempt to influence them through the public sphere¹⁵. In a democracy, taking part in these actions should come at no cost. Italy, however, is going to increase the cost for carrying such actions out.

The reference here is to the draft of the new Security Law¹⁶, approved by the Chamber in September and now under scrutiny at the Senate. The draft approved by the Chamber contains two articles in particular (Article 14 and Article 19) which are very likely to discourage citizens to take part in specific actions. The former turns blocking streets and railways (with one’s own body), a type of action quite common for organized groups, from an administrative infringement, punished with a fine, to a crime, punishable with prison. In particular, up to one month if the action is solitarily conducted, from six months to two years if the action is carried out by a (presumably organized) group of people. Article 19, instead, states the punishment for “violence or threat committed to stop the realization of public works or a strategic infrastructure” must be increased, compared to punishment for “standard” violence and threat to public officials.

Article 14 is clearly likely to discourage those groups of activists which used to protest by blocking streets (or railways), knowing they could only bump into administrative fines. Article 19, even though it wants to address violent behaviours during rallies, risks discouraging citizens from participating in protests against public works or strategic infrastructures (which potentially could be anything), including citizens having no violent intentions. Indeed, big rallies already constitute relatively messy contexts, where one’s actions also risk being misperceived as violent or threatening, and where finding out who really committed what, if something happens, is really hard, and this already discourages participation. Increasing the punishment for actions conducted during rallies might make the situation even worse. Overall, Article 14 and Article 19 apparently aim to discourage confrontational actions by increasing (probably disproportionately) the costs for political protests¹⁷. They apparently tell citizens to think about it two times, when deciding whether to take part in public protests.

4. Possible future reform. Making it harder for citizens to trigger referenda

If the reform addressed in Section 2 is already into force, and the one covered in Section 3 is on its way, the one dealt with in the next lines is just something a

¹⁵ A. H. Baqueiro, *The participation of Civil Society Organizations in public policies in Latin America*, in *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and non-profit organizations*, 27(1), 2016.

¹⁶ A. Giuffrida, *Demonstrations being held in Italy against “repressive” security bill*, in *The Guardian*, 2024. <https://www.theguardian.com/world/2024/sep/25/demonstrations-being-held-in-italy-against-repressive-security-bill>.

¹⁷ M. Shadmehr, *Mobilization, repression, and revolution: grievances and opportunities in contentious politics*, in *The Journal of Politics*, 76(3), 2014.

few members of the governing coalition suggested. However, this suggestion is consistent with what written in the previous paragraphs, and with the Government's tendency to shrink public participation in Italy.

This is brand new polemics, too. In 2024, a group of civil society organizations and political parties launched a campaign to trigger a referendum regarding criteria to give foreign people the Italian citizenship. In particular, the referendum proposes to modify Law n. 91/1992, lowering from ten to five the number of years foreign people must legally and uninterruptedly spend in Italy before they can ask for the Italian citizenship. In a country ruled by a right-wing Government, whose attitude towards immigrants is clearly negative; where public prosecutors asked for a six-years-in-prison judgement for a current Minister¹⁸, accused of having illegally seized immigrants on board of a ship, ship which was forbidden to enter Italian ports; and where inhabitants in 2016 proved to be the most hostile in Europe towards immigrants¹⁹, this is evidently a sensitive topic. The organizers, according to Article 75 of the Italian Constitution, had to gather 500.000 signatures to ask for the referendum, and succeeded in reaching this number²⁰. While Giorgia Meloni stated, was it for her, the law would need no changes²¹, other members of the ruling coalition attacked on the procedure. Claudio Borghi, member of the League, stated that either the number of necessary signatures has to be raised, or the possibility gathering online signatures must be abolished, favouring the former option²². Alberto Balboni, member of Brothers of Italy, believes instead that the number of necessary signatures must increase²³.

To be honest, leftist politicians had made similar proposals in the past, too. For instance, during Sixteenth Legislature (2008-2013), Democratic Party's Member of Parliament Vittoria Franco proposed to raise to one million the number of signatures needed to trigger a referendum²⁴. Thus, the idea of increasing the number of signatures apparently has not specific political/ideological belonging. The idea comes from the observation that 500.000 signatures seemed a lot in 1948, when Italian Constitution came into force, and seem few now. This because new technologies, such as electronic signatures, make gathering these signatures easier; and because, compared to 1948, the number of electors has increased, which means the ratio "number of signatures needed to trigger a referendum/total number of electors" has decreased. What these proposals seem to forget is that,

¹⁸ See: <https://www.reuters.com/world/europe/italys-prosecutor-seeks-6-year-jail-sentence-salvini-migrant-kidnapping-charges-2024-09-14/>.

¹⁹ See: media.odi.org/documents/ODI-Public_narratives_Italy_country_study_revMay23.pdf.

²⁰ See: www.reuters.com/world/europe/italy-opens-way-referendum-easing-citizenship-rules-2024-09-24/.

²¹ See: <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/cittadinanza-ci-sono-le-firme-tajani-stringe-i-te>

²² See: adnkronos.com/politica/borghi-referendum-raccolta-firme-online_4U1fonzHAvTqzsqgZnzjI5.

²³ See: <https://www.lapresse.it/politica/2024/09/26/referendum-borghi-lega-depositero-proposta-di-legge-per-abolire-raccolta-firme-online/>.

²⁴ See: <https://pagellapolitica.it/articoli/soglia-firme-referendum-cittadinanza>.

compared with older times, citizens today also tend to be more apathetic²⁵, harder to involve in politics through “classical” means, as witnessed by decreasing electoral turnouts²⁶ and numbers in the people who officially join political parties²⁷. Raising the threshold for referenda too much might represent a tombstone for this tool.

5. Conclusions

While Meloni’s Government has not resurrected fascism, it clearly has a negative attitude towards citizens participating in public decision-making, and citizens opting for confrontational form of protest in the public sphere. This attitude is evidently seeable in a number of reforms, passed, on their way or simply proposed, which were summarized in this article. This is an attitude which should be looked at with attention and monitored in the next months and years. By shrinking participation, current Italian Government might be jeopardizing national democracy.

²⁵ See for instance: N. Eliasoph, *Avoiding Politics: How Americans Produce Apathy in Everyday Life*, Cambridge University Press, 1998; and A. Zhelnina, *The apathy syndrome: how we are trained not to care about politics*, in *Social Problems*, 67(2), 2020.

²⁶ D. Fruncillo, *Verso la politica post-elettorale*, Rubbettino Editore, 2020.

²⁷ S. E. Scarrow, *Parties without members? Party organization in a changing electoral environment*, in R. J. Dalton and M. P. Wattenberg (Eds.), *Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies*, Oxford University Press, 2020, 79-101.

6 • 2 • 2024



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

A REFLECTION ON GLOBAL PROTESTS OVER GAZA: THE ROLE OF UNIVERSITIES IN THE PUBLIC DEBATE

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



C. CERAMI



Milano University Press

ISSN: 2612-6672

A Reflection on Global Protests over Gaza: The Role of Universities in the Public Debate

**[Una riflessione sulle proteste globali su Gaza: il ruolo delle università nel
dibattito pubblico]**

*Carola Cerami**

Abstract

[It.] Il violento attacco di Hamas contro Israele del 7 ottobre 2023 e la successiva drammatica controffensiva delle truppe israeliane a Gaza e in Libano hanno portato a un'ondata crescente di proteste e controproteste che sono iniziate negli Stati Uniti e si sono poi diffuse a livello globale. L'ondata di proteste studentesche pro-Palestina ha posto le università al centro di un dibattito complesso che sembra aver aperto un "vaso di Pandora" su questioni spinose e poliedriche. Questo articolo mira a comprendere le origini e il significato del movimento studentesco e ad esplorare il ruolo delle università nel contesto di una grave crisi politica come la guerra a Gaza.

[En.] The violent attack by Hamas on Israel on 7 October 2023, and the subsequent dramatic counteroffensive by Israeli troops in Gaza and Lebanon, have led to a growing wave of protests and counter-protests that started in the United States and then spread globally. The current wave of pro-Palestine student protests has placed universities at the centre of a complex debate that seems to have opened a "Pandora's box" on thorny and multifaceted issues. This article aims to understand the origins, meaning, and consequences of the student movement and to explore the role of universities in the context of a major political crisis like the war in Gaza.

Parole-chiave: Movimenti sociali – Proteste – Israele – Gaza – Università.

Keywords: Social Movements – Protests – Israel – Gaza – Universities.

CONTENTS: 1. Introduction. 2. Where it all began: Columbia University then and now (1968-2024). 3. The global protests over Gaza. 4. Conclusion.

* Adjunct Professor in Contemporary History and Research Fellow in History of International Relations at the University of Milan. The article was peer-reviewed by the Editorial Board. Member of the Editorial Staff that oversaw the text: Daniela Vignati.

1. Introduction

The latest escalation of the Israeli-Palestinian conflict, specifically the violent attack by Hamas on Israel on 7 October 2023, and, above all, the subsequent dramatic counteroffensive by Israeli troops in Gaza and Lebanon, has had a strong emotional impact on international public opinion and has led to a growing wave of protests and counterprotests that started in the United States and then spread globally. The student protests, which in some cases were forcefully repressed, have placed universities at the centre of a complex cultural and intellectual debate that seems to have opened a “Pandora’s box” on thorny and multifaceted issues. But what is really happening? What do these protests mean?

A recent study led by Erica Chenoweth, entitled *Protests in the United States on Palestine and Israel, 2023-2024*, highlights the figures of the mobilization in the United States. From 7 October 2023 to 7 June 2024, approximately 12,400 pro-Palestine protests and over 2,000 pro-Israel protests were recorded in the United States, with at least 1.5 million participants¹. The current wave of pro-Palestine protests can be considered the largest mobilization triggered by a foreign event since the Vietnam War. Chenoweth’s study identifies three possible reasons for the size of the pro-Palestine mobilization: 1) casualties and suffering motivate protestors, and the Palestinian casualties have been much higher; 2) protestors react to the US government’s position, which in this case strongly favours Israel; and 3) protestors are driven by emotional outrage at Israeli policy and the resultant Palestinian suffering. The study then underlines that until April 2024, the pro-Palestine movement included many students, but it was not centred on campuses.

That changed in April and May 2024, when Palestinian solidarity encampments mushroomed at colleges and universities across the country, and news media focused attention on them. Criticism of Israel then fuelled one of the thorniest issues: the accusation of anti-Semitism. An extremely contentious debate ensued, which spread from the United States to many European universities and the rest of the world. Chenoweth concludes that this pro-Palestine movement has not been violent. She further argues that the rhetorical core of these student protests was not a call for violence against Jews, but rather a call for freedom for Palestinians and an end to the violence inflicted upon them².

Recent studies conducted by Donatella Della Porta also reached similar conclusions, namely the absence of elements of antisemitism in the pro-Palestinian student protests³.

These initial considerations enable us to define the starting framework of this research; we are discussing a peaceful and non-violent student movement that emerged in US universities, against the violence perpetrated by the current Israeli government towards the Palestinian people in the Gaza territories.

¹ E. Chenoweth, S. Hammam, J. Pressman, J. Ulfelder, *Protests in the United States on Palestine and Israel, 2023-2024*, in *Social Movement Studies*, October 2024.

² *Idem*, 2-3.

³ D. Della Porta, *Attacco agli studenti*, in *Left*, No. 6, 2024, 14-15.

There is a long history of political activism in US campuses, which has contributed to many important examples of progress, such as opposition to the Vietnam War, the anti-apartheid struggle, and the civil rights movement⁴. The protests against Israel's war in Gaza that have erupted on college campuses across the United States are the latest in a tradition of student activism dating back to at least the civil rights and anti-Vietnam War protests of the 1960s⁵.

Protests have frequently occurred on college campuses and sometimes in the same buildings as in previous years: Hamilton Hall at Columbia University in New York was occupied by students during the 1968 protests, as well as during the latest student protests. Some of the student protests, such as the Civil Rights and anti-apartheid movements, helped achieve tangible goals that have become widely accepted over time⁶.

As Richard Fausset recalls in the *New York Times*, the idea of the progressive college student as a force in public life is a relatively recent development. The template for student protest coalesced in the 1960s, as "Baby Boomers" swelled the ranks of colleges and universities in a wealthy country that was beginning to confront its long history of racism and would soon be engulfed by the Vietnam conflict – one in which 61 percent of the 58,000 American soldiers killed were under 21 years old⁷. With these and other efforts, US college students began to be seen as a catalyst for profound structural change⁸.

In the 1970s and 1980s, student-led movements sprang up on numerous college campuses calling on schools to divest from companies that did business in South Africa, which at the time was under white apartheid rule⁹. Though these protests were only one factor that led to the fall of apartheid in the early 1990s, the South Africa divestment movement directly inspired the current demands that schools divest from businesses connected to Israel. These demands are part of the broader effort targeting Israel known as the Boycott, Divestment and Sanctions movement, which calls upon nations, businesses and schools to sever links with Israel¹⁰.

In September 2011, it was the turn of the Occupy Wall Street movement (OWS). Activists occupied Zuccotti Park in New York City to denounce the abuses of financial capitalism, the excesses of the market economy, and economic and social inequalities. The OWS movement inspired activists not only in the United States

⁴ C.J. Broadhurst, *Campus Activism in the 21st Century: A Historical Framing*, in *New Directions for Higher Education*, No. 167, 2014.

⁵ R. Fausset, *From Free Speech to Free Palestine: Six Decades of Student Protest*, in *The New York Times*, 4 May 2024.

⁶ *Ibidem*.

⁷ H. Horowitz, *The 1960s and the Transformation of Campus Cultures*, in *History of Education Quarterly*, No. 1, 1986; K. Heineman, *Campus Wars: The Peace Movement at American State Universities in the Vietnam Era*, New York University Press, 1993; C. DeBenedetti, C. Chatfield, *An American Ordeal: The Antiwar Movement of the Vietnam Era*, University Press, 1990.

⁸ R. Fausset, *From Free Speech to Free Palestine*, cit.

⁹ P.G. Altbach, R. Cohen, *American Student Activism: The Post-Sixties Transformation*, in *The Journal of Higher Education*, No. 1, 1990.

¹⁰ R. Fausset, *From Free Speech to Free Palestine*, cit.

but also in other parts of the world and acquired a global dimension with strong student participation.

The peaceful student protests continued throughout the second decade of the 21st century¹¹. Student protests in the 21st century have created new areas of contestation, brought about a new generation of racial strife (see Black Lives Matter movement), and fuelled a renewed sensitivity towards the climate and environmental emergency, and created new opportunities of confrontation with other forms of power¹².

This brief historical background on the major US student protests allows us to place the current Gaza protests within a tradition of student activism that has had a significant impact, starting from the context of US campuses, and then spreading beyond the United States. Recent demonstrations in solidarity with Palestinians in the Gaza Strip have also spread from campuses in the United States to universities in Europe, Asia, and the Middle East.

The main aim of this article is to understand the origins, meaning, and consequences of the current student protests over Gaza and explore the role of universities in the context of a major political crisis like the war in Gaza.

2. Where it all began: Columbia University then and now (1968-2024)

In the United States, the latest escalation of the Israeli-Palestinian conflict sparked the largest student revolt since the 1960s. The worst crisis to roil American universities since the Vietnam era began back in October 2023. In the wake of the Hamas attack on Israel and the subsequent invasion of Gaza by Israeli troops, protests and counter-protests on college campuses gathered in intensity¹³.

The end of the 2023-2024 academic year was particularly turbulent for several colleges; but one institution, Columbia University, found itself at the epicentre of the movement, eliciting echoes of the Ivy League institution's complex history with campus activism¹⁴. Battles over free speech are not new to the 270-year-old university. Columbia faced a similar uproar in 1968, when students held extensive demonstrations and sit-ins to protest against the Vietnam War and call for civil rights¹⁵.

A series of occupation protests by pro-Palestinian students occurred on 17 April 2024, when pro-Palestinian students established an encampment of approximately fifty tents on the university campus, calling it the "Gaza Solidarity Encampment", demanding that the university call for a ceasefire and divest from companies that

¹¹ E. Chenoweth, *The Future of Nonviolent Resistance*, in *Journal of Democracy*, No. 3, 2020.

¹² C. Cerami, *Civil Resistance from the End of the Cold War to the 21st Century: A Historical Perspective*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie (NAD): Diritto, Istituzioni e Società*, No. 2, 2022.

¹³ M. Mazower, *The week that shook Columbia*, in *Financial Times*, 27 July 2024.

¹⁴ L. Spitalniak, *Then and now: Two eras of protests at Columbia University (1968- 2024)*, in *Higher Ed Dive*, 29 August 2024.

¹⁵ B. Slonecker, *The Columbia Coalition: African Americans, New Leftists, and Counterculture at the Columbia University Protest of 1968*, in *Journal of Social History*, No. 4, 2008.

do business with Israel, including weapons manufacturers. The “Gaza Solidarity Encampment” has had an eventful life, reconnecting a new generation of Columbia student activists to predecessors who made the university a centre of protest against the Vietnam war when they occupied buildings in 1968. It has also energised similar anti-Israel protests at other US campuses, from New York University to the University of California, Berkeley¹⁶.

The day after Columbia protesters erected their encampment, University President Minouche Shafik authorized the New York City Police Department (NYPD) to enter the campus and arrest more than 100 protesters¹⁷. Calling the police was regarded as an unpardonable sin to those who still cherish Columbia’s tradition of activism. Hundreds of professors staged a walkout in response¹⁸. At the same time, students rebuilt the encampment, where it stayed until 30 April. That day, protesters occupied the university’s Hamilton Hall, a century-old academic building on the corner of Columbia’s campus, after Shafik announced the university would not divest from companies with ties to Israel. Columbia had negotiated with protesters for days «to find a path that would result in the dismantling of the encampment and adherence to university policies going forward», Shafik said in a statement on 29 April¹⁹. No agreement was reached, and Columbia brought in police to clear the encampment. Within hours, New York City police clad in riot gear and toting stun grenades would breach Columbia’s Hamilton Hall to clear protesters in a scene reminiscent of 1968, when the same building was seized by students opposing the Vietnam war. It happened in 1968 and it has happened again now. Officers arrested dozens of students. As the NYPD made clear, the students were non-violent. Professors and students have said they are troubled by what they see as violations of freedom of expression, an erosion of faculty autonomy and overreactions by administrators.

The Gaza Solidarity Encampment tested the university’s president, Minouche Shafik, and intensified a debate about the boundaries between free speech and harassment at a university renowned for its social activism. The decision by its administration to suspend students and call in the police to arrest them sparked widespread copycat occupations and clampdowns in the US and at universities abroad²⁰.

On 9 May, the President of Columbia University, Minouche Shafik, wrote a letter to the *Financial Times* entitled *Universities must engage in serious soul*

¹⁶ J. Chaffin, *Columbia University’s ‘Gaza encampment’ becomes centre of US stand-off*, in *Financial Times*, 24 April 2024.

¹⁷ Letter to NYPD, Columbia University website. The letter was sent by President Minouche Shafik to the New York Police Department’s deputy commissioner for legal matters on 18 April 2024, <https://publicsafety.columbia.edu/content/letter-nypd>.

¹⁸ J. Chaffin, *Columbia University’s ‘Gaza encampment’*, in *Financial Times*, 24 April 2024.

¹⁹ Statement from Columbia University President Minouche Shafik, 29 April 2024, <https://president.columbia.edu/news/statement-columbia-university-president-minouche-shafik-4-29>.

²⁰ A. Jack, J. Chaffin, *New York police storm Columbia University and arrest pro-Palestinian protesters*, in *Financial Times*, 1 May 2024.

searching on protests. The aim of the letter was to clarify the meaning of her decision and start a debate on the role of universities in major political crises like the war in Gaza. The letter certainly contains much food for thought. However, some of the conclusions Minouche reaches are controversial. According to Minouche, «if colleges and universities cannot better define the boundaries between free speech and discrimination, government will move to fill that gap, and in ways that do not necessarily protect academic freedom»²¹. This is a reflection that has inevitably sparked a wide intellectual debate in the academic world, on the importance of free speech, on academic freedom, on the role of internal debate within universities, and, no less importantly, on the long tradition of political activism of liberal universities such as Columbia itself. The American Association of University Professors wrote on X that Shafik's «failure to protect free speech and academic freedom by silencing peaceful protesters and having them hauled off to jail did a grave disservice to Columbia's reputation»²².

Afterwards, a University Senate report concluded that Columbia had violated its own rules by bringing the police onto the campus. On 31 May, a third campus encampment was established. Shafik announced her resignation from the presidency on 14 August. In her resignation letter to Columbia faculty and students she described «a period of turmoil where it has been difficult to overcome divergent views across our community»²³.

Fifty-six years ago, Columbia also became a hotbed of student protest. Times were different, but one of their causes was the same: protest against an unpopular war being fought on foreign soil. During the Vietnam War, the rising death toll of American soldiers partly fuelled the protests. Now, students are largely protesting the US's military aid for Israel in its war. They are calling for their universities to divest from companies with business in Israel and to cut ties with Israeli universities²⁴.

During the height of the Vietnam War, Columbia became a flashpoint for anti-war and anti-racist activism. Columbia has since enshrined the protests and sit-ins known as the spring 1968 student uprising into its institutional history. It commemorated the 50th anniversary in 2018, with an online archive that collected interviews and documents from the period. It took decades for the university to recover from those turbulent times.

The recent events at Columbia University have shown not only the administration's lack of understanding for the community that populates it and its students, but above all, a lack of attention to the history and tradition of political activism of the university itself. Political activism is also part of the "brand" of

²¹ M. Shafik, *Universities must engage in serious soul searching on protests*, in *Financial Times*, 9 May 2024.

²² A. Jack, *Columbia University president resigns after pressure over student Gaza protests*, in *Financial Times*, 15 August 2024.

²³ Announcement from Columbia's President Minouche Shafik, 14 August 2024, in <https://president.columbia.edu/news/announcement-president-minouche-shafik>.

²⁴ L. Spitalniak, *Then and now*, cit.

Columbia university. The university itself encourages enrolment in a place where it is possible to be part of political activism, social justice and political commitment.

As pointed out by Tyler Austin Harper in *The Atlantic*, «universities spent years saying that activism is not just welcome but encouraged on their campuses. Students took them at their word»²⁵. Many universities at the centre of the ongoing police crackdowns have long sought to portray themselves as bastions of activism and free thought. Administrators have spent much of the recent past recruiting social-justice-minded students and faculty to their campuses under the promise that activism is not just welcome but encouraged. There is a sense of disconnect between these institutions' marketing of activism and their treatment of protesters²⁶.

The war in Gaza is seen as a moral cause that has mobilized students but has also become a catalyst for broader discontent with the world they are inheriting. Universities are a crucial part of society, and students seem to have opened a sort of “Pandora’s box” regarding a war that adults have preferred to sweep under the carpet for many decades.

3. *The global student protests over Gaza*

The wave of student protests, marches, and sit-ins, which began at Columbia University, quickly spread to other American universities, such as Cornell University in the State of New York, NYU, Emory University in Atlanta, and the University of Texas in Austin, where demonstrations were suppressed by riot police. A wave of arrests then affected other universities, like Emerson College in Boston and the University of Southern California, where nearly 200 people were arrested overall. Student tents set up on campuses were promptly removed by law enforcement, as seen at Princeton University in New Jersey. Among other universities impacted are the Massachusetts Institute of Technology, the University of Michigan, the University of New Mexico, the University of California, Berkeley, and many more.

Edward Luce in the *Financial Times*, wrote:

The role of grown-ups facing student unrest is to keep the peace without sacrificing rights. These include free speech and physical safety. The task requires principled consistency. In practice, adults from all walks –Republicans, Democrats, the media and university administrations – are exhibiting traits of hysteria and dogmatism they deplore in the young. It should come as no surprise that the protests are getting angrier²⁷.

Following the news of student protests at US colleges, occupations, marches and initiatives in support of the Palestinian cause have spread to universities across the

²⁵ T.A. Harper, *America’s Colleges are reaping what they sowed*, in *The Atlantic*, 2 May 2024.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ E. Luce, *Adults, not students, are America’s problem*, in *Financial Times*, 1 May 2024.

globe. From Canada to Argentina, from the Iberian Peninsula to the British Isles, from North Africa to the Middle East, and all the way to India²⁸.

The first Canadian university to have been the site of student mobilization was McGill University in Montreal, Quebec. Also in Canada, the universities of Western Ontario, Ottawa and Toronto in Ontario, and those of British Columbia, Victoria, and Vancouver Island in British Columbia followed suit. Following the example of the United States, students at the National Autonomous University of Mexico (UNAM) set up tents and erected a pro-Palestine camp, the first in so-called Latin America, calling on the government of their country to stop diplomatic relations with Israel. In Central and South America, student protests were heard more in the form of marches and demonstrations.

The protests then spread to Europe. Those in France and the UK have had the most resonance, but they have also reached Belgium, Germany, Ireland, Holland, the Czech Republic, Slovenia, Spain, and Italy. In Europe, the student protests have opened a wide debate both within the universities and on the role of universities in the context of a major political crisis like the war in Gaza. Like in the USA, the rhetorical core of the student protests in Europe was not a call for violence against Jews, but rather a call for freedom for Palestinians and an end to the violence inflicted upon them. Other issues have also emerged, such as freedom of expression and academic freedom, administrative and financial transparency of universities, and the links between European universities and Israeli universities.

In the Near and Middle East, students' protests were especially felt in Turkey, Lebanon, Jordan, Kuwait, Bahrain, Yemen, and Iran. Among these, the Lebanese protests at the University of Beirut were particularly loud. Hundreds of students gathered, waving Palestinian flags and denouncing Tel Aviv's actions.

In Africa, student protests have been concentrated in the northern part of the continent, and have particularly affected Morocco, Mauritania, Tunisia, and Egypt.

Protests also took place in Australia and India. While demands varied by university, protesters generally called for their schools to divest from companies with operations in Israel and to cut ties with Israeli universities.

4. Conclusion

Patrizia Nanz, President of the European University Institute (EUI), wrote a stimulating and interesting article in *The Guardian*, in May 2024. She wrote:

The brutal repression of student protests from Amsterdam to Los Angeles is exposing failings at the heart of our universities. Across the world, university students have set up encampments to protest against the humanitarian disaster unfolding in Gaza and put pressure on academic institutions and governments. Whatever one thinks of their message and of their requests, their moral indignation in the face of avoidable human suffering is one we should all be able to share. [...] We must be vigilant about the

²⁸ L. Aprati, *Le proteste universitarie pro Gaza dilagano dagli Stati Uniti, all'Europa, all'Oceania*, in *Rainews*, 3 May 2024.

academic culture: when we say that universities must be a “safe space”, this is not only true in terms of physical and emotional integrity (which are paramount) but also in terms of intellectual integrity: a university is a space in which one can be, and should be, safely challenged, rather than confirmed in their convictions²⁹.

It is highly likely that in student movements there may be errors in communication, but this is still preferable to silence. Whether or not one agrees with the students’ demands, the way of protesting, or the content of some messages, the universities must remain a place of debate, political activism, interaction, and freedom of thought. This includes asking difficult and contentious questions, with no restriction other than intellectual rigour and respect for the dignity of those involved.

Another key point, underlined by Patrizia Nanz, was the administrative and financial transparency of universities. It is in the interest of academic institutions to have a comprehensive picture of their “political economy” – the networks of power and influence that they are part of. Making a university’s political economy available for discussion with students and faculty staff is a sign of openness and is vital to ensure universities do not compromise our principles when engaging with external partners³⁰. Transparency and the possibility of open dialogue are crucial aspects on this point.

Finally, we should remember that there were many universities that experienced the protests in a less conflictual manner. Places for debate, analysis, and confrontation were created, and some student requests were carefully analysed and, in some cases, accepted.

The aim of freedom and the method of reason are the crucial tools to face the challenges of modernity. The search for doubt, trial and error, the exploration of countless possibilities, and the respect of diversity and pluralism are the fundamental values that should characterize academic knowledge and the role of universities. The new generation of students who demonstrate in many parts of the world against violence and war represent an evolving protest movement which must be listened to, not repressed. The protesters are forcing everyone to turn their gaze towards the Arab-Israel conflict and a humanitarian tragedy that we can no longer ignore.

²⁹ P. Nanz, *I run a university. People like me should be backing students’ right to protest over Gaza*, in *The Guardian*, 27 May 2024.

³⁰ *Ibidem*.

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



6 • 2 • 2024



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

LEGGERE I CLASSICI DELLA POLITICA. IL REALISMO POLITICO

GIOVANNI DESSÌ, FRANCO M. DI SCIULLO

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società



REVIEW BY
A. CANNIZZO



Milano University Press

ISSN: 2612-6672

**Recensione. Giovanni Dessì, Franco M. Di Sciullo (eds.),
Leggere i classici della politica. Il realismo politico, Roma,
Edizioni Nuova Cultura, 2024.**

*Andrea Cannizzo**

La pandemia da Coronavirus, l'invasione dell'Ucraina, così come l'operazione al-Aqsa Flood di Hamas contro lo Stato d'Israele del 7 ottobre 2023, hanno segnato il momento storico in cui viviamo. Pur se in una sorta di continuità con altre tragedie degli ultimi trent'anni, tra cui gli attacchi dell'11 settembre 2001, le crisi recenti hanno reso ancora più evidente una dura e cruda realtà, cioè che certi ideali di libertà non sono né universali né immuni da costanti tentativi di "contenimento".

Da suddetta constatazione, muove l'opera *Leggere i classici della politica. Il realismo politico* curata da Giovanni Dessì e Franco M. Di Sciullo (Edizioni Nuova Cultura 2024). Un lavoro collettaneo alla cui base vi è la convinzione che un certo tipo di realismo politico, differente rispetto a quello a cui si è abituati a pensare, possa rappresentare una sorta di correttivo, o meglio di ausilio, a quegli ideali considerati da alcuni come astratti e, di conseguenza, discutibili. Insomma, un altro realismo che riesca a tenere assieme determinati ideali con i vari contesti storici. Seguendo l'impostazione del precedente *Leggere i classici della politica. Le forme delle libertà* (Edizioni Nuova Cultura 2022), realizzato anch'esso nell'ambito dell'Istituto Luigi Sturzo di Roma, *Leggere i classici della politica. Il realismo politico* (2024) si concentra su quelli che possono essere annoverati tra i principali esponenti di questa alternativa corrente di realismo politico, ossia Gaetano Mosca, Lenin, Carl Schmitt e Reinhold Niebuhr.

Nel primo capitolo del volume, Giovanni Dessì si sofferma su Gaetano Mosca. D'altra parte, è lui che, da critico della dottrina democratica e dei suoi ideali, si è poi mosso, durante quella che potrebbe essere definita la maturità accademica, gli anni della seconda edizione di *Elementi di Scienza Politica* (1923), verso posizioni differenti. Il contesto storico e una maggiore esperienza di vita, sottolinea Dessì, giocarono in effetti un ruolo di rilievo nel mutamento del pensiero politico moschiano, in particolare per quanto riguarda il sistema parlamentare che aveva criticato a lungo. Un sistema, va ricordato qui, che Mosca difese contro le mire autoritarie e illiberali del fascismo.

Il secondo contributo di *Leggere i classici della politica*, scritto da Franco M. Di Sciullo, è dedicato invece alla figura di Lenin. Nel dettaglio, il saggio si concentra sugli ultimi anni del padre della Rivoluzione russa e, soprattutto, sul suo contributo

* Dottore di Ricerca in Scienze Politiche presso l'Università degli Studi di Messina. Il testo è stato referato a cura della Direzione. Responsabile del controllo editoriale: Laura Alessandra Nocera.

alla Storia del pensiero politico del XX secolo. Con l'obiettivo dichiarato di scrollarsi di dosso il "leninismo", Di Sciullo sottolinea la portata e l'esigenza dottrinarie di Lenin, risolta col marxismo, che guarda alla dialettica hegeliana e supporta una razionalizzazione dell'esistente col fine di elevarlo poi al livello del reale. Secondo Di Sciullo, un'impostazione indicativa, assieme ad altri aspetti analizzati nel testo, dell'idealismo che permea il pensiero politico realista di Lenin, soprattutto ne *L'estremismo malattia infantile del comunismo* del 1920.

Al pensiero di Carl Schmitt e al suo realismo trascendente è rivolta l'attenzione di Pasquale Serra nel terzo capitolo di *Leggere i classici della politica*. Recuperando alcune riflessioni già espresse in altri lavori, Serra evidenzia in effetti come Schmitt, in un contesto di dialettica tra libertà e autorità, sostenesse, in contrapposizione ad un certo tipo di *nomos* globalizzato e delocalizzato, generatore di angoscia e paura, il ricorso a ordinamenti elementari. Da cosiddetto "abitatore dello spazio" affetto da paura, Schmitt non pensa in effetti si possa fare a meno di una localizzazione, che può aver luogo tramite il ricorso a un ordinamento pluriverso di "grandi spazi" contrapposti all'unificazione del mondo e al totalitarismo dello Stato mondiale.

Luca G. Castellin conclude l'agile e al contempo ricco volume *Leggere i classici della politica* recuperando, all'interno del proprio lavoro, il cosiddetto realismo cristiano dell'influente teologo protestante statunitense Reinhold Niebuhr. In una prospettiva agostiniana, Niebuhr è di fatto colui che riesce a coniugare la morale al realismo politico, promuovendo letture del mondo e soluzioni politiche tutt'altro che miopi e ciniche. Con ogni probabilità, è proprio questo che gli ha permesso di estendere la sua "lunga ombra", così l'ha definita lo storico Arthur M. Schlesinger Jr., sugli affari interni e internazionali americani del XX secolo. Non è un caso, infatti, che il pensiero del docente della Union Theological Seminary (Columbia University) abbia indotto pure figure come Samuel P. Huntington a considerarsi "figli di Niebuhr".

Come il precedente volume *Leggere i classici della politica. Le forme delle libertà* (2022), la cui attenzione è rivolta a figure come Rousseau, Hegel, Marx e John S. Mill, pure *Leggere i classici della politica. Il realismo politico* (2024) può essere considerata una collettanea di estremo interesse. Riuscendo a dosare rigore metodologico (quello della Storia del pensiero politico) e accessibilità a un pubblico non necessariamente specialistico, i curatori e gli autori del volume sono riusciti, a mio parere, a recuperare, chiarire e restituire alcune articolazioni del realismo politico contemporaneo, inquadrandole nel proprio contesto storico e geografico di riferimento. La scelta di soffermarsi in tal modo sul realismo, che da Mosca arriva a Niebuhr, passando per Lenin e Schmitt, può aprire la strada in Italia ad altri studi che riescano ad andare oltre certe letture "classiche" di alcune dottrine politiche.