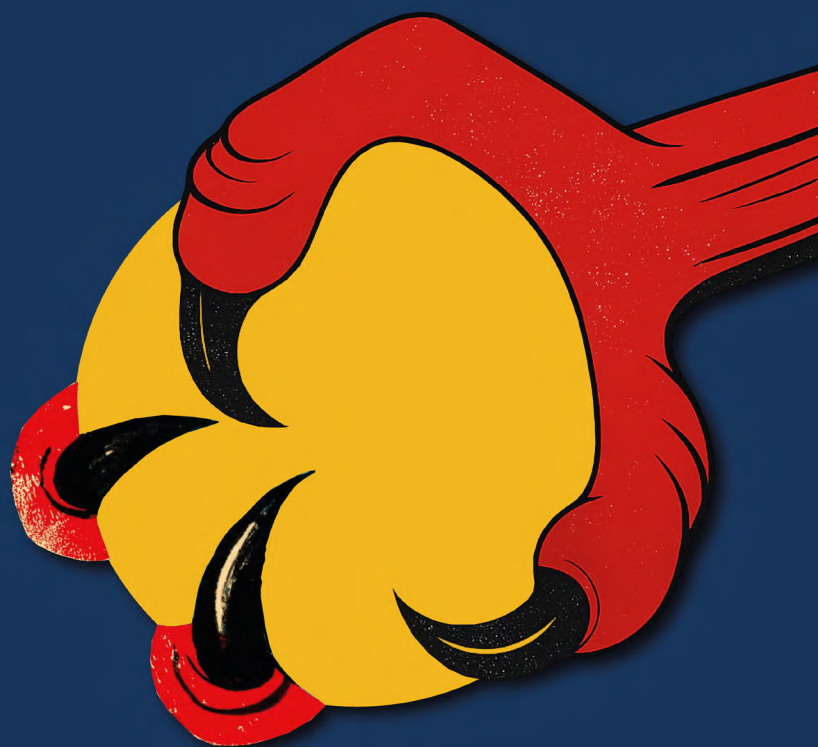




Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

7 • 1 • 2025



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



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

DIRETTORE RESPONSABILE: Angela Di Gregorio

VICE DIRETTRICI: Cristiana Fiamingo, Elisa Giunchi, Marzia Rosti, Daniela Vignat

COMITATO SCIENTIFICO

Suren Avakian, Marie-Elisabeth Baudoin, Martin Belov, Fabio Bettanin, Armin von Bogdandy, Tanja Cerruti, Leila 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, Rosita di Peri, Filippo Dornetti, Simone Dossi, Caterina Filippini, Monika Forejtová, Simone Giannello, 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, Arianna Angeli, Giovanni Cavaggion, Carlo Erba, Marco Aurelio Golfetto, Shawn Guido Guidi, Edoardo Maria Landoni, Marco Morra, Christian Javier Mosquera Arias, Valentina Paleari, Giulia Rovelli, Alessandro Vitale

ISSN 2612-6672

doi: 10.54103/2612-6672/2025/7/1

Edito in Diamond Open Access dalla Milano University Press
con licenza [Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives \(CC BY-NC-ND\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)
su Riviste Unimi (<https://riviste.unimi.it/index.php/NAD>)

© 2025 The Authors



INDICE

SAGGI

La capacità espansiva dei diritti della natura: i diritti degli animali non umani nel socio-biocentrismo ecuadoriano	
<i>Serena Baldin</i>	1
Crisis de la democracia representativa en Latinoamérica: entre autoritarismos y movimientos instituyentes democráticos	
<i>Daniel Cujabán y Antonio Di Stasio</i>	13
Cittadinanza e <i>ius scholae</i> : una questione costituzionale	
<i>Eleonora Iannario</i>	31
Neoliberalism as a Deconstruction of Liberalism in the EU: The Use of Semantic Inversion in the Rule of Law Conditionality Regulation	
<i>Edoardo Maria Landoni, Iacopo Taddia</i>	65
Balancing Coercion and Extortion: Change and Continuity in Ukrainian Statehood	
<i>Mykhailo Minakov</i>	85
Transizione energetica e intelligenza artificiale	
<i>Francesca Mollo</i>	99
Problemi e prospettive dell' <i>influencer marketing</i> nell'ecosistema digitale	
<i>Beatrice Rabai</i>	113
Bolsonaro, Kast e Milei: un "nuovo populismo" in America Latina?	
<i>Francesco Davide Ragno</i>	139
Orientalismo, colonialismo e cristianesimo nella Francia dell'Ottocento: l'India di Jean-Félix-Onésime Luquet	
<i>Massimiliano Vaghi</i>	153
Green Energy or Green Colonialism? The Case of Green Hydrogen in Namibia	
<i>Bruno Venditto, Ndumba J. Kamwanyah</i>	167

SEZIONE SPECIALE "ELEZIONI ED INVOLUZIONI AUTORITARIE" (A CURA DI ANGELA DI GREGORIO)

Il dialogo tra la Corte costituzionale della Romania e la Commissione europea nel contrasto alla disinformazione elettorale <i>online</i>	
<i>Giovanni Colocrese</i>	185

La crisi dello stato di diritto in Serbia tra manipolazioni elettorali, corruzione e resistenza della società civile

Laura Alessandra Nocera 203

La tenuta della “democrazia elettorale” nell’era digitale

Chiara Spiniello 213

La Repubblica Federale tedesca e la difesa della democrazia (*wehrhafte Demokratie*) tra l’ascesa dell’estrema destra e crisi dei partiti tradizionali

Ubaldo Villani-Lubelli 229

SEZIONE SPECIALE “MONDI OCCIDENTALI. LA DOTTRINA MONROE AL BICENTENARIO” (A CURA DI DANIELA VIGNATI)

The Monroe Declaration and the Anglo-American Rivalry over Revolutionary Hispanic America
Deborah Besseghini 249

Beyond Monroe Doctrine’s Paternalism: US-Latin America Cultural Relations in History and Historiography

Benedetta Calandra 271

The New Monroe Doctrine and the Retreat of European Empires After 1865

Don H. Doyle 281

From Imagined Community to Security Zone to International Empire The Many Lives of the Monroe Doctrine

Marco Mariano 293

A Diplomatic Language. John Quincy Adams, the War of 1812, and the Origins of the Monroe Doctrine

Marco Sioli 305

More than One? The Monroe Doctrine, Cold War Style

Mariele Merlati and Daniela Vignati 315

ALTRI CONTRIBUTI

Libertà di stampa e dittature del XX secolo

Mario G. Losano 331

Il parere della Corte internazionale di giustizia del 19 luglio 2024 sulle conseguenze giuridiche delle politiche e pratiche di Israele nel Territorio palestinese occupato, inclusa Gerusalemme est

Marco Pedrazzi 341

Writing and Rewriting Abd El-Krim El-Khattabi’s Memory

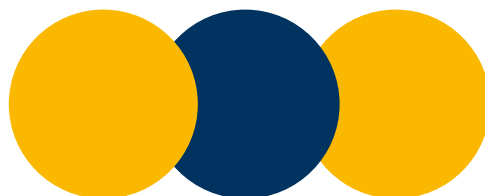
Martina Tremolada 355



AUTORI DI QUESTO NUMERO (IN ORDINE ALFABETICO)

Serena Baldin, Deborah Besseghini, Benedetta Calandra, Giovanni Colocrese, Daniel Ricardo Cujabàn Artunduaga, Antonio Di Stasio, Don Doyle, Eleonora Iannario, Ndumba Kamanyah, Edoardo Maria Landoni, Mario Giuseppe Losano, Marco Mariano, Mariele Merlati, Mikhail Minakov, Francesca Mollo, Laura Alessandra Nocera, Marco Pedrazzi, Beatrice Rabai, Francesco Ragno, Marco Sioli, Chiara Spiniello, Iacopo Taddia, Martina Tremolada, Massimiliano Vaghi, Bruno Venditto, Daniela Vignati, Ubaldo Villani-Lubelli.

7 • 1 • 2025



SAGGI

Serena Baldin, La capacità espansiva dei diritti della natura: i diritti degli animali non umani nel socio-biocentrismo ecuadoriano

Daniel Cujabán y Antonio Di Stasio, Crisis de la democracia representativa en Latinoamérica: entre autoritarismos y movimientos instituyentes democráticos

Eleonora Iannario, Cittadinanza e ius scholae: una questione costituzionale

Edoardo Maria Landoni, Iacopo Taddia, Neoliberalism as a Deconstruction of Liberalism in the EU: The Use of Semantic Inversion in the Rule of Law Conditionality Regulation

Mykhailo Minakov, Balancing Coercion and Extortion: Change and Continuity in Ukrainian Statehood

Francesca Mollo, Transizione energetica e intelligenza artificiale

Beatrice Rabai, Problemi e prospettive dell'influencer marketing nell'ecosistema digitale

Francesco Davide Ragno, Bolsonaro, Kast e Milei: un "nuovo populismo" in America Latina?

Massimiliano Vaghi, Orientalismo, colonialismo e cristianesimo nella Francia dell'Ottocento: l'India di Jean-Félix-Onésime Luquet

Bruno Venditto, Ndumba J. Kamwanyah, Green Energy or Green Colonialism? The Case of Green Hydrogen in Namibia

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

7 • 1 • 2025



**LA CAPACITÀ ESPANSIVA DEI DIRITTI DELLA NATURA:
I DIRITTI DEGLI ANIMALI NON UMANI NEL SOCIO-BIOCENTRISMO
ECUADORIANO**

SERENA BALDIN

NAD
Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Saggi

LA CAPACITÀ ESPANSIVA DEI DIRITTI DELLA NATURA:
I DIRITTI DEGLI ANIMALI NON UMANI NEL SOCIO-
BIOCENTRISMO ECUADORIANOTHE EXPANSIVE CAPACITY OF THE RIGHTS OF NATURE: THE RIGHTS OF NON-
HUMAN ANIMALS IN THE ECUADORIAN SOCIO-BIOCENTRISM*Serena Baldin* *

ABSTRACT

[It.] L'Ecuador tutela a livello costituzionale gli animali non umani secondo due modalità: mediante esplicite disposizioni e tramite un'interpretazione estensiva dell'art. 71 cost. sui diritti della natura. Questo contributo si focalizza sulle implicazioni del riconoscimento dei diritti degli animali attraverso l'art. 71 cost. e intende rispondere a tre interrogativi: la tutela individuale riguarda tutte le specie o solo alcune categorie? Quali diritti sono attribuiti agli animali? Ci sono limiti al godimento di tali diritti?

Parole chiave: diritti degli animali – diritti della natura – socio-biocentrismo – Ecuador

[Es.] Ecuador's constitution protects non-human animals in two ways: through explicit provisions and through a broad interpretation of Article 71 on the rights of nature. This paper focuses on the implications of the recognition of animal rights through Article 71 of the Constitution and aims to answer three questions: Does the individual protection extend to all species or only to certain categories? What rights are granted to animals? Are there limits to the exercise of these rights?

Keywords: rights of animals – rights of nature – socio-biocentrism – Ecuador

* Professoressa ordinaria di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Trieste (<https://ror.org/02n742c10>), Dipartimento di Scienze politiche e sociali e Centro interdipartimentale per l'energia, l'ambiente e i trasporti "G. Ciamician". Il presente contributo è uno dei risultati delle attività svolte dall'Unità di ricerca dell'Università di Trieste (resp. prof.ssa S. Baldin) nell'ambito del progetto finanziato dall'Unione europea con bando PRIN PNRR 2022 "LUMEN – Law of natUre and huMan Ecosystem approach: modelling a traNsultural eco-legal framework" (P.I. prof.ssa S. Bagni, Univ. di Bologna, CUP J53D23018690001). Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. Responsabile del controllo editoriale: Laura Alessandra Nocera.



SOMMARIO: 1. L'accoglimento del socio-biocentrismo nel sistema costituzionale ecuadoriano. 2. Il quadro costituzionale sui diritti della natura. 3. Il quadro costituzionale relativo agli animali. 4. I diritti degli animali ricompresi nei diritti della natura. 5. Considerazioni finali.



1. L'ACCOGLIMENTO DEL SOCIO-BIOCENTRISMO NEL SISTEMA COSTITUZIONALE ECUADORIANO

Da decenni l'interesse giuridico verso il regno zoologico si sta facendo sempre più intenso. Nell'ambito costituzionale, le norme relative agli animali non umani (di seguito solo animali) sono generalmente inserite nelle clausole sulla protezione dell'ambiente¹. La tutela in questi casi è di tipo collettivo, riferita alla fauna, o alle specie minacciate o a rischio di estinzione, nonché alla biodiversità o all'ecosistema. L'obiettivo primario di questi disposti è di preservare le specie, non i singoli esemplari, e di mantenere l'equilibrio degli elementi biotici e abiotici.

Solo di rado la tutela costituzionale è di tipo individuale, ossia relativa a ogni animale singolarmente considerato in quanto essere vivente. Aperture in questa direzione si colgono nei precetti che impiegano la parola «animali» o termini consimili. Esempi di tutela individuale si colgono nella costituzione della Slovenia, che garantisce gli «animali contro i maltrattamenti o altra forma di crudeltà su di essi», in quella della Svizzera, che «tiene conto della dignità della creatura», e dell'Italia, che riserva alla legge il compito di disciplinare «i modi e le forme di tutela degli animali»². La protezione dei singoli esponenti delle specie non umane, usualmente racchiusa nei codici penali o nelle normative sul benessere animale, acquisisce così visibilità nella fonte di rango supremo. È una conferma dell'importanza riconosciuta ai loro interessi, tanto da inserirsi nel quadro dei valori costituzionali³.

L'Ecuador ha accolto ambedue le modalità di tutela nella Costituzione vigente dal 2008, in via espressa mediante apposite disposizioni e in via implicita tramite un'interpretazione estensiva dell'art. 71 Cost. sui diritti della natura, profilo su cui si incentra in particolare il presente lavoro.

Per chiarire in cosa consistano i diritti della natura è opportuno premettere che la costituzione abbraccia contemporaneamente due visioni. Da un lato, si trovano disposti in linea con il modo antropocentrico di considerare l'intorno che ci circonda⁴, di cui è emblema il diritto all'ambiente. Dall'altro lato, ci sono disposti che riflettono l'etica biocentrica⁵, in base alla quale gli esseri umani non sono collocati al centro dell'universo

¹ Cfr. C. Piciocchi, *Diritti della natura e diritti degli animali*, in *DPCE online*, Sp. 2, 2023, 254; K. Stilt, *Rights of Nature, Rights of Animals*, in *Harvard Law Rev.*, No. 5, 2021, 276 ss.

² Art. 72, c. 4, cost. slovena; art. 120, c. 2, cost. svizzera; art. 9, c. 4, cost. italiana. Sul punto, v. anche G. Botto, *Gli animali "in quanto esseri senzienti": riflessioni intorno alla riforma costituzionale belga del 2024*, in *DPCE online*, No. 3, 2024, 1621; F. Mucci, *La tutela degli animali tra diritto europeo, internazionale e costituzionale*, in *Eurojus*, No. 1, 2022, 258.

³ Si v. J. Eisen, *Animals in the constitutional state*, in *Int. J. Const. Law*, No. 4, 2018, 909 ss.

⁴ Sull'antropocentrismo e sull'evoluzione delle filosofie animaliste nella prospettiva giuridica della tutela animale, v. F. Rescigno, *I diritti degli animali. Da res a soggetti*, Giappichelli, 2005, 9 ss.

⁵ Dal punto di vista filosofico, l'etica biocentrica, formulata da Paul Taylor negli anni Ottanta del secolo scorso, si basa su quattro principi: a) gli esseri umani sono membri della comunità di vita sulla Terra nello stesso senso e negli stessi termini degli altri esseri viventi; b) gli esseri umani, insieme a tutte le altre specie, sono parte degli ecosistemi, reti complesse di elementi

o al di sopra di tutto e si presta attenzione al valore intrinseco che ogni ecosistema e ogni suo elemento ha in sé e per sé, indipendentemente dall'importanza che ha per gli esseri umani. Tale visione legittima il riconoscimento della soggettività giuridica della natura e di una sua correlata sfera di diritti⁶.

La corte costituzionale dell'Ecuador, facendo proprie le posizioni di autorevoli studiosi, impiega il termine socio-biocentrismo per specificare che esso non nega la possibilità di soddisfare i bisogni materiali degli esseri umani⁷. Riconoscere i diritti della natura significa garantire la sopravvivenza di specie ed ecosistemi rispettando i loro cicli di vita e di rigenerazione⁸.

Nel 2022, il giudice delle leggi ha offerto un inquadramento sistematico dei diritti degli animali nell'ambito della decisione relativa alla scimmia Estrellita, statuendo che gli animali sono soggetti di diritto distinti dalle persone⁹. Al di là dei puntuali commenti al caso, a cui si rinvia per ulteriori dettagli¹⁰, dalla sistematizzazione dei diritti imputabili agli esemplari del regno zoologico a partire dall'art. 71 Cost. sui diritti della natura sorgono tre interrogativi che chi scrive intende sviluppare in questa sede: la tutela individuale riguarda tutte le specie o solo alcune categorie? Quali diritti sono attribuiti agli animali? Ci sono limiti al godimento di tali diritti?

A monte delle considerazioni sorte dal riconoscimento giudiziale degli animali come soggetti giuridici e delle loro pretese (su cui al § 4), è doveroso ricostruire il quadro costituzionale relativo ai diritti di Madre Terra e alla tutela animale (§§ 2 e 3). In chiusura, si svolgeranno delle riflessioni sugli sviluppi del diritto animale nell'ordinamento ecuadoriano (§ 5).

2. IL QUADRO COSTITUZIONALE SUI DIRITTI DELLA NATURA

L'idea di costituzionalizzare i diritti della natura si fece strada durante i lavori dell'Assemblea costituente¹¹, dopo che un gruppo di animalisti rivendicò la tutela per gli animali non umani¹². Tuttavia, le

interconnessi; c) ogni singolo organismo, come ogni essere umano, è un centro teleologico che persegue il proprio bene alla sua rispettiva maniera; d) gli esseri umani non sono intrinsecamente superiori agli altri esseri viventi. Taylor propugna un modo di intendere le relazioni fra esseri umani e natura di tipo paritario, in cui la natura deve essere rispettata e protetta per il suo valore intrinseco e a ogni singolo essere vivente si riconosce dignità morale. Sui quattro principi di Taylor, v. E. Abplanalp, *Respect for Nature: A Theory of Environmental Ethics*, in *International Dialogue*, No.10, 2013, 261 ss.; M. Andreozzi, *L'umiliazione di Darwin. Le radici biologiche degli sviluppi non-antropocentrici dell'etica ambientale contemporanea*, in *Scienza & Filosofia*, No. 28, 2022, 111 ss.

⁶ Sul "mandato ecologico" nella costituzione dell'Ecuador e il dibattito su antropocentrismo e biocentrismo, v. E. Gudynas, *Los derechos de la Naturaleza en serio Respuestas y aportes desde la ecología política*, in A. Acosta, E. Martínez (eds.), *La naturaleza con Derechos. De la filosofía a la política*, Ed. Abya Yala, 2011, 239 ss.

⁷ V. il § 56 della sentenza della corte costituzionale n. 253-20-JH/22 del 27 gennaio 2022, (*Derechos de la Naturaleza y animales como sujetos de derechos*) Caso "Mona Estrellita".

⁸ Cfr. E. Gudynas, *Tensiones, contradicciones y oportunidades de la dimension ambiental del Buen Vivir*, in I.H. Farah, L. Vasapollo (eds.), *Vivir bien: ¿Paradigma no capitalista?*, CIDES-UMSA y Plural, 2011, 243 ss.

⁹ V. il caso "Mona Estrellita", § 80 ss.

¹⁰ Il caso riguardava un primate della specie lagotrice a rischio di estinzione tenuto illegalmente in cattività per ben diciotto anni. A seguito dell'intervento dell'autorità pubblica, la scimmia era stata prelevata dall'abitazione in cui era vissuta fino ad allora in condizioni penose e trasferita in uno zoo dove, poco dopo, era deceduta. La Corte costituzionale riconosce la violazione dei diritti di Estrellita in tre momenti distinti: quando la ricorrente aveva sottratto la scimmia dal suo ambiente naturale per tenerla con sé, quando l'autorità pubblica l'aveva confiscata e poi quando l'aveva sistemata in uno zoo anziché reinserirla nel suo habitat. Per i commenti alla decisione, cfr. V. Aillon, *Los animales en el régimen jurídico de Ecuador, de semovientes a sujetos de derechos*, in *Rev. Brasileira de Direito Animal*, No. 1, 2024, 1 ss.; V. Morales Naranjo, *Los fundamentos éticos que entretejen los derechos de los animales y de la naturaleza: una revisión a la Sentencia sobre la Mona Estrellita*, in *Ecuador Debate*, No. 116, 2022, 95 ss.; A. Gutmann, *Derechos relacionales de los animales: el animal en el marco del derecho constitucional ecuatoriano*, in *Foro: Rev. de Derecho*, No. 41, 2024, 71 ss.

¹¹ I lavori dell'Assemblea costituente iniziarono a novembre 2007 e si conclusero a luglio 2008; il testo approvato dall'Assemblea fu confermato tramite un referendum costituzionale ed entrò in vigore il 20 ottobre 2008.

¹² Cfr. A. Acosta, *Construcción constituyente de los derechos de la naturaleza: Repasando una historia con mucho futuro*, in L. Estupiñán Achury et al. (eds), *La naturaleza como sujeto de derechos en el constitucionalismo democrático*, Universidad Libre, 2019, 165.

clausole costituzionali sui diritti di Madre Terra non accennano al regno zoologico, sebbene la questione animale sia spesso presente nel dibattito giuridico sulla soggettività della natura¹³. Biocentrismo e animalismo sono due correnti filosofiche che pongono parimenti l'accento sui diritti della natura e sui doveri umani di tutelarla. Esse però si discostano per il fatto che il biocentrismo si focalizza sulla sopravvivenza delle specie, mentre l'animalismo giunge a sostenere l'esistenza di diritti per i singoli animali, come il diritto alla non sofferenza, alla vita e alla libertà¹⁴.

Per ciò che riguarda la tutela ambientale, in Ecuador l'ambiente e la natura non sono concepiti come sinonimi e per questo motivo la costituzione li disciplina in capitoli distinti.

Il diritto a vivere in un ambiente sano ed ecologicamente equilibrato è inserito all'art. 14 Cost., all'interno del Titolo II «Diritti» e precisamente nel Capitolo II intitolato «Diritti del *buen vivir*», dove al primo comma si legge che: «Si riconosce il diritto della popolazione a vivere in un ambiente sano ed ecologicamente equilibrato, che garantisca la sostenibilità e il *buen vivir, sumak kawsay*». Semplificando molto, *buen vivir* (e *kumak kawsay* in lingua quechua) significa vivere una vita piena e dignitosa, da realizzarsi all'interno della comunità e nel rispetto della natura. Il *buen vivir* funge da alternativa al concetto di sviluppo e getta le basi per una transizione verso una società più equa e sostenibile, postulando un cambio epistemologico del modo di intendere le relazioni fra Stato, individui, collettività, mercato e natura. Esso fa leva sulla cosmovisione dei popoli indigeni e sugli apporti delle teorie che contrastano gli effetti della globalizzazione e del capitalismo ed è ben lontano dall'idea di sviluppo radicata nei Paesi del Nord globale¹⁵.

Il diritto all'ambiente sano ed ecologicamente equilibrato è un diritto che spetta agli individui e che già trovava riconoscimento nelle precedenti carte costituzionali del 1979 e del 1998¹⁶. Ora questo diritto umano è funzionale alla sostenibilità e al *buen vivir*, messi in seria crisi dallo sfruttamento intensivo delle risorse naturali e dal degrado ambientale.

Pure la consacrazione dei diritti di Madre Terra assolve allo scopo di assicurare la sostenibilità e il *buen vivir*, ma lo fa: a partire da un diverso postulato assiologico; tramite la personalità giuridica attribuita a un nuovo soggetto, non umano; e in un ambito di applicazione distinto rispetto al diritto ambientale. È stato acutamente osservato che la natura è «il contenitore prioritario dei beni relazionali disposti dalla Costituzione, prevalente sull'individualismo assiologico delle pratiche di bilanciamento, proprio perché identificata non più come oggetto materiale di valorizzazione (e protezione) bensì come soggetto-dovere delle stesse relazioni umane»¹⁷.

La carta fondamentale è espressione di un nuovo patto costituente, rispettoso dei valori dei gruppi autoctoni e del loro modo di intendere la vita, in cui l'umanità è considerata parte integrante della natura e tutti gli esseri viventi – umani, non umani, vegetali – hanno lo stesso valore ontologico. Nelle popolazioni indigene, il comportamento sociale è di tipo adattivo nei riguardi dell'ambiente ed è teso

¹³ Ad es., trattano congiuntamente sia di diritti della natura che degli animali E.R. Zaffaroni, *La Pachamama y el humano*, Ed. Madres de Plaza de Mayo, 2012, e D.R. Boyd, *The rights of nature. A legal revolution that could save the world*, ECW Press, 2017. V. altresì R. Ávila Santamaría, *El derecho de la naturaleza: fundamentos*, in A. Acosta, E. Martínez (eds.), *La naturaleza con Derechos*, cit., 203 ss.; B. Hernández Bustos, V.M. Fuentes Terán, *La Ley Orgánica de Bienestar Animal (LOBA)*, in *Derecho Animal. Forum of Animal Law Studies*, No. 3, 2018, 114.

¹⁴ Cfr. S. Castignone, *Povere bestie. I diritti degli animali*, Marsilio, 1997, 13 ss. V. anche *infra*, § 5, per ulteriori considerazioni.

¹⁵ *Ex multis*, v. C. Larrea, N. Greene (eds.), *Buen vivir como alternativa al desarrollo: una construcción interdisciplinaria y participativa*, Universidad Andina Simón Bolívar, 2017; S. Baldin, *Il buen vivir nel costituzionalismo andino. Profili comparativi*, Giappichelli, 2019.

¹⁶ F.L. Mila Maldonado, K.A. Yáñez Yáñez, *El constitucionalismo ambiental en Ecuador*, in *Actualidad Jurídica Ambiental*, No. 97, 2020, 8.

¹⁷ Così M. Carducci, *Natura (diritti della)*, voce in *Digesto Disc. Pubbl.*, VII Agg., UTET, 2017, 518 ss.

alla conservazione dell'equilibrio ecologico. Tali popoli si sentono parte di una complessa struttura di relazioni sia all'interno del gruppo sia con gli elementi abiotici e biotici dell'ecosistema, dove animali e piante possono godere di un rispetto individuale, analogo a quello riservato alle persone¹⁸.

La costituzione accoglie la prospettiva biocentrica e riconosce alla natura una posizione giuridica soggettiva. Il cambio di paradigma si ravvisa fin dal preambolo, dove si afferma che il popolo ecuadoriano celebra «la natura, la *Pacha Mama*, della quale siamo parte e che è vitale per la nostra esistenza» e decide di costruire «una forma nuova di convivenza civile, nella diversità e in armonia con la natura, per raggiungere il *buen vivir*, il *sumak kawsay*»¹⁹. Le modalità di interazione fra gli esseri umani e la natura, di reciproca dipendenza²⁰, rendono chiara la distanza ontologica con il concetto di ambiente, sorto a sola tutela della salute umana.

Scorrendo l'articolato, un primo richiamo alla natura è inserito in apertura del Titolo II «Diritti», nel Capitolo I «Principi di applicazione dei diritti». L'art. 10, c. 2, Cost., afferma che «La natura è titolare di quei diritti che le riconosce la Costituzione» i quali, ai sensi dell'art. 11, c. 6, Cost., sono posti sullo stesso piano delle pretese degli esseri umani, dato che tutti i principi e diritti sono «di uguale posizione gerarchica».

Di seguito, il Capitolo VII, intitolato «Diritti della natura», enuncia tre pretese che Madre Terra può rivendicare.

L'art. 71 Cost. consacra due diritti: il diritto al rispetto integrale della sua esistenza e il diritto al mantenimento e alla rigenerazione dei suoi cicli vitali, della sua struttura, delle sue funzioni e dei suoi processi evolutivi. Questi diritti ecologici, per differenziarli dai diritti ambientali, mirano a proteggere i cicli vitali e i diversi processi evolutivi, non soltanto le specie in pericolo o le aree naturali²¹. L'articolo esordisce riferendosi alla «natura, o *Pacha Mama*, dove si riproduce e si realizza la vita» in quanto la Terra stessa è considerata un essere vivente. In tale modo, il disposto riguarda tutte le specie e include gli animali, i cui diritti costituiscono una dimensione specifica dei diritti della natura. «I diritti degli animali hanno come titolari membri determinati esclusivamente del regno animale, mentre i diritti della natura riguardano, più in generale, l'esistenza di tutte le specie naturali, non solo quelle animali»²².

L'art. 72 Cost. statuisce il diritto al ripristino, che impone il risanamento di ampie aree degradate ed è indipendente dall'obbligo dello Stato e delle persone fisiche e giuridiche di risarcire i singoli o i gruppi che dipendano dai sistemi naturali danneggiati.

In aggiunta a questi tre diritti sostanziali, Madre Terra gode anche di un diritto procedurale, così espresso: «Ogni persona, comunità, popolo o nazionalità potrà pretendere dall'autorità pubblica l'osservanza dei diritti della natura» (art. 71, c. 2, Cost.). La previsione riguarda anche le autorità giurisdizionali,

¹⁸ Cfr. D. Vela Almeida, E. Alfaro Reyes, *Componente antropológico*, in J.M. Prieto Méndez, *Derechos de la Naturaleza: fundamento, contenido y exigibilidad jurisdiccional*, CEDEC, 2013, 215; K. Becerra Valdivia, *Relación entre los pueblos indígenas de las Américas y los demás animales. Aprendizajes y propuestas para el Derecho*, in *DALPS: Derecho Animal-Animal Legal and Policy Studies*, No. 2, 2024, 58 ss.

¹⁹ *Pacha Mama* è traducibile con «tutto come *Pacha*», ossia il cosmo spazio-temporale interconnesso nella sua totalità e quindi solo in via riduttiva può considerarsi un sinonimo di Madre Terra o natura; cfr. J. Estermann, *Filosofía andina, estudio intercultural de la sabiduría autóctona andina*, Ediciones Abya Yala, 1998, 145. I richiami al *buen vivir-sumak kawsay* e alla natura-*Pacha Mama* rientrano nel paradigma interculturale promosso dall'Ecuador in ogni settore della vita pubblica e delle istituzioni, in modo da accogliere la cultura millenaria dei popoli nativi alla pari di quella occidentale. Su questi profili v. D. Bonilla Maldonado, *The rights of nature and a new constitutional environmental law*, in J.R. May, E. Daly (eds), *Human Rights and the Environment: Legality, Indivisibility, Dignity and Geography*, vol. 7, Edward Elgar, 2019, 311 ss.

²⁰ V. corte costituzionale, sent. n. 034-16-SIN-CC del 27 aprile 2016, 13.

²¹ V. E. Martínez, A. Acosta, *Los Derechos de la Naturaleza como puerta de entrada a otro mundo posible*, in *Rev. Direito e Práxis*, No. 4, 2017, 2943.

²² V. il caso «*Mona Estrellita*», §§ 91 e 93.

a cui la natura può inoltrare ricorsi per mezzo di chiunque si voglia fare sua portavoce. L'eventuale risarcimento dei danni andrà riconosciuto in via esclusiva alla natura, mediante la creazione di appositi fondi di tutela.

Nel corso degli anni, la Corte costituzionale ha riconosciuto in capo a Madre Terra ulteriori diritti, sia di tipo sostanziale, come il diritto all'acqua, sia di tipo procedurale, come l'obbligo di motivazione, il giusto processo e la tutela giudiziale effettiva²³, a conferma che si tratta di una categoria a fattispecie aperta, sebbene l'art. 10, c. 2, Cost. sembri disporre una riserva di legge, per cui l'elenco sarebbe estendibile solo mediante legge costituzionale²⁴.

3. IL QUADRO COSTITUZIONALE RELATIVO AGLI ANIMALI

In merito ai riferimenti al mondo zoologico inclusi nella carta fondamentale, essi in maggioranza sono generici, dato che la biodiversità (oltre una ventina di disposti), l'ecosistema (un'altra ventina di passaggi costituzionali) e il patrimonio o le risorse naturali (una dozzina di enunciati) includono in senso lato gli animali. Lo stesso dicasi del richiamo alle specie contemplato all'art. 73 Cost., dove si dispone che lo Stato «adotta misure precauzionali e restrittive per le attività che possono portare all'estinzione di specie, alla distruzione di ecosistemi o alla alterazione permanente dei cicli naturali». Il precetto rientra nel Capitolo VII relativo ai diritti della natura e costituzionalizza un pilastro del diritto ambientale, ossia il principio di precauzione.

Le restanti clausole sono più specifiche. Due disposizioni sono inserite all'art. 57, c. 12, Cost., nell'ambito dell'esteso novero di diritti collettivi riservati ai popoli indigeni²⁵ e in buona misura riprendono quanto era già previsto all'art. 84, c. 12, della costituzione del 1988. Si contempla sia la protezione degli animali nei territori gestiti dai popoli autoctoni²⁶ sia il diritto dei nativi di recuperare, promuovere e salvaguardare la conoscenza delle risorse e delle proprietà della fauna e della flora. Il primo disposto offre una copertura costituzionale individuale agli animali (nei termini indicati *supra*, al § 1), mentre il secondo disposto tutela i saperi tradizionali indigeni relativi al mondo vegetale e animale.

Tali enunciati vanno intesi in una prospettiva interculturale, che tiene conto delle specifiche modalità dei gruppi autoctoni di rapportarsi con gli esemplari del regno zoologico. Si segnala al riguardo che il codice organico dell'ambiente del 2017 riconosce le attività di caccia a scopo di sussistenza, disponendo che le comunità native possano fare un uso sostenibile delle risorse naturali dell'area a cui sono legate secondo i loro usi tradizionali²⁷. Un esempio concreto di come si declinano la sostenibilità e il socio-biocentrismo è

²³ Cfr. V. Solano Paucay, M.D. Marín, *Derechos de la Naturaleza y la jurisprudencia constitucional en Ecuador*, in *Foro. Revista de Derecho*, No. 41, 2024, 16.

²⁴ Cfr. R. Bedón Garzón, S. Suárez, *Derechos de la naturaleza en Ecuador y otras tendencias a nivel internacional*, in *CÁLAMO. Revista de Estudios Jurídicos*, No. 11, 2019, 9.

²⁵ La formulazione del comma 12 dell'art. 57 Cost. è piuttosto complessa. Si riconoscono e garantiscono ai popoli indigeni i seguenti diritti collettivi: «Mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; [...] los recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agrobiodiversidad; sus medicinas y prácticas de medicina tradicional, con inclusión del derecho a recuperar, promover y proteger los lugares rituales y sagrados, así como plantas, animales, minerales y ecosistemas dentro de sus territorios; y el conocimiento de los recursos y propiedades de la fauna y la flora».

²⁶ Sull'organizzazione territoriale ecuadoriana, dove lo Stato di tipo unitario prevede forme di decentramento articolate su più livelli di governo, v. M. Navas Alvear, E. Toro Carderón, *El modelo constitucional de organización territorial y descentralización en el Ecuador. Una aproximación*, in G. Pavani, L. Estupiñán Achury (eds.), *Plurinacionalismo y centralismo. Tensiones del Estado unitario en América Latina*, Universidad Libre, 2017, 305 ss.

²⁷ V. l'art. 70 del *Código Orgánico del Ambiente*, in *Registro Oficial n. 983 Suplemento*, 12 de abril de 2017, dove si fa divieto della caccia nei confronti della fauna selvatica e di specie minacciate indicate dal Ministero. L'art. 71 regola la caccia di controllo, per gestire le popolazioni di specie animali che possono influire sugli ecosistemi.

offerto dal popolo *sarayaku*, che elabora piani di governo del territorio e segue precise regole per prendere le decisioni collettive su cosa e quanto cacciare²⁸.

Un'ulteriore previsione ricade nella sovranità alimentare²⁹, ambito in cui lo Stato deve assicurarsi che «gli animali destinati all'alimentazione umana siano sani e siano allevati in un ambiente sano» (art. 281, c. 7, Cost.). La legge organica sulla salute agricola del 2017 dà attuazione al precetto costituzionale. Tra i suoi scopi vi è quello di garantire che la filiera zootecnica sia conforme allo standard di benessere animale³⁰, che è considerato soddisfacente se l'animale «è sano, comodo, ben nutrito, sicuro, in grado di tenere il comportamento innato e se non patisce disagi riconducibili ad esempio a dolore, paura, sofferenza»³¹. Questi parametri, anche noti come le cinque “libertà”, rappresentano a livello globale i criteri minimi dello standard di vita degli animali usati per finalità produttive³².

Un ultimo disposto si sofferma sulle politiche di gestione della fauna urbana, affidate allo Stato e alle autonomie decentrate (art. 415 Cost.). Tale gestione deve garantire il benessere, sradicare la violenza e promuovere un trattamento adeguato al fine di evitare sofferenze inutili alle specie non umane, ai sensi dell'art. 139 del codice organico dell'ambiente. In aggiunta, il codice organico integrale penale, come revisionato nel 2019 e vigente dal 2020, estende la tutela fino ad allora riservata solo agli animali da compagnia anche agli animali da lavoro, da consumo, da intrattenimento e da sperimentazione, e tipizza i reati contro la fauna urbana e la fauna selvatica come delitti anziché semplici contravvenzioni³³.

Il *corpus* normativo primario a consolidamento dello schema costituzionale è indice del ruolo proattivo del legislatore nell'ambito del diritto animale. Negli ultimi anni, il quadro giuridico è stato aggiornato e rafforzato per stare al passo con gli sviluppi mondiali. Tuttavia, l'approccio sotteso a tali disposti considera le specie non umane come oggetti del diritto e non come persone giuridiche. Questa impostazione si coglie bene dalla lettura dell'art. 585 del codice civile ecuadoriano, dove gli animali ricadono tra le cose mobili semoventi, ossia *res* che si muovono da sole e che per questo si differenziano dalle cose mobili inanimate, le quali si spostano da un luogo a un altro solo grazie a una forza esterna³⁴.

L'assioma animale-cosa è molto diffuso nel panorama giuscomparato e, in America Latina, affonda le radici nel codice civile cileno elaborato da Andrés Bello a metà dell'Ottocento che ebbe ampia influenza nell'area, Ecuador compreso³⁵. Attualmente, la reificazione degli animali è messa in discussione da chi

²⁸ Cfr. V. Morales Naranjo, *Los fundamentos éticos que entretejen los derechos de los animales y de la naturaleza*, cit., 104.

²⁹ I sostenitori della sovranità alimentare promuovono politiche sul cibo alternative rispetto a quelle dominanti, orientate solo al profitto. Le rivendicazioni sottese si basano sull'assunto che il cibo non possa essere considerato alla stregua di un qualsiasi altro bene di consumo. Per un approfondimento sul caso ecuadoriano si consenta il rinvio a S. Baldin, *La circolazione dell'idea di sovranità alimentare e la sua attuazione in Ecuador*, in *Revista general de derecho público comparado*, No. 28, 2020, 1 ss.

³⁰ V. l'art. 4, lett. d, della *Ley Orgánica de Sanidad Agropecuaria*, in *Registro Oficial* n. 27, *Segundo Suplemento*, 3 de julio de 2017.

³¹ V. World Organization for Animal Health, OIE Terrestrial Animal Health Code, Chapter 7.1, in https://www.woah.org/fileadmin/Home/eng/Health_standards/tahc/2016/en_chapitre_aw_introduction.htm.

³² I criteri minimi dello standard di vita animale corrispondono a: 1) libertà dalla fame e dalla sete, accesso a una dieta adeguata a mantenere buone condizioni di salute; 2) libertà dal disagio, grazie alla fornitura di spazi di vita adeguati; 3) libertà da lesioni, dolore e malattia; 4) libertà di manifestare le caratteristiche comportamentali specifiche della specie; 5) libertà dalla paura, con la garanzia di condizioni di vita che evitino la sofferenza mentale. Cfr. M. Tallacchini, *Il sentire animale tra scienze, valori e politiche europee*, in *Riv. diritto alimentare*, No. 3, 2021, 26 ss.; B. de Mori, *La “questione del benessere animale”*. Dal Rapporto Brambell alla “scienza” del benessere, in S. Castignone, L. Lombardi Vallauri (a cura di), *La questione animale*, Giuffrè, 2012, 96; L. Mingardo, *Il diritto animale globale come categoria giuridica emergente*, in *Journal of Ethics and Legal Technologies*, No. 1, 2023, 5.

³³ Artt. 247 e 249 del *Código Orgánico Integral Penal*, in *Registro Oficial Suplemento* n. 107, 24 de diciembre del 2019. Cfr. H. Echeverría, *La reforma penal ecuatoriana sobre protección animal*, in *PAE*, No. 11, 2021, 1 ss.

³⁴ V. *Código Civil*, in *Registro Oficial* n. 15, 14 de marzo de 2022.

³⁵ Cfr. M.V. Arias Factos, *Análisis de la descosificación de los animales no humanos de compañía en el Código Civil ecuatoriano a partir de la sentencia No. 253-20-JH de la Corte Constitucional del Ecuador*, Tesis, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2022, 17 ss.

invoca il riconoscimento della soggettività morale e giuridica, in particolare per i primati e gli animali d'affezione, basandosi soprattutto sulla loro senzienza, ossia la capacità di ricevere e reagire agli stimoli in maniera cosciente e di essere in grado di provare esperienze positive e negative. Sempre più di frequente, la richiesta incontra il favore di quei legislatori che rivedono la loro normativa introducendo una categoria giuridica *ad hoc* per le creature senzienti non umane, una terza opzione in aggiunta alle cose mobili e alle persone fisiche³⁶. Tuttavia, c'è chi osserva questo processo con scetticismo, evidenziando il fatto che, al di là del cambio nominalistico, agli animali poi continuano ad applicarsi le norme sulle cose in mancanza di ulteriori apposite disposizioni³⁷.

Il parlamento dell'Ecuador non ha ancora affrontato questo tema, sebbene gli animali godano del riconoscimento della soggettività giuridica ricompresa nei diritti della natura e non manchino proposte di riforma del codice civile in tal senso, avanzate nel corso dell'ultimo decennio³⁸.

4. I DIRITTI DEGLI ANIMALI RICOMPRESI NEI DIRITTI DELLA NATURA

I diritti degli animali si inseriscono nella traiettoria espansiva dei diritti sostanziali della natura, un versante su cui il giudice delle leggi, dall'entrata in vigore della nuova costituzione, ha prontamente assunto un ruolo di importanza capitale per realizzare il disegno biocentrico.

In primo luogo, ci si chiede se la tutela offerta dall'art. 71 Cost. offra una protezione individuale a tutte le specie o solo ad alcune, dando per presupposto che i diritti al rispetto integrale dell'esistenza e al mantenimento e alla rigenerazione dei cicli vitali, della struttura, delle funzioni e dei processi evolutivi vadano sicuramente accordati in forma collettiva a tutte le specie.

La domanda non è peregrina in virtù del fatto che, a livello mondiale, il dibattito sull'estensione delle tutele fa spesso leva sulla senzienza, o sulla sensibilità, o sulla vicinanza degli animali agli esseri umani³⁹. Si osserva infatti che quanto più l'animale si "avvicina" all'*homo sapiens* tanto più la sua tutela è intensa. I primati, ad esempio, per la loro prossimità genetica con la specie umana e per le loro competenze sociali altamente sviluppate, godono di garanzie particolarmente stringenti nell'ambito della sperimentazione⁴⁰.

Nel caso *Estrellita* si legge che «gli animali non devono essere protetti solo da una prospettiva ecosistemica o in vista delle esigenze degli esseri umani, ma soprattutto da una prospettiva che si concentra sulla loro individualità e sul loro valore intrinseco»⁴¹. Il riferimento all'individualità, tuttavia, sembra inquadrarsi sulla base del distinguo, operato in un successivo passaggio della sentenza, fra specie senzienti in senso stretto, che hanno un sistema nervoso centrale e specializzato, e specie senzienti in senso

³⁶ Mentre in Europa diversi ordinamenti hanno abbracciato questa impostazione e modificato di conseguenza i codici civili (es. Austria, Germania, Svizzera, Spagna), in America Latina il dibattito accademico e pubblico non ha ancora fatto breccia in sede legislativa; v. D. Cerini, *Gli animali come soggetti-oggetti: dell'inadeguatezza delle norme*, in *The Cardozo Electronic Law Bulletin*, No. 2, 2019, 6 ss.

³⁷ Si v. D. Francavilla, *Comparare il diritto degli animali*, in S. Castignone, L. Lombardi Vallauri (a cura di), cit., 838 ss.

³⁸ Cfr. M.V. Arias Factos, *Análisis de la descosificación de los animales no humanos de compañía*, cit., 36 ss.

³⁹ C. Regad, C. Riot, *Animal Law in France: Positive law, prospective law and learning the law of the living*, in *Journal of Animal Law, Ethics and One Health (LEOH)*, 2024, 24 ss.

⁴⁰ V. C. Piciocchi, *Diritti della natura e diritti degli animali*, cit., 261.

⁴¹ V. il caso "*Mona Estrellita*", § 79. Qui il collegio giudicante fa un espresso rinvio alla giurisprudenza del suo omologo colombiano il quale, nel caso relativo a un orso ebbe modo di affermare che «gli animali sono protetti non solo in base al loro contributo ecosistemico, ma anche in quanto esseri senzienti, considerati individualmente». Tuttavia, il giudice delle leggi della Colombia stabilì che gli animali non sono soggetti di diritto, ma oggetti di protezione costituzionale; v. sent. cost. SU-016 del 2020.

ampio, che hanno solo la capacità di percepire e rispondere agli stimoli esterni e di attivare dei meccanismi naturali di reattività biologica (come le piante e molte specie animali). La distinzione, solo abbozzata e non sviluppata nelle sue possibili conseguenze, lascia intravedere un approccio graduato, tale per cui il ventaglio di pretese è esteso o ristretto in funzione del fatto che ogni «specie ha le proprie esigenze di protezione, che si distinguono per le proprie caratteristiche e qualità; le loro richieste di protezione giuridica saranno quindi diverse»⁴².

Oltre al riconoscimento di diritti sostanziali, gli animali in veste sia collettiva che individuale godono di diritti procedurali, al pari di quelli riconosciuti a Madre Terra e la cui fonte di legittimazione si rinviene all'art. 71, c. 2, Cost. Un effetto positivo del riconoscimento della soggettività giuridica e delle pretese delle creature non umane è pertanto il fatto che esse possono agire in giudizio per difendere i propri interessi, diversamente da altri ordinamenti in cui i giudici negano agli animali la possibilità di accesso diretto alla giustizia non considerandoli soggetti giuridici.

In merito al secondo interrogativo a cui rispondere, relativo alla tipologia di diritti attribuiti agli animali, che devono essere confacenti alle rispettive necessità, ci si chiede come vadano identificati. La metodologia predisposta dalla corte prevede un approccio caso per caso, dove è richiesta l'applicazione congiunta del principio interspecie e del principio di interpretazione ecologica.

Il principio interspecie garantisce la tutela animale tenendo conto delle caratteristiche distintive, dei processi, dei cicli di vita, delle strutture, delle funzioni e dei processi evolutivi di ciascuna specie. Ad esempio, il diritto al rispetto e alla conservazione delle rotte migratorie è un diritto destinato solo alle specie con comportamenti migratori⁴³. Questo principio richiede di modificare il nostro modo di percepire il rapporto con gli animali e di ripensare le politiche e le normative per rafforzare la solidarietà interspecie⁴⁴.

Il principio di interpretazione ecologica impone il rispetto delle interazioni biologiche che esistono tra le specie e tra le popolazioni e gli individui di ciascuna specie (quali la competizione, l'amensalismo, l'antagonismo, il neutralismo, il commensalismo e il mutualismo) e che sono alla base dell'interdipendenza, dell'interrelazione e dell'equilibrio degli ecosistemi⁴⁵.

La corte elenca il numeroso plesso di diritti spettanti alla fauna selvatica, a cui appartiene la scimmia Estrellita, che scaturiscono dall'art. 71 Cost. come declinato in osservanza dei principi interspecie e di interpretazione ecologica. Il diritto principale è quello di esistere e, di conseguenza, di non essere estinto per motivi non naturali o antropici. Ulteriori diritti sono: a non essere cacciato, pescato, catturato, raccolto, estratto, detenuto, trafficato, commerciato o scambiato; al libero sviluppo del proprio comportamento animale; a sviluppare liberamente i propri cicli biologici, i processi e le interazioni; alla libertà e al *buen vivir* e a vivere in armonia; al cibo in base alle esigenze nutrizionali della specie; all'accesso ad adeguate quantità di cibo e acqua; alla salute; all'*habitat*; all'integrità fisica, mentale e sessuale; alla libertà di movimento e a vivere in un ambiente adatto a ciascuna specie, con adeguate condizioni di riparo e riposo; alla vita in un ambiente privo di violenza, nonché in un ambiente libero da sproporzionata crudeltà, paura e angoscia; a pretendere l'osservanza dei propri diritti dalle autorità competenti⁴⁶.

⁴² V. caso "Mona Estrellita", § 89.

⁴³ V. caso "Mona Estrellita", § 97 ss.

⁴⁴ Cfr. I. Gonzalez Marino, *Hacia un principio de solidaridad ecológica e interespecies*, in *Rev. Chilena de Derecho Ambiental*, 1, 2020, 163; K. Coulter, *Animals, Work, and the Promise of Interspecies Solidarity*, Palgrave Macmillan, 2016, 160.

⁴⁵ V. caso "Mona Estrellita", § 100 ss.

⁴⁶ V. caso "Mona Estrellita", § 111 ss.

Sempre con riferimento alla fauna selvatica, la corte formula una serie di criteri o parametri minimi che le autorità pubbliche o altri soggetti legalmente autorizzati devono applicare in merito alle condizioni di detenzione, che si sostanziano nelle succitate cinque “libertà” che rappresentano lo standard mondiale del benessere animale⁴⁷. Vengono inoltre elencati dei criteri minimi, non tassativi, da rispettare nei casi di limitazione del diritto alla libertà di movimento⁴⁸.

La personalità giuridica della natura e degli animali non è piena, bensì attenuata o parziale, in quanto essi sono solo destinatari di un insieme di situazioni positive, senza corrispettivi obblighi o doveri, imputati invece alle istituzioni e agli esseri umani. Ad esempio, il diritto al rispetto integrale dell’esistenza comporta l’obbligo per i poteri pubblici di stabilire un sistema di protezione che sanzioni qualsiasi aggressione alla vita e, del pari, comporta la proibizione per le autorità e gli esseri umani di svolgere attività che portino all’estinzione delle specie. Il diritto al libero sviluppo del comportamento impone allo Stato di promuovere, proteggere e assicurare tale diritto, nonché la proibizione per lo Stato e qualsiasi persona di intervenire, impedire, interferire od ostacolare siffatto sviluppo⁴⁹.

Infine, ci si interroga sugli eventuali limiti posti al godimento dei diritti degli animali. I diritti della natura proteggono sia gli ecosistemi nel loro complesso che gli elementi che li compongono; analogamente, ciò dovrebbe valere anche per gli animali, da proteggere sia come specie che come soggetti. Peraltro, la dottrina avverte che i «diritti della natura mirano all’equilibrio ecologico dell’insieme, non all’esistenza individuale dei suoi componenti per il loro valore intrinseco. I singoli beni che compongono la natura sono rilevanti nella misura in cui svolgono una funzione. Tuttavia, se una pianta o un animale sono considerati invasivi o dannosi in qualche modo, è diritto della natura ridurre o eliminare tale minaccia. La protezione degli animali come elementi della natura implica necessariamente un certo grado di strumentalizzazione dell’animale, che viene protetto solo come mezzo per salvaguardare la natura»⁵⁰. Di conseguenza, il ruolo che ogni individuo animale riveste all’interno dell’ecosistema determina il grado di pienezza dei suoi diritti alla vita e all’integrità fisica⁵¹.

In concreto, gli esseri umani hanno il diritto di nutrirsi di animali non umani e la diffusione di specie aliene può essere controllata, senza che questi comportamenti configurino una violazione del diritto alla vita di esemplari di altre specie, fintantoché sia rispettata la catena alimentare e mantenuto l’equilibrio ecosistemico.

È pure ritenuto legittimo che i diritti degli animali retrocedano di fronte alla pretesa umana di godere dell’ambiente e delle ricchezze naturali che rendono possibile il *buen vivir*, di cui all’art. 74 Cost.⁵². Le specie non umane possono essere sfruttate per soddisfare bisogni relativi al trasporto, all’aiuto nel lavoro, al vestiario, allo svago e al tempo libero, purché queste ipotesi siano in linea con i due principi.

⁴⁷ V. caso “*Mona Estrellita*”, § 137.

⁴⁸ I criteri si concretano in: dovere di dare adeguata motivazione, dimostrando che la decisione persegue un fine legittimo, è idonea, necessaria e proporzionata; fondare la decisione su una valutazione integrale delle circostanze individuali e dello stato fisico dell’animale, nonché illustrare i motivi per cui l’animale è in possesso di una persona; indicare se il detentore dell’animale ha i requisiti per ottenere un’autorizzazione a detenere fauna selvatica; in caso di flagranza di reato contro la fauna selvatica, adottare le misure più idonee e proporzionate per salvaguardare l’integrità dell’animale. V. caso “*Mona Estrellita*”, § 147.

⁴⁹ V. caso “*Mona Estrellita*”, § 111 ss.

⁵⁰ Cfr. M. Lostal, A. Shanker, D. Calley, *Un paso adelante, dos atrás la búsqueda de ‘derechos’ en el proyecto de ley sobre derechos de los animales en Ecuador*, in *DALPS: Derecho Animal-Animal Legal and Policy Studies*, No. 2, 2024, 519.

⁵¹ Cfr. A.S. Pérez Salazar, *Derechos de Animales y Derechos de la Naturaleza: Reflexiones desde el Derecho Constitucional Ecuatoriano*, in *JUEES*, No. 1, 2022, 71.

⁵² V. caso “*Mona Estrellita*”, § 110.

5. CONSIDERAZIONI FINALI

Il diritto animale nell'assetto costituzionale ecuadoriano si conforma a due paradigmi, entrambi di impronta specista⁵³ perché mantengono la subordinazione delle specie non umane sia rispetto agli esseri umani che rispetto alla natura.

Da una parte, l'ordinamento aderisce alla corrente etica del c.d. animalismo protezionista (o welfarismo)⁵⁴, sotteso allo standard mondiale relativo al benessere animale, per ridurre la sofferenza nei vari sistemi di sfruttamento (ex art. 281, c. 7, cost.).

Dall'altra parte, la "rivoluzione copernicana" introdotta nella *carta magna* si inverte nel paradigma socio-biocentrico, fondato sulla solidarietà ecologica e sul riconoscimento dell'interdipendenza di tutte le forme di vita (ex art. 71 cost.), che giustifica la limitazione delle attività antropiche che mettano in pericolo l'equilibrio ecosistemico e la catena alimentare⁵⁵. Qui è la natura a rappresentare il valore prioritario e le specie animali – umane e non umane – acquisiscono rilevanza in tanto in quanto fanno parte dell'ecosistema⁵⁶.

Riconoscere le pretese animali nell'ambito dei diritti della natura non significa aderire all'animalismo abolizionista, che rivendica per le altre creature l'emancipazione dagli esseri umani e diritti inalienabili⁵⁷. Anche se ambedue le posture usano il linguaggio dei diritti nel riferirsi agli interessi degli animali, l'abolizionismo si oppone allo specismo mentre il socio-biocentrismo ecuadoriano mantiene una piega specista perché, come afferma chiaramente la corte costituzionale, i diritti degli animali non sono equiparati a quelli umani⁵⁸. E non sono nemmeno equiordinati ai diritti della natura, di cui rappresentano una dimensione specifica⁵⁹, e sono passibili di limiti per preservare l'uso animale a fini economici, di intrattenimento e altri scopi ancora.

È il livello di organizzazione ecologica in cui si collocano gli animali a determinare la loro rispettiva sfera di diritti nel prisma dei diritti di Madre Terra. Detto in altro modo, le pretese sono modulabili in base al ruolo che ciascuna specie svolge nell'ecosistema. Inoltre, la distinzione fra esseri senzienti in senso stretto ed esseri senzienti in senso ampio, solo accennata nel caso Estrellita, fa pensare che soltanto le specie del primo tipo possano godere di una tutela individuale puntuale, mentre le specie del secondo tipo ricadono con più probabilità in ipotesi di protezione collettiva per salvaguardare l'equilibrio ecosistemico.

Sebbene l'effetto concreto del riconoscimento della soggettività giuridica degli animali e dei loro diritti possa lasciare scontenti i sostenitori dell'abolizionismo o comunque di chi propugna forme di

⁵³ Lo specismo è una forma di discriminazione verso chi non appartiene a una certa specie. Per i movimenti animalisti, negare agli animali la personalità giuridica e i diritti individuali è una forma di specismo paragonabile al razzismo o al sessismo; v. E. Bernet Kempers, *Estrellita and the possibility of nature-based animal rights*, in *Global Journal for Animal Law*, No. 4, 2024, 27.

⁵⁴ L'animalismo protezionista auspica un continuo miglioramento del benessere animale, senza però sostenere che gli animali abbiano il diritto di non essere uccisi; cfr. M. Mazza, *Nuove prospettive del diritto costituzionale comparato: la tutela giuridica degli animali*, in *Il Politico*, No. 2, 2016, 75.

⁵⁵ V. corte costituzionale, sentenza n. 95-20-IN/24 del 28 novembre 2024, § 50.

⁵⁶ Cfr. A.S. Pérez Salazar, *Derechos de Animales y Derechos de la Naturaleza*, cit., 64.

⁵⁷ Sull'animalismo protezionista (welfarismo) e quello abolizionista, v. M. Balluch, *Riformismo e abolizionismo. Quale tipo di campagna per i diritti animali?*, in *Liberazioni*, No. 6, 2011, 46 ss.

⁵⁸ V. caso "Mona Estrellita", § 89. In chiave critica, cfr. V. Aillon, *op. cit.*, 16.

⁵⁹ V. caso "Mona Estrellita", § 91.

tutela più intense e più estese⁶⁰, è indubbio che si tratti di un significativo passo in avanti per questo ordinamento. Il prossimo passo dovrebbe compierlo il parlamento, a cui la corte costituzionale ha affidato il compito di approvare una legge organica con lo scopo di tutelare, proteggere e regolamentare i diritti degli animali non umani per il loro valore intrinseco e come parte della natura, al fine di garantirne il pieno esercizio nei loro ecosistemi; una legge che deve basarsi sui diritti e principi indicati nel caso Estrellita. Ne consegue che, al momento in cui si scrive, l'Ecuador è ancora carente di un quadro normativo adeguato, lacunoso pure in tema di tutela degli animali da compagnia e anche sotto diversi profili relativi al benessere animale, quali l'allevamento intensivo, la sperimentazione animale e la caccia per sport, nonché parcellizzato in vari testi legislativi⁶¹.

⁶⁰ Cfr. E. Bernet Kempers, *Estrellita and the possibility of nature-based animal rights*, cit., 23 ss.; A. Peters, *Rights of Nature include rights of domesticated animals*, in Ph.B. Donath et al. (eds), *Der Schutz des Individuums durch das Recht: Festschrift für Rainer Hofmann zum 70. Geburtstag*, Springer Verlag, 2023, 15 ss.

⁶¹ Cfr. M.E. Jiménez-Quito, A.L. Durán-Ramírez, *Análisis de la normativa jurídica ecuatoriana vigente a favor de los animales de compañía*, in *MQRInvestigar*, No. 3, 2024, 3753 ss.; V. Molina Torres, *Ecuador una tierra de contrastes: análisis sobre el bienestar animal en la producción ganadera ecuatoriana y los derechos de la naturaleza*, in *Rev. Catalana de Dret Ambiental*, No. 2, 2024, 15.

7 • 1 • 2025



**CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN LATINOAMÉRICA:
ENTRE AUTORITARISMOS Y MOVIMIENTOS INSTITUYENTES DEMOCRÁTICOS**

ANTONIO DI STASIO - DANIEL RICARDO CUJÀBAN ARTUNDUAGA

NAD
Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Saggi

CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA
EN LATINOAMÉRICA: ENTRE AUTORITARISMOS Y
MOVIMIENTOS INSTITUYENTES DEMOCRÁTICOSCRISIS OF REPRESENTATIVE DEMOCRACY IN LATIN AMERICA: BETWEEN
AUTHORITARIANISMS AND CONSTITUENT DEMOCRATIC MOVEMENTS*Daniel Cujabán y Antonio Di Stasio ** ORCID: DC 0009-0007-5207-7762

ABSTRACT

[It.] Questo articolo esamina la crisi attuale della democrazia rappresentativa, in particolare in America Latina, nel contesto delle sfide globali come il neoliberismo, l'autoritarismo e ciò che l'economista Adam Tooze definisce la "policrisi", una convergenza di crisi climatiche, geopolitiche ed economiche. Viene criticato sia il populismo di sinistra, che cerca di ridare centralità al dispositivo della sovranità statale, sia l'autoritarismo populista di destra, che subordina la democrazia alle forze di mercato. L'articolo sostiene che questi approcci sono limitati da schemi politici che riproducono processi di de-democratizzazione. Nella seconda parte l'analisi si sposterà sul rinnovamento democratico proposto dai movimenti sociali latinoamericani: le recenti rivolte sociali in Cile, Colombia e Argentina. Ci soffermeremo sulla trasformazione della composizione sociale e politica di questi movimenti; oltre che sulle nuove forme di organizzazione e rivendicazione sempre più eccedenti rispetto alla forma giuridica e statale moderna.

Parole chiave: Democrazia – Autoritarismo – Neoliberismo – Movimenti sociali.

[Es.] Este artículo examina la actual crisis de la democracia representativa, particularmente en América Latina, en el contexto de desafíos globales como el neoliberalismo, el autoritarismo y lo que el economista Adam Tooze denomina la «policrisis», una convergencia de crisis climáticas, geopolíticas y económicas. Se critica tanto el populismo de izquierdas, que pretende devolver la centralidad al dispositivo de la soberanía estatal, como el autoritarismo populista de derechas, que subordina la democracia a las fuerzas del mercado. El artículo argumenta que estos enfoques están limitados por esquemas políticos que reproducen procesos de desdemocratización. En la segunda parte, el análisis se trasladará a la renovación democrática propuesta por los movimientos sociales latinoamericanos: los recientes levantamientos sociales en Chile, Colombia y Argentina. Nos centraremos en la transformación de la composición social y política de estos movimientos; así como en las nuevas formas de organización y reivindicación que superan cada vez más la forma jurídica y estatal moderna.

Palabras Claves: Democracia – Autoritarismo – Neoliberalismo – Movimientos sociales.

* Daniel Cujabán es PhD en teoría e historia de las instituciones de la Universidad de Salerno (<https://ror.org/0192m2k53>) y PhD en Derecho de la Universidad Externado (<https://ror.org/02xtwpk10>). Antonio Di Stasio es Post-Doc Investigador de la Universidad de Bari (<https://ror.org/027ynra39>). El texto fue sometido a revisión por pares mediante el sistema de doble ciego. Responsable del control editorial: Marco Morra.



[ENG.] This article examines the current crisis of representative democracy, particularly in Latin America, in the context of global challenges such as neoliberalism, authoritarianism and what economist Adam Tooze calls the “polycrisis,” a convergence of climatic, geopolitical and economic crises. Both left-wing populism, which seeks to restore centrality to the device of state sovereignty, and right-wing populist authoritarianism, which subordinates democracy to market forces, are criticized. The article argues that these approaches are limited by political patterns that reproduce processes of de-democratization. In the second part, the analysis will shift to the democratic renewal proposed by Latin American social movements: the recent social uprisings in Chile, Colombia and Argentina. We will focus on the transformation of the social and political composition of these movements as well as on the new forms of organization and claims that increasingly exceed the modern legal and state form.

Keywords: Democracy – Authoritarianism – Neoliberalism – Social movements.

RESUMEN: 1. Introducción. 2. La posdemocracia en el contexto latinoamericano 3. ¿Retorno del Estado o constitucionalismo global? 4. Límites del formalismo jurídico supranacional 5. Nuevos movimientos sociales contra los autoritarismos “libertarios”.



1. INTRODUCCIÓN

La llamada crisis de la democracia representativa ha sido un tema recurrente en los debates contemporáneos contenidos en distintos estudios que intentan hacer un diagnóstico de sus causas, y en algunos casos proponer posibles soluciones. Esta crisis parece estar estrechamente vinculada, en primera instancia, con el colapso del aparato estatal moderno, que se manifiesta principalmente en la incapacidad de las instituciones políticas modernas burguesas tradicionales para generar un involucramiento activo por parte de los ciudadanos, especialmente las nuevas generaciones, debate que se ha concentrado en el problema de la subjetividad política contemporánea. Este fenómeno refleja una profunda desconexión entre la estructura formal de la democracia liberal y la creciente desafección de los sujetos (ciudadanos) frente a los mecanismos de representación política. Para Mariarosaria Ferrarese esta crisis de la democracia no es un acontecimiento aislado, sino una consecuencia directa de la incapacidad de los sistemas democráticos para adaptarse a las nuevas demandas sociales y económicas, sumado a la transformación del sistema de producción global y la multiplicidad de formas de vida que reproducen subjetividades del capitalismo tardío¹.

Desde una perspectiva diferente, también Dardot y Laval han profundizado en la idea de que la crisis democrática actual está marcada por un malestar estructural, donde los procedimientos formales de la democracia liberal coexisten con fenómenos como el populismo, los autoritarismos y la creciente

¹ M. Ferrarese, *Poteri nuovi*, il Mulino, 2022, 111-119. Para un enfoque que hace hincapié en la transformación de las subjetividades en relación con la crisis de la democracia véase: L. Bazzicalupo, *Crisi della democrazia*, Mimesis edizioni, 2014, 17-29.

influencia de las élites locales alineadas con la gobernanza neoliberal global: «frente a las repercusiones del sistema neoliberal en la sociedad [...] las autoridades políticas no parecen capaces de imaginar otra cosa que el refuerzo de los poderes policiales, el encarcelamiento arbitrario o la vigilancia generalizada, en resumen, la erosión del Estado de derecho»².

En este sentido, la instrumentalización de las democracias por parte de estos actores ha debilitado los fundamentos participativos de las mismas, generando un escenario en el que, si bien persisten las estructuras formales de la democracia, los ciudadanos se ven cada vez más desplazados de la toma de decisiones efectiva, lo que pone en entredicho la legitimidad y funcionalidad de las democracias contemporáneas.

Esta tendencia parece haberse agravado más recientemente con el llamado giro autoritario del neoliberalismo, cuya expresión más clara se observa en líderes como Trump, Bolsonaro, Bukele y Milei. Paradójicamente, bajo el discurso de la libertad y la seguridad, estos gobiernos terminan convirtiéndose en regímenes reaccionarios, donde la represión, la censura y la violencia intentan compensar la falta de consenso y el antagonismo de los movimientos sociales en las calles.

Este punto de inflexión está conectado con una concatenación de crisis globales, o como afirma el economista estadounidense Adam Tooze, con una “policrisis”³. Este término busca describir la superposición y potenciación mutua de procesos entrópicos de distinta naturaleza, pero interrelacionados: pensemos en la crisis climática, la crisis geopolítica, la crisis monetaria, entre otras. Este nuevo escenario deja fuera de juego cualquier esquema lineal de globalización, introduciendo fracturas internas que también tienen fuertes repercusiones en la redefinición de la democracia y en las formas en que se regulan estas crisis.

El objetivo de este ensayo es analizar las políticas de democratización desde abajo en Latinoamérica y la tensión que enfrentan con las nuevas formas de autoritarismo. Para ello, realizaremos una crítica al debate contemporáneo a la luz de los fracasos de los populismos en Sudamérica, que se han revelado como intentos fallidos de recomponer la soberanía estatal, así como los límites que han encontrado los esfuerzos por construir una esfera supranacional a través de la integración regional (como MERCOSUR, CELAC, ALADI, UNASUR, entre otros).

Asimismo, analizaremos las prácticas sociales de democratización desde abajo en el contexto latinoamericano, pero las interpretaremos en relación con los intentos de responder a la crisis democrática desde arriba. Intentaremos así abordar una parte del debate sobre la crisis de la democracia que surge desde la teoría política y jurídica. Por un lado, hay un sector teórico que percibe la policrisis como resultado de la erosión de la soberanía estatal, y que por lo tanto considera la recuperación de esta soberanía como un requisito indispensable para devolver al pueblo su rol central como sujeto político. Esta postura, presente también en el debate latinoamericano, se gestó en torno a la democracia radical y el

² P. Dardot, C. Laval, *Guerra alla democrazia: l'offensiva dell'oligarchia neoliberista*, DeriveApprodi, 2016, 12.

³ Según Adam Tooze, la policrisis es la condición en la que múltiples crisis, de naturaleza económica, sanitaria, social, ambiental y geopolítica, ocurren simultáneamente. Estas crisis no son independientes, sino que se intersectan y se alimentan mutuamente, creando una dinámica de efectos en cadena que aumentan su impacto destructivo y su complejidad. Por ejemplo, la pandemia de Covid-19 tuvo impactos directos en la economía global, pero también agravó otros problemas preexistentes como la desigualdad social, las tensiones geopolíticas y el cambio climático. Las crisis financieras, la guerra comercial y la política exterior se entrelazaron con la crisis sanitaria y complicaron la respuesta global. Así, la policrisis, por un lado, parece resaltar la necesidad de una democratización transnacional capaz de afrontar fenómenos estructuralmente globales; por otro lado, corre el riesgo de imponer un nivel de complejidad y velocidad en el que precisamente la democracia corre el peligro de ser la principal víctima. Véase: A. Tooze, *Shutdown: How Covid Shook the World's Economy*, Viking, 2021, 1-24.

populismo de izquierda de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe⁴. Sin embargo, tras las experiencias de las primeras olas de gobiernos progresistas en Latinoamérica, esta propuesta ha mostrado importantes limitaciones, relacionadas principalmente con la incapacidad para gestionar procesos económicos globales complejos, como el sistema monetario internacional (basta pensar en las relaciones de estos gobiernos con el Fondo Monetario Internacional, FMI).

Por otro lado, observamos un populismo de derecha neoautoritarista, cuya afirmación más evidente se encuentra en líderes como Bolsonaro, Bukele y Milei. Este neoautoritarismo promueve un nacionalismo y soberanismo completamente subordinados a las leyes del mercado, donde se percibe que el acceso a la democracia es el principal causante de los desequilibrios económicos.

El retorno del Estado y de la soberanía, en este caso, se presenta como una estrategia para reducir el nivel de democracia real en la sociedad, mediante una despolitización general de los sujetos, empleando formas autoritarias funcionales tanto para el Estado como para los mercados globales⁵. Desde este punto de vista, resulta muy interesante el análisis de la transformación del Estado realizado por Sandro Mezzadra y Brett Neilson en el marco de lo que yo llamo un “régimen de guerra global”. En este contexto, el llamado “neosoberanismo” se interpreta como una tendencia a utilizar todos los instrumentos de la soberanía estatal -incluidas las guerras comerciales, los aranceles y la intervención militar directa e indirecta- para hacer que el territorio del propio Estado resulte más atractivo para la maximización de la acumulación capitalista; por ejemplo, mediante la reducción de impuestos, el acceso a recursos energéticos baratos, la protección frente al comercio exterior, la intervención en las reglas del mercado mundial, entre otros. Una serie de procesos que, mediante una verdadera militarización de la sociedad, retóricamente justificada precisamente por el régimen de guerra global, reducen en gran medida los espacios democráticos. Un análisis que, en el contexto colombiano, ya desde hace dos décadas Víctor Manuel Moncayo describía como la derrota del leviatán, o del aparato estatal moderno liberal frente a los grandes dispositivos transnacionales de la *governance* neoliberal⁶.

Por otra parte, al referirnos a la teoría de la democracia deliberativa de Habermas⁷ y al neoconstitucionalismo de Ferrajoli⁸, analizaremos las aporías típicas de aquellas teorías que abogan por una esfera pública supranacional, como la de Habermas y Rawls. Recordemos que gran parte del debate se inclina hacia la construcción, transformación y consolidación de instituciones supranacionales siguiendo el modelo de la Unión Europea, pero este enfoque muestra límites intrínsecos. Especialmente, el populismo, tanto de izquierda como de derecha, que se manifiesta con un fuerte nacionalismo, constituye uno de los mayores obstáculos para construir una estructura institucional regional capaz de ofrecer una base social en la que los movimientos transnacionales latinoamericanos puedan asentarse.

⁴ Cfr. E. Laclau, C. Mouffe, *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*, Verso, 2001.

⁵ S. Mezzadra, B. Neilson, *The Rest and the West*, Verso, 2015, 124-172.

⁶ En el ensayo de Moncayo, se hace un estudio detallado de las repercusiones del debilitamiento del aparato estatal frente a las instituciones supranacionales neoliberales como la Banca mundial y El fondo Monetario internacional, así como de las políticas de intervención de Estados Unidos en la región, particularmente en Colombia. En el caso colombiano, la debilidad primigenia del aparato estatal y la economía de guerra centrada en la disputa de territorios entre actores armados por el control de la producción de estupefacientes, así como la concentración de tierras a través de la violencia, hicieron que el proyecto neoliberal se reafirmara en el país confirmando la tendencia militarista del Estado supeditado a las lógicas de la economía global - legal e ilegal. Véase: V. M. Moncayo, *El leviatán derrotado: reflexiones sobre teoría del Estado y el caso colombiano*, Editorial Norma, 2004, 241-269.

⁷ Cfr. J. Habermas, J. Rawls, *Dialogo sulla democrazia deliberativa*, Edizioni Società Aperta, 2023, 3-162.

⁸ L. Ferrajoli, *Per una Costituzione della Terra*, Feltrinelli, 2022, 91-138.

Nuestra tesis es que ambas propuestas han tropezado con una limitación esencial, que corresponde al intento de reintroducir los mismos artificios político-jurídicos del modo de regulación fordista-keynesiano en un escenario radicalmente distinto, en el que han desaparecido los elementos fundamentales para la definición misma del Estado moderno y del sujeto jurídico, tal como se establecieron en la segunda mitad del siglo XX⁹. A nuestro entender, estos elementos no han entrado en crisis por razones exclusivamente económicas, sino como resultado de profundas transformaciones en los procesos productivos y en las configuraciones regulatorias de una forma de regulación internacional basada en la gobernanza neoliberal, que están directamente relacionadas con la plural (re)construcción de las subjetividades contemporáneas.

Es precisamente a la luz de estas transformaciones reales, desde el elemento subjetivo y los nuevos movimientos sociales en Latinoamérica, que observamos nuevas formas de organización democrática radical desde abajo, particularmente en los casos de los estallidos sociales en Chile (2019-2020), Colombia (2021) y más recientemente en Argentina (tras la elección de Milei). Estas manifestaciones responden a gobiernos autoritarios que no logran resolver la crisis de representación. La multiplicación de los intentos por fundar instituciones no soberanas, aunque con limitaciones, debe contextualizarse dentro de este marco general, y responde a la necesidad de generar nuevos canales para la toma de decisiones políticas.

En la última parte, enfocaremos nuestro análisis en las formas de organización de estos movimientos. Una de las características de estos estallidos sociales es la presencia de nuevas subjetividades, compuestas por nuevas generaciones de militantes que, con modos inéditos de conflictividad social y prácticas asamblearias, reafirman la necesidad de procesos de democratización de la reproducción social y ecológica. En el centro de sus demandas se encuentra una interseccionalidad de reclamos materiales y de reconocimiento. Desde los movimientos feministas, pasando por las nuevas configuraciones de clase caracterizadas por la precarización, hasta los movimientos estudiantiles, ecologistas, indígenas, afros, inmigrantes y las nuevas formas de sindicalización, estas demandas se interseccionan para exigir una participación democrática radical, instaurando nuevas formas sociales más allá del paradigma moderno nacional.

No es casualidad que el horizonte en el que operan estos movimientos esté cada vez más caracterizado por una perspectiva transnacional, que excede el marco institucional clásico. Este enfoque encuentra su razón de ser en que las demandas se dirigen en contra de las causas profundas de la polícrisis, vinculadas al proceso de producción global. Estas causas superan cualquier intento de retroceso neosoberanista (tanto de derecha como de izquierda), ya que la superación de las tendencias entrópicas que subyacen a la crisis climática y a la reproducción social requiere un gobierno que, si bien es especular, sea alternativo al de la gobernanza neoliberal. Estas nuevas subjetividades también exceden cualquier modelo mediador o procedimental de democracia, ya que asumen el déficit democrático como un elemento funcional de los procesos entrópicos que están en la raíz de la crisis de la reproducción y del medio ambiente.

⁹ Nos referimos a la definición propuesta por el derecho público alemán a finales del siglo XIX, según la cual el Estado se define por la identificación bien definida de un territorio, por un pueblo asentado en él y por una autoridad política capaz de ejercer poder sobre él. Véase: G. Campesi, L. Pannarale, I. Pupolizio, *Sociologia del diritto*, Le Monnier Università, 2017, 3-6.

2. LA POSDEMOCRACIA EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

El concepto de postdemocracia, como advertimos, pretende señalar cambios profundos en las democracias occidentales¹⁰. Estos cambios siguieron a la afirmación de la llamada “gubernamentalidad neoliberal”¹¹. No se trata tanto del fin de la democracia formal per se, sino de su progresivo vaciamiento, implícito en una disminución general de los niveles de participación ciudadana y en la creciente concentración del poder por parte de las élites políticas y económicas. Esta concentración ha difuminado gradualmente la línea entre el poder político y el económico¹².

En las últimas décadas, como muestran los análisis de Crouch y otros estudiosos, los índices de participación política activa en las instituciones tradicionales de la democracia representativa han ido disminuyendo, especialmente entre las nuevas generaciones y su relación con las formas clásicas de participación: los partidos, los sindicatos, la participación electoral, entre otros¹³. Este proceso, ampliamente analizado en las democracias occidentales, con especial atención en Europa y Estados Unidos, ha tenido repercusión también en Latinoamérica, particularmente tras las dictaduras de los años setenta y ochenta, marcadas por grados excesivos de violencia estatal que resultaron en procesos sistemáticos de exterminio de subjetividades disidentes¹⁴.

Paralelamente a la neoliberalización de la política, ha habido un peso creciente de las actividades de lobby —a veces directas, otras indirectas, legales e incluso ilegales— por parte de los poseedores de recursos financieros (multinacionales, fondos de cobertura, bancos, etc.) y de los medios de comunicación, influyendo en la determinación de los programas de los principales partidos políticos, incluso cuando en apariencia estos mantienen posiciones ideológicas divergentes:

A pesar de que las elecciones siguen celebrándose y condicionando a los gobiernos, el debate electoral es un espectáculo estrictamente controlado, conducido por grupos rivales de profesionales expertos en técnicas de persuasión, y se ejerce sobre un pequeño número de temas seleccionados por estos grupos. La masa de ciudadanos desempeña un papel pasivo, aquiescente, incluso apático, que se limita a reaccionar a las señales que recibe. Más allá del espectáculo de la lucha electoral, la política se decide en privado por la integración entre los gobiernos electos y las élites que representan casi exclusivamente intereses económicos¹⁵.

¹⁰ Colin Crouch, afirma que las democracias occidentales están entrando gradualmente en una fase de postdemocracia, en la que las instituciones democráticas formales siguen existiendo, pero su funcionamiento real está dominado por las élites económicas y los grupos de poder. Las elecciones siguen celebrándose con regularidad, pero la capacidad de los ciudadanos para influir realmente en las decisiones políticas es reducida. El poder se concentra en manos de las élites económicas, que influyen en los gobiernos a través de los grupos de presión y la financiación de los partidos. La política se convierte cada vez más en un acontecimiento mediático, basado en estrategias de marketing más que en un verdadero debate público. Los ciudadanos son tratados como espectadores pasivos en lugar de participantes activos. Las grandes empresas y los mercados financieros tienen cada vez más influencia en las decisiones políticas, a menudo en detrimento del bienestar colectivo. Los gobiernos pierden soberanía frente a las limitaciones impuestas por la economía global. Véase: C. Crouch, *Postdemocrazia*, Laterza, 2005.

¹¹ M. Foucault, *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978.1979)*, Feltrinelli, 2012, 23-50. L. Bazzicalupo, *Biopolitica come governamentalità: la cattura neoliberale della vita*, En *La Delenziana*, No. 1, 2015, 27-39.

¹² P. Dardot, C. Laval, *Guerra alla democrazia*, cit.

¹³ Los análisis en torno a la crisis de la democracia son ahora numerosos y se desarrollan desde perspectivas teóricas y enfoques metodológicos también muy heterogéneos entre sí. En el caso de Latinoamérica destacamos los estudios del Latinobarómetro (2023). A nivel general los más conocidos en investigación científica son: el *Polity Index* (1800-2020), el *Freedom House Index* (1972-2020), el *Democracy Barometer* (1990-2017) y el *Economist Intelligence Unit* (EIU) Index (2006-2020). Véase: <https://www.sussidiarieta.net/nuova-atlantide/cn2496/la-democrazia-nel-mondo-scatti-all-indietro.html> [consulta: 16/03/2025]

¹⁴ S. Mezzadra, M. Brighenti, *Il laboratorio politico latinoamericano*, En *Crisi del neoliberalismo, movimenti sociali e nuove esperienze di governance*, Baldassarri, 2012, 299-319.

¹⁵ C. Crouch, *Postdemocrazia*, cit., 6.

Al igual que Dirk Jörke, empleamos el término postdemocracia en el contexto latinoamericano como una herramienta analítica para describir la crisis de las instituciones democráticas representativas. Esta crisis se caracteriza por una creciente distancia entre los gobernantes y los gobernados, lo que se traduce en nuevas formas de populismo y autoritarismo, tanto de izquierda como de derecha¹⁶.

Queremos subrayar que, tras la crisis de la primera ola de gobiernos progresistas, el populismo y el autoritarismo de derecha están adquiriendo una relevancia especial en el escenario postdemocrático, arraigado en la concepción misma de la democracia representativa y en la estructura de la “gobernanza global”.

De hecho, el enfoque de Crouch está vinculado a otros análisis que han destacado ciertos límites inherentes a la democracia representativa. Estos límites, con el giro neoliberal, se han manifestado con mayor intensidad. Por ejemplo, Hardt y Negri han mostrado cómo la competencia partidista articula una verdadera economía política del consenso¹⁷. Según estos dos autores, la forma clásica del partido político se configura como una máquina de consenso que, más allá de las buenas intenciones de sus miembros, depende estructuralmente de la búsqueda de recursos económicos y canales mediáticos para poner en marcha una campaña electoral eficaz y atraer a un gran número de votantes potenciales. Desde este punto de vista, el proceso de desregulación de la financiación privada de la actividad política y el papel cada vez más central de los medios de comunicación no fue simplemente el resultado de reformas que no prestaron atención al pluralismo, sino la manifestación de una tendencia estructural siempre presente en la democracia representativa, que conduce al monopolio de las estructuras “democráticas” a través de la fuerza económica.

Estas tendencias se han acentuado desde la década de 1980. Según Wendy Brown, el giro neoliberal de la política, iniciado en esa época, marcó un cambio de paradigma fundamental: mientras que la «democracia liberal» establece «una modesta brecha ética entre la economía y el sistema de gobierno», la racionalidad neoliberal elimina esta brecha y «somete todos los aspectos de la vida política y social al cálculo económico»¹⁸. El cálculo económico se ha convertido en un principio universal que ha colonizado incluso la lógica política. En términos de reformas concretas del sistema representativo, esto ha llevado a la eliminación o drástica reducción de la financiación pública para la actividad política y los medios de información. Así, se ha hecho imperativo recurrir a inversiones privadas para cubrir los costos necesarios para desarrollar y aplicar estrategias de comunicación masivas y efectivas. Esto, como señala el politólogo Mauro Calise, ha resultado en fenómenos cada vez más marcados de privatización y personalización de los partidos, que en muchos casos han pasado a ser objeto de propiedad e inversión de individuos pertenecientes a las élites financieras y empresariales¹⁹.

Hardt y Negri presentan un ejemplo claro de cómo estas dinámicas se han vuelto socialmente aceptadas y consideradas inevitables: la motivación del fallo de 2010 de los jueces de la Corte Suprema de los Estados Unidos en el caso *Citizens United*, que eliminó los límites de gasto individual y corporativo para influir en las decisiones políticas. El juez Anthony Kennedy razonó la sentencia de la siguiente manera:

¹⁶ D. Jörke, *Post-democracia en Europa y América Latina*. En *Revista de Sociología*, No. 22, 2008, 141-156.

¹⁷ M. Hardt, A. Negri, *Assembly*, Oxford University Press, 2017, 51-68.

¹⁸ W. Brown, *Edgework: Critical Essay on Knowledge and Politics*, Princeton University Press, 2005, 46.

¹⁹ Cfr. M. Calise, *Il partito personale: I due corpi del leader*, Laterza, 2011.

Está en la naturaleza de un representante electo favorecer ciertas políticas y, como resultado, favorecer a los votantes y contribuyentes que apoyan esas políticas. Es bien sabido que una razón sustancial y legítima, si no la única, para elegir votar por un candidato o pagarle una contribución es que el candidato corresponderá a sus partidarios con favores políticos. La democracia se basa en la capacidad de respuesta a los votantes y a los contribuyentes²⁰.

El reconocimiento legal de este intercambio entre financiadores y políticos representa un verdadero salto cuántico. La institucionalización de lo que en el debate anglosajón se conoce como las “puertas giratorias” entre política y economía ha dificultado cada vez más la reproducción de un pluralismo real, aunque sea relativo, dentro de una definición puramente procedimental y formal de la democracia representativa liberal.

Este proceso, que comenzó en la década de 1980, va de la mano con un fenómeno más amplio: el advenimiento de la llamada gobernanza global, que ha reducido aún más el margen para políticas alternativas o redistributivas. La socióloga del derecho Mariarosaria Ferrarese describe claramente las implicaciones de estos cambios:

La soberanía cumple una doble función. Internamente, sancionó un estatus privilegiado del poder de los estados, colocándolo por encima de todos los demás poderes; en las relaciones internacionales constituyó la base del marco que estableció un orden internacional basado en Estados “mutuamente excluyentes”. La globalización está cambiando ambos perfiles. En el primer nivel, [...] se crea una situación de igualdad potencial entre las autoridades públicas y privadas. [...] Por el contrario, existen numerosas situaciones de subordinación de los Estados a otras potencias (internacionales y privadas). En el segundo nivel [...] la nueva propensión internacional dio paso a una era de cooperación e incluso de interdependencia mutua, destinada a cambiar diversas características del escenario internacional, por ejemplo, invirtiendo en el establecimiento de zonas ultraestatales y macrorregionales²¹.

En este escenario, los mecanismos de regulación y mediación propios de la democracia representativa clásica han entrado en crisis: y por razones internas, y como resultado de procesos relacionados con la integración económica global. Los casos de los “estallidos sociales” en Chile (2019-2020), Colombia (2021) y actualmente en Argentina se presentan como prácticas políticas desarrolladas por una nueva generación militante, que busca avanzar precisamente en el contexto de este déficit democrático. Sin embargo, antes de pasar al examen de sus especificidades, será oportuno reconstruir los límites dentro de los cuales se han movido las principales propuestas de política institucional “desde arriba” para poner fin a la crisis democrática. Estos límites están bien representados por las teorías neosoberanistas que reclaman una autonomía del político dando fundamento al populismo como una estrategia desde los trabajos de Laclau y Mouffe y la teoría de la esfera pública supranacional de Habermas, Rawls y Ferrajoli, como exponentes de la teoría del *global rule of law* muy populares en gran parte de los estudios constitucionales en Latinoamérica.

En suma, el fenómeno de la postdemocracia señala una transformación profunda en las democracias representativas, donde la disminución de la participación ciudadana, el vaciamiento de las instituciones y la creciente concentración del poder en manos de élites económicas y políticas han erosionado los principios

²⁰ M. Hardt, A. Negri, *Assembly*, cit., 41.

²¹ M. Ferrarese, *Poteri nuovi. Privati, penetranti, opachi*, cit., 51-54.

básicos de la gobernanza democrática. Este proceso, intensificado por el giro neoliberal de las últimas décadas, no solo afecta a las democracias occidentales, sino también a América Latina, donde ha dado lugar a nuevas formas de populismo y autoritarismo, tanto de izquierda como de derecha. En este contexto, la creciente influencia de actores privados, la privatización de los partidos políticos y la personalización de la política, junto con la expansión de la gobernanza global, han reducido aún más el espacio para políticas alternativas. Los recientes estallidos sociales en varios países latinoamericanos son una respuesta a este déficit democrático, en un intento de las nuevas generaciones por desafiar las estructuras establecidas y buscar formas más inclusivas y participativas de democracia desde abajo, como el fortalecimiento y extensión de lo que Raquel Gutiérrez llama “capacidad colectiva de intervenir en asuntos públicos”²².

3. ¿RETORNO DEL ESTADO O CONSTITUCIONALISMO GLOBAL?

Aunque existe una convergencia sustancial en la determinación del alcance general de la crisis democrática, hay mucho desacuerdo en cuanto a la identificación de sus causas y, sobre todo, sobre los posibles antidotos más efectivos. En este texto examinaremos dos posiciones que, a pesar de sostener tesis contradictorias, abogan por una reafirmación de las instituciones clásicas del Estado y del derecho moderno, aunque en diferentes niveles. Nos referimos, por un lado, a quienes atribuyen el déficit democrático a la crisis de las instituciones estatales y la soberanía; y, por otro, a aquellos que defienden la necesidad de elevar dichas instituciones a una escala supranacional.

La vertiente neosoberanista sostiene la primera tesis, que vincula el concepto mismo de democracia con el de soberanía estatal. En este sentido, se considera que la crisis de la democracia es, en realidad, una crisis de soberanía provocada por la globalización, según Galli²³. Esta posición replica, en cierta medida, la propuesta de democracia radical de Laclau, que ven en la reafirmación de la soberanía y los dispositivos identitarios de la democracia representativa una respuesta frente a la sustitución de las instituciones clásicas de la organización política (como los partidos de masas o los sindicatos) por el dispositivo populista, concebido como una estrategia de gobierno sin intermediarios²⁴.

El supuesto subyacente de esta teoría es que, en la raíz de la crisis democrática, se encuentra la gobernanza global. El pecado original de la gobernanza radica en su función de articular, a múltiples niveles, las reglas del mercado internacional, eludiendo el papel de los Estados y, por tanto, de las instituciones democráticas que los constituyen. Por lo general, estos análisis que abogan por un retorno a la soberanía estatal tienden a oponer lo económico a lo político, insistiendo en que, con la globalización, lo económico ha adquirido una preeminencia en detrimento de lo político. Esto ha dejado a los gobiernos

²² «Mediante la expresión ‘capacidad colectiva de intervenir en asuntos públicos’ designo la ola de luchas, movilizaciones y levantamientos, locales, regionales y, a veces, nacionales que sacudió el continente entero a comienzos del siglo XXI. Entiendo pues, que acciones tan significativas como la Guerra del Agua en Cochabamba en 2000, los levantamientos urbanos en Argentina a finales de 2001, las reiteradas movilizaciones y levantamientos de tramas comunitarias indígenas en Bolivia y en Ecuador durante varios años, las movilizaciones y marchas en torno a la Minga en Colombia, etcétera, son básicamente acciones colectivas de lucha donde heterogéneos contingentes sociales recuperan, antes que cualquier otra cosa, la capacidad colectiva de intervención en asuntos públicos a partir de la impugnación de lo que se impone como decisión política ajena, perjudicial y dañina para la vida colectiva». R. Gutiérrez, *Horizontes comunitario-populares. Producción de lo común más allá de las políticas estado-céntricas*, Traficantes de Sueños, 2017, 18. Sobre la relación entre los nuevos movimientos sociales en América Latina y los procesos de democratización real, véase también: J. Urabayen, J. León-Casero, *Los movimientos sociales latinoamericanos como nuevas formas de democracia*, en *Araucaria*, No. 43, 2020, 77-98.

²³ C. Galli, *Democrazia, ultimo atto?*, Einaudi, 2023.

²⁴ Cfr. E. Laclau, *La ragione populista*, Laterza, 2019.

nacionales atrapados en los mecanismos financieros globales desde la década de 1980. La libre circulación de capitales, la privatización de organismos que evalúan la deuda pública y la constitución de una *lex mercatoria* que reemplaza al derecho público estatal, han vaciado de contenido cualquier posible regulación política efectiva de las relaciones económicas. La disminución de la participación democrática y la corrupción endémica se atribuyen así a la crisis de lo político, cuando las clases dominantes nacionales pierden la capacidad de influir en la regulación económica. Por lo tanto, según estos autores, es necesario restaurar la primacía de la política mediante la reinternacionalización de actividades productivas, el proteccionismo y la soberanía económica, al menos en sectores estratégicos como la energía, la agricultura, la innovación y el desarrollo. Un tipo de instancia que, aunque en estas perspectivas se desarrolló con el objetivo de restablecer las condiciones para una posible mediación entre el capital y el trabajo o entre las finanzas globales y la ciudadanía, ha sido reabsorbida recientemente por los gobiernos de derechas en el marco de las llamadas guerras comerciales.

Un tercer elemento de análisis en el caso latinoamericano es que la crisis de la soberanía nacional, lejos de estar determinada exclusivamente por procesos económicos de globalización, fue, en realidad, adelantada por la fuerza militar y las políticas de guerra impuestas por gobiernos autoritarios y dictaduras para instaurar el proyecto neoliberal. Un caso emblemático es el de Pinochet en Chile, considerado el primer experimento de este tipo²⁵. Andrea Fagioli, analizando las premisas históricas y la estructura de poder en los primeros años del golpe chileno, escribe: «la afirmación de la posición que allanó el camino para una revolución capitalista de tipo neoliberal no habría sido posible sin la presencia de este grupo de economistas, formado y cohesionado como eran los Chicago Boys»²⁶.

Sin embargo, al observar los intentos de tendencias neosoberanistas en las últimas décadas —desde Bolsonaro hasta Trump— se pueden identificar dos elementos que van en contra de sus propios postulados. En primer lugar, lejos de generar procesos reales de desglobalización, se ha incentivado una intervención política directa para hacer más atractivo el entorno nacional a los inversores y al capital internacional. Como han mostrado Dardot y Laval, la intervención directa de estos gobiernos en la economía se ha traducido en reformas estructurales que reducen la tributación sobre el capital, flexibilizan el sistema judicial para las multinacionales, disminuyen los controles ambientales y abaratan los costos laborales, haciendo que el territorio nacional sea más “competitivo” para los flujos financieros²⁷. Este

²⁵ En el caso de Chile bajo la dictadura de Pinochet, es crucial destacar el papel central que desempeñó Henry Kissinger en la configuración de la política exterior estadounidense hacia América Latina, especialmente en el contexto de la Guerra Fría. La intervención político-diplomática de Kissinger no puede separarse del intento de Estados Unidos de controlar las esferas de influencia en el hemisferio occidental, y su apoyo al golpe militar de 1973 fue una manifestación clara de esa estrategia. El derrocamiento de Salvador Allende y la instalación del régimen de Pinochet deben entenderse dentro del marco de una lógica de bloques, donde la contención del comunismo era prioritaria para la política exterior estadounidense. Sin embargo, es importante matizar este análisis y reconocer que el neoliberalismo no es necesariamente un proyecto incompatible con el autoritarismo, es más tiene en su génesis esta tendencia. De hecho, como lo muestra el apoyo explícito de Friedrich Hayek al golpe de Estado chileno en 1981, el neoliberalismo puede coexistir con regímenes dictatoriales si estos garantizan la implementación de políticas económicas liberales. Hayek afirmó: «Personalmente prefiero un dictador liberal a un gobierno democrático en el que esté ausente cualquier forma de liberalismo» (Entrevista al diario El Mercurio – Santiago de Chile, abril de 1981). Así, la experiencia chilena evidencia que el neoliberalismo no nace democráticamente, y a pesar de haberse expandido mediante los aparatos representativos de las democracias liberales, como sucedió en Europa o Estados Unidos, tiende a adaptarse a contextos autoritarios, como es el caso de Colombia en el gobierno de Álvaro Uribe, o más recientemente los recientes populismos de derecha. La bibliografía que subraya este entrelazamiento de neoliberalismo, giro autoritario y conflicto geopolítico es extensa; véase, por ejemplo: P. Kornbluh, *The Pinochet File: A Declassified Dossier on Atrocity and Accountability*, The new press, 2003; C. Hitchens, *The Trial of Henry Kissinger*, Verso, 2001; K. Gustafson, *Hostile Intent: U.S. Covert Operations in Chile, 1964-1974*, Potomac books, 2007.

²⁶ A. Fagioli, *Ottobre cileno*, Manifestolibri, 2023, 26.

²⁷ P. Dardot, C. Laval, *Dominer: enquête sur la souveraineté de l'État en Occident*, La Découverte, 2020.

principio de competencia se generaliza en los gobiernos neosoberanistas, afectando políticas fiscales, monetarias, ambientales, entre otras, lo que acentúa la concentración de riqueza y la desigualdad.

Segundo punto; a nivel del derecho internacional, en lugar de un retorno al aislacionismo o a la autarquía, hemos sido testigos de la movilización de instrumentos estatales para abrir nuevas áreas de comercio internacional o para obstruir las de otros Estados competidores, recurriendo incluso al uso de la fuerza militar. En esencia, aunque estamos asistiendo a la crisis de la gobernabilidad tal como se configuró entre los años ochenta y el nuevo milenio, esta crisis no ha reducido en absoluto la incidencia de los procesos globales. Al contrario, ha incluido lo que quedaba de la soberanía estatal en nuevos mecanismos competitivos, donde las prerrogativas de los Estados se convierten en funcionales a los intereses estratégicos del capital nacional o regional. Utilizando la noción de régimen de guerra global, Michael Hardt y Sandro Mezzadra insisten en esta conexión entre la redefinición de los espacios económicos y geopolíticos:

The intimate relation between war and circuits of capital is nothing new. Modern logistics has a military genealogy with roots in colonial endeavours and the Atlantic slave trade. Yet the current global conjuncture is characterized by the increasing imbrication of 'geopolitics' and 'geoeconomics', amid a constant making and remaking of spaces of valorization and accumulation, which intersect with the contested distribution of political power across the planet²⁸.

Por otro lado, teóricos como Jürgen Habermas se distancian de cualquier visión nostálgica de la soberanía estatal. El teórico alemán argumenta, primero, que la soberanía no garantiza necesariamente una profundización de los procesos democráticos; y segundo, que en el contexto actual ya no es realista restaurar un orden institucional basado en el modelo westfaliano. Habermas propone la construcción de una esfera pública supranacional como solución a la crisis democrática.

En el contexto europeo, por ejemplo, señala que la falta de una esfera pública consolidada es el principal obstáculo del sistema institucional. Según Habermas, una esfera pública efectiva requiere la participación de los ciudadanos en la elaboración y discusión de temas políticos, así como una libre circulación de información, diálogo abierto y deliberación democrática, permitiendo a los ciudadanos influir en las decisiones políticas locales y supranacionales. El modelo habermasiano busca concebir formas de ciudadanía desligadas de la democracia representativa clásica, separando los derechos fundamentales de la soberanía nacional para crear una especie de autonomía de la ley, desvinculada tanto del economicismo neoliberal como de la centralización neosoberanista. También plantea la creación de una esfera supranacional donde se pueda desarrollar un espacio público para el debate y la deliberación democrática. Solo así, según el teórico alemán, los ciudadanos europeos pueden formar parte de una sociedad civil común. Uniendo los dos hilos, el teórico alemán escribe: «essendo, per loro validità deontologica, universalmente vincolanti e non soltanto particolarmente preferibili, norme e principi dispongono di una forza giustificativa maggiore di quella dei valori. [...] [Pertanto] in ultima istanza, sono solo i diritti quelli che possono sempre vincere nel gioco argomentativo»²⁹.

En el caso del positivismo jurídico de Ferrajoli se acude justamente a las instituciones jurídicas creadas, como mecanismos de garantía de los derechos humanos, y los organismos encargados de su control,

²⁸ <https://newleftreview.org/sidecar/posts/a-global-war-regime>

²⁹ J. Habermas, *Fatti e norme. Contributi ad una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Guerini e Associati, 1996, 308. (Traducción al español nuestra)

proponiendo su implementación y recomposición como un antídoto a las crisis globales a partir del orden supranacional, resaltando la importancia de llegar a una Constitución de la Tierra:

Hoy es de nuevo una encrucijada histórica, sin duda la más dramática y decisiva, en la que se encuentra la humanidad: sufrir o sucumbir ante las múltiples amenazas y emergencias globales, o hacerles frente, oponiéndoles la construcción, a escala planetaria, de adecuadas garantías constitucionales diseñadas por la razón jurídica y política. La globalización de la economía y de las comunicaciones ha reducido, por un lado, el poder de los Estados, desplazando a un nivel global la mayor parte de las decisiones que afectan a nuestras vidas, y, por otro, ha incrementado enormemente la integración e interdependencia entre todos los pueblos de la Tierra, haciendo cada vez más necesaria la construcción de una esfera pública supranacional. [...] Hoy, por tanto, el proyecto kantiano de elaborar una ‘constitución civil’ como fundamento de una ‘federación de pueblos’ que abarque toda la Tierra está más de actualidad que nunca³⁰.

Para este autor, los avances del positivismo jurídico internacional se traducen en el hecho de incorporar unos valores morales a nivel supranacional que proclaman respeto de los DDHH, a través de la positivación en las constituciones modernas. No obstante, es importante reconocer que el discurso del positivismo jurídico también ha sido instrumentalizado para perpetuar formas de poder y nuevos colonialismos por parte de las superpotencias, como señala Danilo Zolo, al criticar el uso de eufemismos como “democracia” y “libertad” para justificar políticas nacionalistas que ignoran los derechos humanos³¹.

En la región latinoamericana, la principal limitación de los proyectos de institucionalización de una esfera pública supranacional ha sido su excesivo formalismo jurídico, desconectado de las subjetividades capaces de articular formas efectivas de relacionamiento social desde abajo, caracterizadas por procesos de democracia real a nivel regional. Para decirlo en los términos de Costantino Mortati³², un constitucionalismo supranacional puede convertirse en un dispositivo de transformación real, puede desarrollar instrumentos de eficacia sin precedentes, si puede conectar con una constitución material, con nuevas fuerzas productivas y reproductivas.

Como colofón es importante resaltar que el debate entre el retorno de la soberanía estatal y el constitucionalismo global refleja las tensiones actuales en torno a la crisis de la democracia, enmarcada tanto en los desafíos de la globalización como en la incapacidad de los Estados para ejercer un control efectivo sobre los procesos económicos y políticos transnacionales. Mientras los neosoberanistas abogan por una restauración del poder estatal como vía para enfrentar los efectos desestabilizadores de la globalización, otros teóricos, como Habermas y Ferrajoli, proponen un constitucionalismo supranacional que, a través de una esfera pública transnacional y la protección de los derechos humanos, ofrezca una solución más realista y adaptada a los tiempos. Sin embargo, para que cualquiera de estas alternativas tenga éxito en América Latina, es crucial que las instituciones supranacionales y los proyectos democráticos se conecten con las dinámicas sociales desde abajo, reconociendo la realidad de las fuerzas productivas y subjetividades capaces de ejercer una democracia efectiva.

³⁰ L. Ferrajoli, *Per una Costituzione della Terra. L'umanità al bivio*, cit., 15-18. (Traducción al español nuestra)

³¹ Cfr. D. Zolo, *Terrorismo umanitario*, Diabasis, 2009.

³² Cfr. C. Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, Giuffrè, 1998.

4. LÍMITES DEL FORMALISMO JURÍDICO SUPRANACIONAL

El intento de Habermas y Ferrajoli es reintroducir la autonomía relativa que el liberalismo clásico reconocía a la esfera política, pero en el contexto modificado de la gobernanza global. En este sentido, la Unión Europea es, probablemente, el campo de prueba más avanzado y, al mismo tiempo, el más limitado en la construcción de una ciudadanía supranacional. Es el más avanzado porque implica la creación efectiva de un sistema institucional supranacional. Sin embargo, es el más limitado porque ha favorecido una concepción puramente formal de los derechos, dejando de lado la participación efectiva y la democratización de la ciudadanía europea. Esto no ha impedido fenómenos como el Brexit, el auge de partidos nacionalistas y la proliferación de mecanismos competitivos entre los Estados europeos, lo que ha producido lo contrario a la esfera pública supranacional imaginada por Habermas.

Por otro lado, una de las principales críticas al modelo de Habermas, Ferrajoli y otros teóricos del *Global Rule of Law* es su concepción procedimental de la democracia deliberativa, basada en un formalismo jurídico inconsistente. La llamada autonomía de los derechos fundamentales enfrenta al menos tres grandes críticas. En primer lugar, a menudo es ineficaz, ya que estos derechos, si no están respaldados por instituciones capaces de influir en las fuerzas económicas o políticas, no pueden aplicarse de manera concreta. Mientras que los neosoberanistas confían en la fuerza coercitiva del Estado y los neoliberales en el *soft power* del mercado, el esquema de Habermas y del *Global Rule of Law* deja poco claro qué mecanismo alternativo daría fuerza a estos derechos fundamentales a nivel supranacional.

En segundo lugar, estos modelos se centran excesivamente en la mediación, sin considerar lo suficiente los procesos profundamente conflictivos que marcan las divisiones sociales. La “policrisis” actual pone de manifiesto la urgencia de desarrollar formas de regulación de los procesos económicos y financieros que requieran un replanteamiento profundo de la racionalidad productiva.

El tercer problema está relacionado con la definición del propio sujeto de derecho. La concepción formal de la democracia parte de la idea de que todos los individuos son libres e iguales entre sí. Para que un proceso sea considerado democrático, basta con que todos tengan los mismos derechos de participación, voto y expresión. En teorías como la de Habermas, también se consideran los niveles de acceso a la información y a la esfera pública³³. Sin embargo, se asume que el “ciudadano racional” ya está formado, lo que presupone que la discusión libre en la esfera pública llevará a la elección de la propuesta más “razonable” o del candidato más competente.

Este enfoque no toma en cuenta las críticas previas de la economía política del consenso, y a nivel supranacional, frente a una mayor multiplicidad de intereses, vulnerabilidades e identidades, presenta una limitación adicional que impide la construcción de una verdadera esfera pública supranacional.

Sobre la base de estas cuestiones críticas, los autores neomarxistas insisten precisamente en la crítica del sujeto abstracto³⁴. El sujeto no es sólo una condición de las relaciones sociales, sino que también es el resultado de las relaciones sociales de producción y poder. El conflicto, entonces, se vuelve decisivo para una definición sustantiva de la democracia. Las condiciones materiales de los sujetos influyen en su capacidad para formar coaliciones, expresarse y elaborar propuestas políticas. Las desigualdades de clase, género y raza

³³ J. Habermas, *Fatti e norme: contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, cit.

³⁴ A. Amendola, *Legal subject, abstraction, production. Actuality of Pašukanis*, en *Soft Power*, No. 7, 2020, 107-122.

afectan la producción del sujeto, y un modelo formal de democracia solo puede registrar y reproducir estas desigualdades.

Claudia Heiss, en su análisis sobre las tensiones entre el constitucionalismo clásico y el nuevo constitucionalismo latinoamericano, subraya la importancia de los movimientos sociales como actores clave en la transformación de los marcos constitucionales de la región, con especial énfasis en el caso de Chile. Heiss resalta que el constitucionalismo clásico, basado en principios liberales tradicionales, ha sido históricamente limitado en su capacidad para abordar las demandas de inclusión y justicia social, especialmente en sociedades marcadas por profundas desigualdades, como las de América Latina.

En contraste, el nuevo constitucionalismo latinoamericano busca no solo reconocer, sino también incorporar activamente a grupos históricamente marginados en el proceso de creación de las leyes y las estructuras políticas. Este enfoque no se centra únicamente en los derechos individuales, sino que reconoce también los derechos colectivos, particularmente de pueblos indígenas y otras minorías. La obra de Heiss destaca cómo las nuevas constituciones de países como Bolivia y Ecuador han tratado de reflejar esta perspectiva pluralista, con la incorporación de conceptos como el “buen vivir” y la plurinacionalidad, reconociendo a las comunidades indígenas como sujetos políticos fundamentales³⁵.

El papel de los movimientos sociales en Chile, según Heiss, ha sido fundamental para forzar una reconfiguración del pacto social. Los grupos que protagonizaron las protestas —estudiantes, feministas, trabajadores, y comunidades indígenas— cuestionaron no solo la falta de acceso a derechos básicos, como la educación, la salud y la vivienda, sino también la exclusión de la ciudadanía del proceso de toma de decisiones políticas. A través de este movimiento, se gestó un proceso constituyente cuyo objetivo es la creación de una nueva Constitución que refleje prácticas de democratización real de la sociedad por parte de subjetividades heterogéneas.

Ahora bien, si bien parece cierto como rescata Heiss, que el estallido social de 2019 como un punto de inflexión que impulsó un proceso constituyente, motivado por movimientos sociales que exigían reformas profundas al modelo político y económico heredado de la dictadura de Augusto Pinochet. No obstante, y a pesar del protagonismo de estas nuevas subjetividades, como estudiantes, feministas, trabajadores y comunidades indígenas, el proceso constituyente no logró consolidarse. Para nosotros esto no refleja una falta de potencial democrático de los movimientos, sino más bien la incapacidad de los sistemas representativos para constitucionalizar esos procesos, además del ataque mediático que enfrentó la iniciativa. Aun así, los movimientos sociales continúan empujando por prácticas de democratización real de la sociedad a través de subjetividades heterogéneas.

A partir de las críticas expuestas al modelo habermasiano y al Global Rule of Law, se evidencia que la crisis democrática actual no puede resolverse únicamente mediante la ampliación formal de los derechos o la creación de esferas supranacionales de deliberación, que, en muchos casos, terminan reproduciendo las mismas desigualdades que pretenden subsanar. La capacidad de los sujetos para influir en las decisiones políticas está profundamente condicionada por las estructuras de poder económicas y sociales, que limitan su participación efectiva. De este modo, tanto la esfera pública supranacional imaginada por Habermas como la propuesta de un constitucionalismo global de Ferrajoli, aunque ofrecen una alternativa al vacío dejado por la globalización y el debilitamiento de los Estados, resultan insuficientes para

³⁵ C. Heiss Bendersky, *Revuelta social y proceso constituyente en Chile*, en *Revista de Ciencias Sociales AmbosMundos*, No. 2, 2021, 69-78.

enfrentar los desafíos de las democracias contemporáneas, particularmente en el Sur Global, donde las desigualdades históricas y estructurales son aún más acentuadas.

Por tanto, es fundamental replantear las bases mismas sobre las cuales se construye la participación política y la relación entre el derecho formal y los contrapoderes sociales. Los modelos de gobernanza global y supranacional deben ser repensados a la luz de las luchas sociales y de los conflictos que atraviesan a las sociedades contemporáneas, reconociendo la necesidad de superar una concepción puramente procedimental de la democracia. Esto implica, entre otras cosas, abordar las desigualdades de poder que surgen de las estructuras de clase, género y raza, y reconocer que los sujetos políticos no son abstractos ni homogéneos, sino profundamente moldeados por las relaciones sociales y económicas. Solo un enfoque que integre estas dimensiones conflictivas podrá ofrecer una vía realista para revitalizar la democracia en un mundo cada vez más interconectado y desigual, donde la soberanía estatal, lejos de ser una solución, se ha convertido en una herramienta al servicio de los intereses del capital global.

5. NUEVOS MOVIMIENTOS SOCIALES CONTRA LOS AUTORITARISMOS “LIBERTARIOS”

Los movimientos sociales en Chile en octubre de 2019, en Colombia en abril de 2021 y, más recientemente, en Argentina, contra las formas autoritarias de los gobiernos neoliberales, como las políticas del gobierno de Milei, pueden ser interpretados desde dos dimensiones.

La primera es que, frente a la crisis de la democracia representativa, la articulación de la retórica neoliberal deja de encontrar un consenso fuerte más allá de las estrategias de incidir en los procesos electorales a través de los poderes económicos y apoyos transnacionales alineados con la *governance*. Lo anterior se condensa en formas autoritarias que en nombre de la “libertad” desencadenan la violencia institucional en contra de los movimientos sociales, asumiendo formas represivas. Esto a su vez es una muestra de debilidad por parte del proyecto “democrático liberal” desde arriba. La dimensión creativa de las subjetividades antagonistas que se articulan en los movimientos sociales en cambio, son ejemplos muy interesantes de experimentación de participación democrática desde abajo que difieren profundamente del modelo procesal habermasiano y del *Global rule of law* precisamente por el intento de relanzar una dimensión real/sustancial de la democracia. Se distinguen por al menos tres aspectos fundamentales:

1. El sujeto no está preformado con respecto al proceso de toma de decisiones, hay una politicidad de cuerpos y diferencias que se vuelve preeminente con respecto al mero cálculo racional.
2. El momento de conflicto prevalece sobre el consensual, ya que implican a menudo demandas radicales de ampliación de la participación democrática y apuntan a la autodefinición de los procesos y la construcción de la actividad política.
3. Replantan aspectos típicos de la democracia económica, históricamente vinculados al movimiento obrero, pero dentro de un marco mucho más amplio que el trabajo asalariado clásico: van desde la democratización y universalización del bienestar hasta los modos de producción y consumo vinculados a la preservación de los equilibrios ecológicos.

A partir de estudios sociológicos realizados por el Observatorio de la Democracia y los Movimientos Sociales, junto a otros académicos de nuevas formas de participación, se identifican tres características

adicionales que distinguen a estos movimientos contemporáneos³⁶. En primer lugar, son movimientos que se constituyen progresivamente en el seno de redes transnacionales; en segundo lugar, expresan nuevas formas de participación política y de toma de decisiones de tipo asambleario y *sin líderes* (Hardt y Negri 2017); además, se caracterizan por una amplia participación juvenil que politiza espacios y tiempos sociales -como los de reproducción social y ecológica- tradicionalmente considerados como ámbitos extraeconómicos como sostiene Nancy Fraser y Verónica Gago³⁷.

Es esencial comprender que las demandas de justicia social y ambiental en la última década han sido impulsadas por subjetividades y movimientos cuyo horizonte es global. Además, no pueden ser analizadas de manera abstracta, dado que están intrínsecamente vinculadas a la policrisis, que afecta principalmente a las nuevas generaciones y está arraigada en la interdependencia global de las economías y sociedades. La falta de regulación internacional efectiva frente al calentamiento global, por ejemplo, genera políticas competitivas entre regiones, que buscan atraer inversiones mediante la reducción de estándares ambientales.

Los movimientos sociales en Chile de 2019, Colombia 2021 y Argentina 2024 se caracterizaron por articular una serie de demandas que interseccionan la dimensión de reconocimiento de las subjetividades como es el caso de los grupos indígenas, los movimientos feministas, LGTBIQ+ ligada a una dimensión material contra las políticas de privatización de los bienes comunes y el desmantelamiento progresivo del *welfare* público. Las formas políticas latinoamericanas se caracterizan en este sentido por ser abigarradas, por tener como elemento subjetivo multitudinario un tejido complejo y diverso de manifestaciones culturales, formas de vida y producción diversas, pero que se articulan para proteger bienes y relaciones comunes, contra las formas autoritarias locales y las políticas de la *governance* neoliberal a escala global³⁸.

En los movimientos ecologistas y feministas, la cuestión de la preservación de las condiciones de habitabilidad del planeta y de reproducción social está ligada a cuestiones que escapan a la posibilidad material de regulación de los Estados. Las diferentes áreas están inseparablemente hibridadas. Por ejemplo, la solidaridad de género se vuelve concretamente inseparable de la cuestión de la migración vinculada a la crisis climática y a la violencia de género que a menudo implican los procesos migratorios. La crítica a las cadenas globales de valor, a la división internacional y de género del trabajo y al resurgimiento de nuevas formas de bienestar universalista corresponden a la demanda de una serie de derechos políticos, civiles y sociales que requieren de dispositivos eficaces que excedan constitutivamente el alcance de la soberanía estatal clásica. Por supuesto, en la organización real de estas redes, esto a menudo plantea problemas de institucionalización, diferenciación interna y durabilidad de las redes. Sin embargo, este es un factor que debe ser enfatizado, ya que es uno de los intentos más efectivos de construir una subjetividad política transnacional³⁹.

Con respecto a los métodos de toma de decisiones y la estructura no jerárquica y sin líderes, cabe señalar que esto no es tanto un indicio de un rechazo a la organización o la institucionalización como tal.

³⁶ Véase: D. Della Porta, et al., *Late neoliberalism and its discontents in the economic crisis: Comparing social movements in the European periphery*, Springer International Publishing, 2017.

³⁷ Cfr. N. Fraser, *Cannibal capitalism: How our system is devouring democracy, care, and the Planet and what we can do about it*, Verso books, 2023; V. Gago, *La potencia feminista: o el deseo de cambiarlo todo*, Tinta limon, 2019.

³⁸ Cfr. T. Negri, Á. García Linera, M. Hardt, J. Revel, y L. Tapia, *Multitud y sociedad abigarrada*. CLACSO, 2008.

³⁹ V. Gago, *La potencia feminista: o el deseo de cambiarlo todo*, cit.

Más bien, se trata de una transformación que de alguna manera responde precisamente a la crisis abierta por la postdemocracia y al deseo generalizado de participación democrática. Como escriben Hardt y Negri:

Para abordar el problema del liderazgo, debemos reconocer, en primer lugar, que la ausencia de líderes en los movimientos actuales no es accidental ni aislada: las estructuras jerárquicas han sido trastocadas y dismanteladas dentro de los movimientos como resultado de la crisis de representación y como resultado de una profunda aspiración a la democracia⁴⁰.

Por último, en lo que se refiere a la ampliación de los límites de los procesos de politización, hay que subrayar que un punto decisivo para estos movimientos consiste en la autodefinición de los hábitos de acción y la definición de los problemas sociales. No solo por su composición interna –conformada por aquellas nuevas generaciones precarias y móviles que van más allá de los espacios e instituciones tradicionales–, sino sobre todo por los propios objetivos de sus demandas, que pretenden politizar cuestiones que de otro modo se considerarían de carácter técnico o extrapolítico. El campo de la democratización, así como los métodos de participación y toma de decisiones, se amplían y se fluidifican de vez en cuando. Desde este punto de vista, la democracia participativa expresada por los movimientos no es un “Estado” o un “régimen” que pueda circunscribirse de una vez por todas, ni solo un “método” más o menos innovador, sino un proceso conflictivo que siempre está en marcha: la democracia se identifica con su continua democratización⁴¹.

En este sentido en el escenario actual latinoamericano encontramos dos tendencias, la primera es la consolidación de nuevas formas de democratización desde abajo, que terminan incidiendo en la innovación institucional de las subjetividades, que en el caso de los gobiernos con enfoque alternativo como el de Colombia y Chile debe ser atendida y articulada para la construcción de políticas en las que se proteja e incentive la producción de espacios comunes y así encarar los antagonismos internos y externos de la *governance* neoliberal y sus proyectos de privatización, no solo desde un punto de vista defensivo sino capaz de crear formas reales de participación política más allá de las formas clásicas de representación democrática.

En el caso argentino, tal y como sucedió anteriormente con Chile y Colombia, nos encontramos frente a una forma autoritaria del poder neoliberal, que al no encontrar un consenso se torna cada vez más represivo y agresivo en sus políticas de desmantelamiento de *welfare* y el ataque abierto y satanización de los movimientos. En ese escenario los movimientos deben articular sus formas de resistencia no solo desde un punto de vista defensivo sino de afirmación de nuevas instituciones que logren convertirse en una alternativa de participación democrática desde abajo, con miras a construir un bloque subjetivo solido que les permita lanzar un proyecto de recuperación de lo común; tanto natural como social de la avalancha de privatización que propone Milei con su paradigma autoritario neoliberal del capital humano⁴².

⁴⁰ M. Hardt, A. Negri, *Assembly*, cit., 24.

⁴¹ É. Balibar, *Cittadinanza*, Bollati Boringhieri, 2012, 155-172.

⁴² G. Becker, *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, The University of Chicago Press, 1994.

En conclusión, los acápites aquí presentados buscan una reflexión general sobre las tensiones que enfrenta la democracia liberal en el contexto de la gobernanza global, los desafíos del constitucionalismo en América Latina, y la emergencia de nuevos movimientos sociales que buscan repensar la democracia desde abajo. A lo largo del artículo, se ha puesto de manifiesto cómo las formas de gobierno neoliberales, impulsadas por dinámicas autoritarias, encuentran cada vez más dificultades para sostener un consenso democrático, recurriendo a la represión y al control coercitivo para defender sus proyectos políticos y económicos, como es el caso de más reciente de Milei y Trump. En contraste, los movimientos sociales surgen como fuerzas transformadoras, que no solo se oponen a la erosión del bienestar y la privatización de los bienes comunes, sino que también articulan nuevas formas de participación y decisión política que rebasan las estructuras tradicionales de la democracia representativa.

Este análisis revela que las subjetividades colectivas en estos movimientos –indígenas, feministas, ecologistas y juveniles– no solo luchan por el reconocimiento de sus derechos y por la justicia social, sino que también construyen un nuevo horizonte democrático, más inclusivo y plural. Estas luchas, aunque enfrentan múltiples obstáculos, están redefiniendo la relación entre el poder estatal, los mercados globales y la ciudadanía. En países como Chile y Colombia, observamos cómo estas movilizaciones han incidido en la creación de nuevas propuestas institucionales, mientras que, en otros, como Argentina, los autoritarismos neoliberales recurren a la represión al no encontrar legitimidad democrática más allá del momento electoral. Es decir que frente a las reformas que intentan desmontar el contenido prestacional del Estado, ganado por las luchas sociales históricas, se escalan nuevamente resistencias y contrapoderes que se encuentran con una represión violenta por parte del nuevo gobierno, imposibilitando cualquier tipo de consenso.

En este contexto, los movimientos sociales no solo representan una resistencia ante la crisis de la democracia liberal, sino que ofrecen alternativas concretas a través de la autogestión, la participación directa y la defensa de lo común, tanto en términos sociales como ecológicos. Es aquí donde radica su importancia: en su capacidad de proponer formas de democratización más allá de las estructuras formales, fomentando un proceso continuo de expansión democrática que enfrenta los antagonismos del neoliberalismo global.

La conclusión general del presente escrito puede resumirse en la hipótesis de que frente a la policrisis que enfrenta el mundo contemporáneo, los movimientos sociales latinoamericanos se presentan como un laboratorio vivo de innovación política, cuestionando y desafiando las formas clásicas de poder y representación. Si bien estos movimientos se enfrentan a enormes desafíos, su capacidad para transformar las bases de la política democrática ofrece un rayo de esperanza en un panorama global cada vez más polarizado y desigualmente autoritario.

7 • 1 • 2025



**CITTADINANZA E IUS SCHOLAE:
UNA QUESTIONE COSTITUZIONALE**

ELEONORA IANNARIO

NAD
Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Saggi

CITTADINANZA E *IUS SCHOLAE*:
UNA QUESTIONE COSTITUZIONALECITIZENSHIP AND *IUS SCHOLAE*:
A CONSTITUTIONAL ISSUE

Eleonora Iannario *

ABSTRACT

[It.] Il presente contributo approfondisce le proposte di riforma in materia di cittadinanza italiana che sono nuovamente tornate al centro del dibattito politico per consentire un approdo giuridico esauriente verso la piena integrazione di individui di origine straniera nella comunità politica italiana. Si analizzano dunque alcuni aspetti degli interventi legislativi discussi e approvati nell'ultimo decennio, soprattutto in riferimento allo *ius scholae* che indica l'acquisizione della cittadinanza dopo il completamento di un ciclo di studio o di percorsi formativi equivalenti. L'obiettivo è quello di illustrare i benefici sostanziali che fortificherebbero l'istituto della cittadinanza nell'ordinamento italiano qualora si pervenisse all'incorporazione definitiva dei requisiti legati alla formazione e scolarizzazione degli stranieri all'interno della legge sulla cittadinanza.

Parole chiave: Cittadinanza – *ius scholae* – proposte di riforma – diritti degli stranieri – integrazione

[Eng.] The article delves into the reform proposals on Italian citizenship, which have once again become the focus of political debate, to enable a comprehensive legal pathway towards the full integration of individuals of foreign origin into the Italian political community. The paper analyzes certain aspects of legislative interventions discussed and approved in the past decade, particularly in relation to the *ius scholae*, which refers to the acquisition of citizenship after the completion of a cycle of studies or equivalent educational pathways. The objective is to highlight the substantial benefits that would strengthen the institution of citizenship within the Italian legal system should the definitive incorporation of educational and schooling requirements for foreigners be included in the Italian nationality law.

Keywords: Citizenship – *ius scholae* – Reform proposals – Rights of foreigners – Integration

* Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi della Tuscia (<https://ror.org/03svwq685>). Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. Il presente articolo rappresenta un prodotto della ricerca dal titolo "Il diritto allo studio tra cittadinanza italiana e straniera con specifico riguardo alla formazione post-lauream" (nell'ambito del progetto D.M. 737/2021) portata avanti dall'autore sotto la supervisione del responsabile scientifico, il Prof. Alessandro Sterpa presso l'Università degli Studi della Tuscia. Responsabile del controllo editoriale: Christian Mosquera.



SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Il fenomeno migratorio e la cittadinanza. 2.1. Definizione dei requisiti di attribuzione della cittadinanza all'interno dell'Unione europea. 3. La disciplina della cittadinanza nel nostro ordinamento. 3.1. Acquisizione della cittadinanza da parte dello straniero. 3.2. Inasprimento dei requisiti di cittadinanza. 4. Un primo tentativo di inserire elementi di *ius culturae*. 5. Le proposte della XVIII legislatura. 6. Linee di riforma della legge sulla cittadinanza italiana nella XIX legislatura. 7. Riflessioni conclusive.



«Vi sarà una sola legge per il nativo
e per lo straniero che risiede presso di voi».
Esodo 12, 49

1. PREMESSA

Il concetto di *ius scholae* è stato introdotto nel 2022 per indicare una proposta di legge discussa alla Camera dei deputati, ma non giunta ad approvazione¹, volta a concedere la cittadinanza della Repubblica italiana ai minori stranieri che avessero terminato un ciclo di studi in Italia.

Detta proposta, tuttavia, si è arenata con l'avvio della campagna elettorale per le elezioni politiche del 2022 e, in particolare, con l'inizio della XIX legislatura, circostanza che, come noto, comporta la decadenza di tutti i disegni di legge depositati, salvo alcune eccezioni, quali le proposte di iniziativa popolare, i decreti-legge in fase di conversione e le leggi rinviare alle Camere dal Presidente della Repubblica.

Va sottolineato che la proposta di riforma del 2022 non rappresenta il primo tentativo di revisione della legge sulla cittadinanza italiana, finalizzato a estendere lo *status civitatis* anche ai figli di cittadini stranieri nati e cresciuti in Italia. Precisamente a partire dalla XVII legislatura – allorché si è cominciato a parlare per la prima volta di *ius culturae*² – ogni proposta di rinnovamento della legge sulla cittadinanza risalente al 1992 ha cercato di orientarsi verso tali modifiche, senza però conseguire i risultati attesi.

A due anni di distanza, l'annosa e spinosa questione della riforma della legge sulla cittadinanza italiana è nuovamente tornata al centro del dibattito politico del Paese. Infatti, lo scorso agosto il Vicepresidente del Consiglio dei ministri Antonio Tajani è intervenuto sul tema sostenendo la necessità di aggiornare i criteri per ottenere la cittadinanza e di introdurre un'ulteriore fattispecie che potesse contemplare il «sacrosanto»³ diritto di divenire cittadino italiano grazie alla formazione e allo studio. Pertanto, con l'appoggio di Noi moderati⁴, il Vicepresidente del Consiglio dei ministri si è posto l'obiettivo di rinnovare il

¹ Si esaminerà questa proposta di legge all'interno del paragrafo 5.

² Ci si riferisce al diritto di acquisire la cittadinanza italiana a seguito dell'ottenimento di un titolo di studio rilasciato da istituti scolastici appartenenti al sistema di istruzione nazionale oppure successivamente al conseguimento di una qualifica professionale al termine di un percorso di formazione triennale o quadriennale. Si rimanda al Ddl n. 2092 del 2015, art. 1 (*Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91*), comma 1, pt. d) che dispone l'aggiunta all'articolo 4, dopo il comma 2, della l. n. 91/1992 del c. 2-*bis* e 2-*ter*.

³ T. Ciriaco, Tajani: «Svegliamoci, il mondo è cambiato. Il Paese è maturo per lo *Ius scholae*», in *la Repubblica*, 21 agosto 2024.

⁴ Si rimanda a M. Morsa, *Ius scholae, sì di Tajani scuote la maggioranza e manda un messaggio a moderati italiani ed europei*, in *Euronews*, 27 agosto 2024.

quadro normativo vigente, sebbene Fratelli d'Italia e Lega si siano subito mostrati contrari⁵. Viceversa, l'ipotesi di *ius scholae* è stata accolta favorevolmente dal Partito democratico, Alleanza Verdi-Sinistra, Azione, Italia Viva e Movimento 5 stelle, che si è opposto però allo *ius soli*⁶.

Dunque il 28 agosto 2024, Carlo Calenda ha proposto una revisione dell'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, per introdurre la possibilità di acquisizione della cittadinanza italiana da parte di un minore straniero nato in Italia se qui abbia frequentato almeno 10 anni di scuola, quindi dopo aver completato con successo le scuole elementari e assolto all'obbligo scolastico⁷. Concretamente, il progetto di Azione è stato indirizzato a ridurre di 2 anni il periodo che un minore nato sul suolo italiano dovrebbe attendere per richiedere la cittadinanza della Repubblica⁸. A ben vedere, detta proposta ha ripreso quella – contenuta all'interno del *Piano immigrazione* pubblicato da Azione a novembre 2022 – che è stata elaborata in occasione delle elezioni del 25 settembre 2022, ma con requisiti più stringenti. Infatti, Azione e Italia Viva, all'epoca alleati, avevano proposto nel programma elettorale di estendere la cittadinanza italiana a tutti gli studenti stranieri che avessero frequentato in Italia per almeno 5 anni un percorso di formazione o che avessero svolto e completato gli studi universitari nel Paese. Pertanto, risulta evidente che l'emendamento annunciato nel 2024 sul tema della concessione della cittadinanza ai figli di immigrati nati, cresciuti e/o residenti stabilmente sul suolo italiano, abbia previsto requisiti meno rigidi rispetto a quelli presentati due anni prima.

Recentemente, tuttavia, l'Aula della Camera ha bocciato gli emendamenti delle opposizioni sulle modifiche alla legge 91/1992⁹, compreso quello di Azione. La votazione si è svolta a scrutinio palese e i 169 “no”, insieme ai 3 astenuti, sono prevalsi sui 126 “sì”. Anche Forza Italia ha votato contro, nonostante l'iniziale apertura di Tajani a una riforma in tal senso¹⁰.

Queste vicende contribuiscono a far percepire ogni disegno di legge che include lo *ius scholae* tra i criteri di ottenimento della cittadinanza italiana come un “Ddl fantasma”¹¹. Infatti, ad oggi risultano depositate in Parlamento ben 31 proposte di legge con lo scopo di rivedere le norme in vigore in materia¹². La maggior parte di queste, ovverosia 25, sono state firmate da esponenti del centrosinistra, invece

⁵ Significativa la differente posizione dei due Vicepremier sottolineata da E. Patta, *Oltre lo ius scholae, la strategia di Tajani per occupare il centro politico*, in *Il Sole 24 Ore*, 26 agosto 2024. Da un lato, Salvini ha annunciato che «il tema della cittadinanza non è nel programma di governo, la legge che c'è funziona benissimo», dall'altro lato, Tajani si è detto favorevole all'inclusione e all'estensione dei diritti facendosi ritrarre mentre teneva in braccio una bambina adottata dallo Zambia.

⁶ C. Bozza, *Ius Scholae, chi è a favore e chi è contrario. La spinta di Forza Italia, l'asse con centrosinistra e cattolici (e il no di Lega e FdI)*, in *Corriere della sera*, 22 agosto 2024; M. Morsa, *Ius scholae, sì di Tajani scuote la maggioranza e manda un messaggio a moderati italiani ed europei*, cit.

⁷ Nella Repubblica italiana la scuola dell'obbligo dura 10 anni, dai 6 ai 16 anni di età e comprende gli 8 anni del primo ciclo di istruzione e i primi 2 anni del secondo ciclo (secondo la Legge 296 del 2006), che possono essere frequentati nella scuola secondaria di secondo grado statale o nei percorsi di istruzione e formazione professionale regionale.

⁸ C. Canepa, F. Gonzato, *Azione ha cambiato idea sullo ius scholae?*, in *pagella politica*, 29 agosto 2024.

⁹ Tra i quali gli emendamenti presentati dal PD sullo *ius soli* temperato e sullo *ius scholae* a 5 anni o quello di +Europa che ha riproposto il referendum sulla cittadinanza.

¹⁰ Redazione Avvenire, *Montecitorio. L'aula boccia l'emendamento di Azione sullo Ius scholae, no anche da Fi*, in *Avvenire*, 11 settembre 2024.

¹¹ Si v. *Lo Ius scholae e le altre leggi “fuori dai radar”*, in *Openpolis*, 19 settembre 2024.

¹² *Inter alia*, si v. Pdl Orfini, *Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza* (314), presentata in data 13 ottobre 2022; Pdl Porta, Di Sanzo, Carè, Toni Ricciardi, *Modifiche agli articoli 1 e 17 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di attribuzione della cittadinanza alle donne che l'hanno perduta a seguito del matrimonio con uno straniero e ai loro discendenti nonché di riacquisto della cittadinanza* (523), presentata in data 7 novembre 2022; Ddl d'iniziativa del senatore Menia, *Disposizioni per la riapertura del termine per il riacquisto della cittadinanza italiana, nonché modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di ricostruzione e acquisto della stessa* (752), presentato in data 7 giugno 2023; Pdl Boschi, Faraone, Gadda, Giachetti, Del Barba, *Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza* (2023), presentata in data 23 agosto 2024; Pdl Richetti ed altri, *Modifiche all'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di riconoscimento della cittadinanza italiana ai minori stranieri nati in*

solo 6 sono state presentate dalla maggioranza di centrodestra ma nessuna ha effettivamente superato il vaglio delle Camere¹³.

Ad ogni modo, sono da tenere in considerazione le conseguenze scaturite dal dibattito politico nato ad agosto 2024 sul tema dell'estensione della cittadinanza italiana ai cittadini stranieri nati e cresciuti in Italia. Infatti, il dibattito estivo ha riacceso le speranze di molti fautori della riforma della legge sulla cittadinanza, tanto che all'inizio di settembre un gruppo di promotori formato da associazioni, personalità politiche e giuristi si è mobilitato per avanzare una richiesta di referendum che mira all'abrogazione parziale dell'articolo 9 della legge 91/1992. Per l'appunto, ai sensi degli articoli 7 e 27 della legge 25 maggio 1970, n. 352, il 4 settembre 2024 è stata depositata presso la cancelleria della Corte Suprema di Cassazione la dichiarazione resa da diciannove cittadini italiani di voler promuovere la raccolta di almeno 500.000 firme di elettori necessarie per una richiesta di referendum abrogativo ex articolo 75 della Costituzione italiana¹⁴ volta principalmente a ridurre da 10 a 5 anni il termine di residenza legale e ininterrotta sul territorio della Repubblica italiana che il cittadino non europeo deve attualmente dimostrare per ottenere lo *status civitatis* italiano¹⁵. Il referendum avrebbe dovuto raccogliere 500.000 firme di elettori italiani entro il 30 settembre 2024 e sin da subito ha potuto beneficiare di un ampio supporto¹⁶, infatti alla scadenza del termine di raccolta sono state registrate ben 637.487 firme¹⁷. Un successo inaspettato della mobilitazione sul referendum¹⁸ in sole tre settimane che ha reso chiaro come la riforma della legge 91/1992 fosse una questione percepita come urgente e su cui il Parlamento non si esprimeva da tempo. Sulla base di una eventuale riduzione degli anni di residenza prescritti al fine di ottenere la cittadinanza italiana ai sensi dell'articolo 9 della suddetta legge, i figli minori di genitori stranieri potrebbero ottenere la cittadinanza automaticamente dopo un lasso di tempo di residenza in Italia inferiore a quello sinora previsto, ma resterebbero immutati gli altri requisiti fissati dalla normativa vigente e dalla giurisprudenza, ovverosia il possesso di adeguate risorse finanziarie, il rispetto degli obblighi tributari, l'assenza di cause ostative connesse alla sicurezza del Paese, nonché la padronanza della lingua italiana.

Italia (2028), presentata in data 11 settembre 2024; Pdl Bakkali ed altri, *Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza* (2032), presentata in data 12 settembre 2024. Da ultimo, Pdl Barelli ed altri, *Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di trasmissione e acquisto della cittadinanza* (2080), presentata in data 9 ottobre 2024.

¹³ *Lo Ius scholae e le altre leggi "fuori dai radar"*, cit.

¹⁴ Richiesta di referendum abrogativo (24A04663) pubblicata in Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 208 del 5 settembre 2024 e il giorno dopo, 6 settembre 2024, è stata messa a disposizione online la piattaforma di raccolta firme per il referendum. Il quesito in particolare recita: «Volete voi abrogare l'art. 9, comma 1, lettera b), limitatamente alle parole "adottato da cittadino italiano" e "successivamente alla adozione"; nonché la lettera f), recante la seguente disposizione: "f) allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica.", della legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza"?».

¹⁵ Attualmente la Legge del 5 febbraio 1992, n. 91, *Nuove norme sulla cittadinanza*, art. 9, comma 1, lettera f), prevede che la concessione della cittadinanza italiana ai cittadini extra UE avvenga dopo una residenza di 10 anni in Italia. Tra le motivazioni del quesito c'è l'obiettivo di promuovere il "ritorno al termine di 5 anni di soggiorno legale ininterrotto in Italia ai fini della presentazione della domanda di concessione della cittadinanza da parte dei maggiorenni". Si tratta di un termine previsto in molti altri Stati membri dell'Unione e la legislazione italiana lo prevedeva fino al 1992.

¹⁶ I. Traboni, *L'iniziativa. Boom di firme per il referendum sulla cittadinanza*, in *Avvenire*, 20 settembre 2024.

¹⁷ Si v. Ministero della Giustizia, *Referendum e iniziative popolari*, per informazioni approfondite sul computo delle firme, sulle statistiche per regioni e sulla distribuzione anagrafica degli elettori.

¹⁸ Tanto che in dottrina c'è chi si è interrogato sin da subito sulla facilità con la quale la raccolta online delle firme si è verificata per mezzo dell'identità digitale. Secondo A. Sterpa, *L'abuso di referendum e i suoi rischi*, in *il Giornale*, 2 ottobre 2024, la possibilità di raccogliere così tante firme in poche ore pone una serie di questioni i cui effetti sono da tenere in considerazione: prima di tutto l'effetto della moltiplicazione dei quesiti contemporanei; poi la «bulimia referendaria» che potrebbe portare sa numerose sottoscrizioni le quali, anche se non si tradurranno tutte in consultazioni referendarie, si potranno ritenere un «plebiscito di fatto» permanente nel dibattito politico.

Un'ulteriore riforma della normativa sulla cittadinanza è stata approvata il 28 marzo 2025 dal Consiglio dei Ministri attraverso l'adozione del cd. "pacchetto cittadinanza" su proposta del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale per rafforzare il vincolo sostanziale che lega il cittadino residente all'estero all'Italia. Più concretamente, il decreto-legge¹⁹ limita il riconoscimento automatico della cittadinanza italiana agli italo-discendenti entro la seconda generazione. Le successive modifiche impongono il mantenimento di rapporti concreti con l'Italia e centralizzano le procedure presso il MAECI. La riforma mira a contrastare le irregolarità e vuole rendere più efficienti i servizi consolari, infatti essa si accompagna a interventi di modernizzazione amministrativa e potenziamento dei servizi diplomatici all'estero.

Vieppiù, la sfida sulla cittadinanza si articolerà prossimamente su un duplice piano: *in primis* sul piano della partecipazione attraverso il referendum abrogativo lanciato da +Europa²⁰ e che si svolgerà l'8 e il 9 giugno 2025, dal momento che esso ha superato²¹ il controllo di conformità della Corte di Cassazione e poi il giudizio di ammissibilità della Consulta²²; parallelamente, nelle aule parlamentari dove si stanno fronteggiando differenti proposte di legge sullo *ius scholae* e sullo *ius soli*. Più nel dettaglio, il Partito democratico ha depositato lo scorso settembre una proposta di legge²³ alla Camera al fine di riformare i criteri per ottenere la cittadinanza, come ha annunciato la deputata Ouidad Bakkali, la quale in passato si è trovata in prima persona a verificare il funzionamento della legislazione sulla cittadinanza italiana. Tale p.d.l. prevede l'inserimento tra i criteri di ottenimento della cittadinanza del principio dello *ius soli*, richiedendo 1 anno di residenza legale per uno dei due genitori, e dello *ius scholae* per i bambini che siano arrivati in Italia entro i 12 anni di età e che ivi abbiano frequentato la scuola per almeno 5 anni. Quindi in questo computo viene inclusa anche la scuola dell'infanzia e scendono da 10 a 5 gli anni richiesti di residenza legale e ininterrotta²⁴.

Le proposte di riforma avanzate in questi ultimi mesi potrebbero avere dei risvolti cruciali se concludessero il loro *iter*, considerando che al 1° gennaio 2025 la popolazione residente nella Repubblica italiana era pari a 58.934.000 persone, delle quali 5.422.000 con cittadinanza straniera, peraltro in aumento di 169.000 unità (+3,2%) rispetto all'anno precedente²⁵. Inoltre, sono molti gli studenti stranieri iscritti presso le scuole italiane, infatti, in base alla ricostruzione dell'Ufficio Statistica del Ministero dell'Istruzione e del Merito, nelle scuole italiane si registrano 914.860 alunni con cittadinanza non italiana, che rappresentano l'11,2% della popolazione scolastica²⁶. In aggiunta, nel corso dell'anno scolastico 2022/2023 si è notato un incremento del numero totale di bambini con cittadinanza non italiana

¹⁹ Decreto-legge del 28 marzo 2025, n. 36, *Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza* (G.U. n. 73 del 28/03/2025).

²⁰ GU Serie Generale n. 208 del 5 settembre 2024: il domicilio dei promotori è «presso la sede di +Europa».

²¹ L'Ufficio centrale per il referendum istituito presso la Corte di Cassazione effettua un primo vaglio di conformità delle richieste referendarie alle regole poste dalla legge 352/1970, ovvero sia un computo delle firme dei cittadini elettori, la verifica della loro regolarità, nonché la natura dell'atto oggetto della richiesta. Conclusa questa fase di controllo dinanzi alla Corte di Cassazione, il quesito è sottoposto al giudizio di ammissibilità da parte della Corte costituzionale ai sensi dell'art. 75 comma 2 Cost. e in base ad una serie di pronunce della Corte cost. a partire dalla sent. 16/1978.

²² Comunicato ufficiale della Corte costituzionale, 20 gennaio 2025, con cui ha dichiarato ammissibili 5 referendum: "cittadinanza, jobs act, indennità di licenziamento nelle piccole imprese, contratti di lavoro a termine, responsabilità solidale del committente negli appalti".

²³ La Pdl verrà analizzata nel dettaglio all'interno del paragrafo 6. *Linee di riforma della legge sulla cittadinanza italiana nella XIX legislatura*.

²⁴ *Sfida sui diritti, il Pd spinge sullo ius scholae dalla materna*, in ANSA, 23 settembre 2024.

²⁵ Secondo i dati Istat: *Inchiesta sugli effetti economici e sociali derivanti dalla transizione demografica in atto*, in *Audizione del Presidente dell'Istituto Nazionale di Statistica Prof. Francesco Maria Chelli*, 1 aprile 2025.

²⁶ Ministero dell'Istruzione e del Merito, Ufficio di statistica, *Gli alunni con cittadinanza non italiana A.S. 2022/2023*, report di agosto 2024, dati aggiornati al 31 agosto 2023.

presenti nelle scuole nazionali, pari a ben 42.500 individui²⁷, dopo la diminuzione del 2020/2021. Dunque il problema di concedere o meno lo status di cittadino a questi soggetti è diventato in Italia certamente un tema emergente ma anche uno dei terreni di confronto culturale e politico più spinosi e controversi, principalmente da quando la penisola da terra di esodo si è trasformata in patria di lavoro e di vita per milioni di stranieri.

2. IL FENOMENO MIGRATORIO E LA CITTADINANZA

Il continuo flusso migratorio che dagli inizi del XXI secolo ha interessato in maniera esponenziale l'Unione europea e le molteplici sfide culturali, economiche, sociali e politiche che ne scaturiscono gettano nuova luce sul significato della cittadinanza e sulla sua capacità di fungere da strumento di integrazione²⁸. In questo contesto, la cittadinanza vede la sua unitarietà spaccarsi poiché scalpellata da svariate istanze sovranazionali e multiculturali²⁹, raffigurando essa un concetto nato agli albori del costituzionalismo moderno come indicatore dell'appartenenza alla collettività statale e, allo stesso tempo, di esclusione dell'altro, dell'estraneo, non inglobato nel sistema di condivisione valoriale e storica³⁰. Lo *status civitatis*, dalla duplice natura inclusiva ed esclusiva³¹, oggi, nell'ordinamento giuridico italiano sembrerebbe esprimersi soprattutto nella sua valenza esclusiva, esacerbando le sue contraddizioni intrinseche e costituendo un elemento di forte disuguaglianza giuridica³², in quanto coloro che sono esclusi dal vincolo di cittadinanza restano stranieri. Infatti, sotto il profilo giuridico-formale, la legge definisce lo status di cittadino, differenziandolo dallo status di straniero e attribuendo a questa condizione un insieme di diritti e doveri stabiliti da un ordinamento giuridico sulla base delle esigenze storiche del momento³³. Ad esempio, nella formulazione tedesca

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Sebbene parte della dottrina ritenga il concetto di cittadinanza ormai superato, *ex multis*, L. Ferrajoli, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, 1994, 263 ss., che affronta il tema della differenza tra diritti del cittadino e universalità dei diritti fondamentali della persona. Si v. anche: Y. Harpaz, *Strategic Dual Citizenship: Global Dynamics of Supply and Demand*, in R. Baubök, M. Haller (eds.), *Dual Citizenship and Naturalisation, Dual Citizenship and Naturalisation: Global, Comparative and Austrian Perspectives*, Austrian Academy of Sciences Press, 2021, 97-117; J. Hoffman, *Citizenship Beyond the State*, Sage, 2004; D. Kochenov, *Cittadinanza*, il Mulino, 2020; Y. Soysal, *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago Univ. Press, 1994; P.J. Spiro, *Dual citizenship: a postnational view*, in T. Faist, P. Kivisto (eds.) *Dual Citizenship in Global Perspective*, Palgrave Macmillan, 2007, 189-202. Parla invece di "alleggerimento" o "restringimento" della cittadinanza C. Joppke, *The Inevitable Lightening of Citizenship*, in *European Journal of Sociology*, Vol. 51, No. 1, 2010, 9-32, secondo il quale la cittadinanza persiste nonostante i recenti sforzi dei Paesi per riqualificare e rinazionalizzare la cittadinanza attraverso diritti più esclusivi e test di integrazione.

²⁹ Sul concetto di cittadinanza nelle società multietniche si v. in particolare W. Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford University Press, 1995; G. Sartori, *Pluralismo, multiculturalismo e estranei: saggio sulla società multi-etnica*, Rizzoli, 2007.

³⁰ T. Casadei, *All'ombra dell'abolizionismo: cittadinanze e forme di schiavitù*, in M. Aglietti (a cura di), *Finis civitatis. Le frontiere della cittadinanza*, Edizioni di storia e letteratura, 2019, 115-128. Secondo l'A. la cittadinanza è un ineludibile «mezzo di costituzione dell'identità» ma anche, come colto da recenti studi critici, un formidabile «meccanismo di differenziazione» (115).

³¹ Per un approfondimento sul principio inclusione-esclusione v. E. Gargiulo, *L'inclusione esclusiva. Sociologia della cittadinanza sociale*, FrancoAngeli, 2008, *passim*; nonché la ricostruzione storica delle teorie giuridiche e sociologiche di P. Mindus, *Cittadini e no. Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze University Press, 2014.

³² Si rimanda a E. Goffman, *Stigma: Notes on the Management of a Spoiled Identity*, Prentice Hall, 1963, dove viene illustrata la "dark side" della cittadinanza che si esplica nella "stigmatizzazione" della differenza tra "noi" e "loro". Si v. anche T. Mazzarese, *Noi, gli altri e la tutela dei diritti nelle società multiculturali*, in T. Mazzarese (a cura di), *Diritto, tradizioni, traduzioni. La tutela dei diritti delle società multiculturali*, Giappichelli, 2013, 251-282.

³³ E. Grosso, *Cittadinanza e territorio. Lo ius soli nel diritto comparato*, Editoriale Scientifica, 2015, 11. In particolare, v. la premessa con riferimento al termine cittadinanza.

*Staatsangehörigkeit*³⁴ significa la cittadinanza e letteralmente indica esclusivamente chi appartiene allo Stato³⁵, producendo espressamente la dicotomia cittadino-straniero attualmente valida.

La cittadinanza può risultare quindi un dispositivo che crea differenziazione e discriminazione³⁶, costruendo barriere al godimento di diritti e contribuendo all'esclusione delle minoranze etniche, dal momento che il cittadino è in rapporto di alterità con lo straniero³⁷, sia all'interno dei confini dello Stato, sia verso l'esterno³⁸. Gli abitanti di una nazione partecipano dunque a due differenti tipologie di alterità. Da un lato, si distinguono per questioni che esulano dalla cittadinanza e dunque per determinazioni politiche, economiche e sociali, dall'altro lato, differiscono dagli «altri», da coloro che si collocano fuori dalla loro comunità statale, proprio in quanto portatori del diritto a una specifica cittadinanza. Questo spiegherebbe la tensione da sempre diffusa non solo ai confini «esterni» della cittadinanza, ossia per ottenerne la titolarità, ma anche dentro ai confini «interni»³⁹, a causa di disuguaglianze di natura sociale, che tuttavia vengono frequentemente percepite e interpretate come il risultato dell'integrazione di soggetti esterni nella comunità politica. In quest'ottica dunque le disposizioni statali che disciplinano l'acquisto, la perdita e il riacquisto della cittadinanza sembrano dividere la popolazione in due categorie: i cittadini-appartenenti e i non cittadini-estrangei⁴⁰. Pertanto, la cittadinanza sembrerebbe contenere a stento l'impatto destabilizzante di fenomeni globali come le migrazioni e le sfide derivanti da queste ultime; infatti da progetto d'inclusione, aperto a tutti coloro che appartengono a un determinato Stato, si è trasformata in strumento di esclusione di chi non gode dei medesimi diritti ma abita nello stesso Stato.

A fronte delle sollecitazioni che provengono dal processo migratorio e dalla conseguente esigenza di integrazione, dunque è opportuno chiedersi se occorra rinvigorire il carattere inclusivo della cittadinanza al fine di definire le modalità di appartenenza e partecipazione di nuovi soggetti – stranieri nati *in loco* o immigrati – nelle società che li ospitano⁴¹. Le norme vigenti in materia di cittadinanza sono strumenti necessari e sufficienti per rispondere alle esigenze di integrazione e inclusione di questa categoria di individui nel territorio di uno Stato?

2.1. Definizione dei requisiti di attribuzione della cittadinanza all'interno dell'Unione europea

Nella nuova dimensione dell'Unione europea, conseguenza dei cambiamenti sociali, politici ed economici, gli Stati si mostrano spaventati da un'incertezza costante a causa delle migrazioni sempre più forti

³⁴ Come ricorda anche G. U. Rescigno, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, Giapichelli, 1997, 37-42, nel linguaggio giuridico tedesco, il termine *Staatsangehörigkeit* viene usato per designare il fenomeno giuridico dell'«appartenenza» a uno Stato, che corrisponde ai termini: *nationality* in inglese, e *nationalité* in francese. Questa parola si differenzia da *Bürgerschaft*, o *citizenship* in inglese e *citoyenneté* in francese, per indicare la cittadinanza come partecipazione.

³⁵ C. Margiotta, *Cittadinanza*, in C. Caruso, C. Valentini (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, il Mulino, 2021, 239-253.

³⁶ S. Rossi, *Respingimento alla frontiera e libertà personale. Il monito della Corte e le scelte del legislatore*, in *Rivista AIC*, No. 1, 2019, 201-229.

³⁷ P. Lombardi, *Giudice amministrativo e cittadinanza: quale contributo per un concetto sostenibile di cittadinanza?*, in *Federalismi.it*, No. 20, 2018, 3; un rapporto di alterità che sembra richiamare la differenza all'interno della *polis* greca tra *polites*, *xenos* e *barbaros* affrontato in M. Moggi, *Straniero due volte: il barbaro e il mondo greco*, in M. Bettini (a cura di), *Lo straniero, ovvero l'identità culturale a confronto*, Laterza, 1992, *passim*. Sull'associazione della figura dei «barbari» a quella dei «migranti» si v. O. Giolo, *Migranti. Diritti in bilico?*, in T. Mazzaresse (a cura di), *Diritto, tradizioni, traduzioni*, cit., 189-216.

³⁸ Sul carattere discriminatorio della condizione di cittadino, dal punto di vista interno ed esterno, C. Margiotta, *Cittadinanza*, cit., 247, con un focus sulla classica dicotomia cittadino-straniero e sulla diversa qualità della cittadinanza da Paese a Paese in termini di diritti; A. Morrone, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2015, 304.

³⁹ C. Margiotta, *Cittadinanza europea. Istruzioni per l'uso*, Laterza, 2014, 11-12.

⁴⁰ E. Grosso, *Cittadinanza e territorio. Lo ius soli nel diritto comparato*, cit., 10.

⁴¹ Si v. il brillante studio di G. Milani, *Ius linguae e status civitatis: verso un nuovo paradigma della cittadinanza italiana?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, No. 2, 2019, 95-113.

e ampie verso l'Europa. Qui aumenta a dismisura il numero di immigrati stabilmente inseriti nella realtà sociale, ma privi di diritti essenziali per la loro piena integrazione. Tale problema denota il punto nevralgico delle politiche di integrazione e potrebbe essere risolto non soltanto ricorrendo a un'adeguata politica di accoglienza, ma anche migliorando la definizione dei criteri di accesso alla cittadinanza nazionale.

Infatti, un elemento comune a tutti gli ordinamenti del continente europeo è rappresentato dalla ridefinizione dei requisiti per l'acquisizione della cittadinanza ed è possibile individuare una certa convergenza verso il superamento della tradizionale divisione tra *ius sanguinis*, basato sui legami di sangue, e *ius soli*, riferito alla nascita sul territorio, in favore di nuove e diverse declinazioni di tali meccanismi di concessione della cittadinanza⁴². Molti Paesi europei hanno approvato leggi che vincolano l'ottenimento della cittadinanza a un livello soddisfacente di conoscenza della lingua e della cultura nazionale, insieme ad altre condizioni e limitazioni. Il presupposto condiviso di questa tendenza potrebbe essere che un'integrazione migliore sarebbe possibile solo se lo straniero dimostri di conoscere la lingua e la cultura nazionale⁴³. Quindi l'intensificarsi delle migrazioni sembrerebbe dar vita alla priorità di costruire una società unita e integrata. Pertanto, è strettissimo il legame che intercorre tra integrazione e cittadinanza in un rapporto di reciproco condizionamento⁴⁴.

Come la migliore dottrina afferma da tempo⁴⁵, la cittadinanza è anzitutto un determinato «status personale» e denota il rapporto con l'ordinamento giuridico-politico statale che «fa di questo status la condizione di certi doveri e diritti»⁴⁶. Il possesso dello *status civitatis* è dunque esplicitazione di un vincolo che designa l'appartenenza a un determinato Stato e, come tale, una *conditio sine qua non* perché si possano esercitare i diritti fondamentali propri di ogni essere umano. Tuttavia, la cittadinanza non indica solo l'appartenenza degli individui allo Stato, implicando la soggezione al suo ordinamento giuridico e il vincolo dei concittadini basato sull'identità, ma si nutre anche della partecipazione, ovverossia della rete di rapporti giuridici e della panopia di diritti e doveri nei confronti dello Stato e che sono costituzionalmente previsti. In quanto partecipazione, la cittadinanza è specialmente condivisione dei valori costituzionali che caratterizzano la comunità politica, tra i quali merita certamente di essere citato quello della pari dignità sociale dei consociati. Quindi la partecipazione al processo democratico è uno dei più importanti strumenti di inclusione dello straniero nella società in cui vive. Da quest'angolo visuale, la cittadinanza non si esaurisce nel sistema di garanzie di cui gode il *civis*, bensì richiede l'adesione ai principi fondamentali dell'ordinamento. Certamente, il rapporto individuo-ordine muta a seconda delle fasi

⁴² Si rimanda sul punto alle affermazioni di A. Baraggia, *La cittadinanza "composita" in alcune esperienze europee. Spunti di riflessione per il caso italiano*, in *Federalismi.it*, No 18, 2017, 1-25, 3.

⁴³ Concentra la propria attenzione sulla trasformazione dei criteri di attribuzione della cittadinanza e sulla diffusione di requisiti legati alla conoscenza della lingua e della cultura nazionale all'interno dell'Unione europea B. Caravita, *Kenntnis der nationalen Sprache und Bürgerschaft Gibt es noch Raum, um in Europa eine multikulturelle Bürgerschaft aufzubauen?*, in *Federalismi.it*, No. 6, 2019, 1-8.

⁴⁴ Sulla relazione tra integrazione e cittadinanza v., *ex multis*, P. Costa, *Cittadinanza e integrazione: dall'Ottocento a oggi*, in T. Mazzaresse (a cura di), *Diritto, tradizioni, traduzioni*, cit., 17-32. Pietro Costa analizza questa relazione prima nello Stato sociale, poi nella democrazia costituzionale, fino ad arrivare allo scenario nel quale oggi si svolge il processo di cittadinanza e integrazione, ossia un contesto in cui continua a esistere la tradizionale cornice nazionale ma deve coesistere con la nuova realtà sovranazionale.

⁴⁵ Il riferimento è a H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, tr. it. di S. Cotta, G. Treves (a cura di), Edizioni di comunità, quarta edizione italiana, 1963. Si v. gli studi più recenti di B. Caravita, *I diritti politici dei "non cittadini". Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Jovene, 2010, 149 ss.; E. Grosso, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, CEDAM, 1997; A. Vaccari, *Cittadinanza*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. II, Giuffrè, 2006, 918-925.

⁴⁶ H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, cit., 239.

storiche e dei contesti geografici, così come cambiano i soggetti a cui viene riconosciuta la cittadinanza, i motivi della sua concessione e i diritti e doveri attribuiti. Conseguentemente variano anche le rivendicazioni da parte di chi è escluso dalla cittadinanza e desidera la sua inclusione nella categoria dei cittadini⁴⁷ visto che lo *status civitatis* diventa un indicatore di completa integrazione e una manifestazione di identità nazionale per tutti i membri della stessa comunità statale. Infatti, dal punto di vista giuridico-formale, la cittadinanza denota la distinzione del cittadino dallo straniero, e, in senso politico-sostanziale, essa individua un'appartenenza più estesa, quasi una coesione «spirituale»⁴⁸ tra cittadini, un'appartenenza perciò al popolo-nazione. Pertanto, la dimensione «verticale»⁴⁹ della cittadinanza, come soggezione allo Stato, richiama un rapporto stretto e privilegiato tra la definizione dei confini della cittadinanza e la sovranità statale. Da questo punto di vista, si può affermare che l'individuo possiede lo *status civitatis* in quanto si sottopone all'autorità dello Stato. Al contempo, nell'ordinamento italiano, la sovranità appartiene al popolo, inteso come collettività di soggetti viventi: «sovranità popolare significa concretamente spettanza del potere supremo al popolo, al popolo vivente, risultante dal complesso dei soggetti che l'ordinamento considera appartenenti allo Stato ossia ai suoi cittadini». Sovranità popolare è perciò «il diritto di tutti i cittadini a concorrere, direttamente o indirettamente, attraverso l'esercizio di poteri, diritti e libertà a essi spettanti, a formare la volontà suprema governante nella Repubblica Italiana»⁵⁰. Di conseguenza, il concetto di nazione si risolve giuridicamente in quello di popolo, così come il concetto di sovranità nazionale si spiega con quello di sovranità popolare.

Quindi il fondamento su cui il popolo può edificare i legami politici dovrebbe essere individuato nella condivisione profonda dei valori fondamentali espressi nella Costituzione che sono il cemento di unificazione dell'appartenenza nazionale. Quest'ultima si fonda naturalmente su esperienze storiche, sul patrimonio culturale e linguistico, e su tutto ciò che raffigura la peculiarità del popolo italiano. Tuttavia, a seguito dell'aumento dei flussi migratori, l'identità diventa aperta e mobile, non chiusa e autoreferenziale. In questo contesto, la cittadinanza è certamente un coacervo di elementi differenti, «un crocevia si suggestioni variegata e complesse»⁵¹, ma concependo la cittadinanza quale “appartenenza” e “partecipazione” si riesce a ottenere una comprensione unitaria di essa, per cui l'essere cittadino corrisponderebbe al potere di *agire* da cittadino⁵². Dunque la cittadinanza può dirsi più che un dato acquisito, un processo di integrazione continuo. Quest'ultimo interessa sia lo straniero che vive nel nostro Paese e intende acquisire la cittadinanza, perché gli viene richiesto di dimostrare un certo grado di integrazione socio-politica, sia il cittadino di nascita che è chiamato all'esercizio di una cittadinanza sostanziale⁵³ sulla base dei valori costituzionali e, al contempo, a coltivare i legami di *concittadinanza* nelle varie modalità che accompagnano la sua crescita come individuo e come membro di una specifica collettività. Si può

⁴⁷ C. Margiotta, *Cittadinanza*, cit., 240.

⁴⁸ Id., *Cittadinanza europea*, cit., 3. In particolare, il primo capitolo spiega bene la difficile distinzione tra cittadinanza e nazionalità nella cultura giuridica europea e il precario bilanciamento tra cittadinanza come status collegato alla pienezza dei diritti civili, politici e sociali, e cittadinanza come appartenenza.

⁴⁹ E. Grosso, *Il ruolo del confine nelle trasformazioni della nozione giuridica di cittadinanza*, in *Teoria politica. Nuova serie Annali* [Online], No. 10, 2020, 207-233.

⁵⁰ Si fa riferimento alla definizione data da V. Crisafulli, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana. Note preliminari*, in *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, 1985, 111.

⁵¹ P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, 1. *Dalla civiltà comunale al Settecento*, Laterza, 1999, VII.

⁵² C. Panzera, *La cittadinanza come diritto e come problema nello stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, No. 3, 2024, 19-35. A p. 31 l'A. parte dalla descrizione delle tradizionali polarizzazioni proprie del termine (cittadinanza formale *vs* cittadinanza sostanziale, cittadinanza legale *vs* cittadinanza costituzionale, cittadinanza-appartenenza *vs* cittadinanza-partecipazione) per arrivare ad affermare che solo attraverso la comprensione della cittadinanza come “appartenenza” e “partecipazione” si può ottenere una visione unitaria di essa.

⁵³ *Ibidem*.

dedurre quindi l'importanza dell'educazione familiare, poi della frequentazione scolastica, dei luoghi di formazione universitaria o professionale, dell'esercizio dell'attività lavorativa e delle molteplici esperienze di vita aggregata nei contesti associativi di qualunque genere.

I diversi tentativi di modulare la relazione tra cittadinanza e integrazione dipendono dagli attori politici e, pertanto, sono legati fortemente al fattore ideologico. Ciò posto, sembra utile sviluppare un'analisi sul dibattito italiano in merito a tale rapporto al fine di definire un quadro legislativo chiaro che vada oltre le pressioni politiche del momento. Nel corso di queste pagine si esaminerà quindi lo stato attuale della normativa italiana; si approfondiranno alcuni aspetti degli interventi legislativi in tema di cittadinanza e integrazione discussi e approvati negli anni passati e le prospettive di riforma in Italia, soprattutto in riferimento allo *ius culturae* e *ius scholae*⁵⁴, cercando di mettere a fuoco le specificità del dibattito attuale alla luce delle proposte precedenti. In particolare, con il d.d.l. n. 2092 del 2015⁵⁵ è stata introdotta per la prima volta la locuzione *ius culturae* per indicare l'acquisizione della cittadinanza dopo il completamento di un ciclo di studio o di percorsi formativi equivalenti. Recentemente si è parlato invece di *ius scholae*. La *ratio* dietro tale principio, che segue la falsaria dello *ius culturae*, pare quella di evitare la definizione del termine complesso "cultura" la cui conoscenza diventa uno strumento per misurare l'integrazione e quindi *condicio sine qua non* la concessione della cittadinanza. Agli occhi di chi scrive sembra che lo *ius scholae* sia legato quindi a un requisito più oggettivo, ossia la quantificazione dei cicli scolastici (scuole elementari o medie) o dei percorsi di istruzione e formazione professionale, e possa evitare dunque l'*impasse* di stabilire quale sia effettivamente la cultura italiana e fino a che punto si possa assimilare. D'altronde, le previsioni di modifica che saranno oggetto del presente contributo hanno attirato più delle altre l'interesse del dibattito politico italiano e alimentato pulsioni e malumori del popolo italiano spaccando l'opinione pubblica. Il proposito è quello di illustrare i benefici sostanziali che fortificherebbero l'istituto della cittadinanza nel nostro ordinamento qualora si pervenisse all'incorporazione definitiva dei requisiti legati all'integrazione degli stranieri.

3. LA DISCIPLINA DELLA CITTADINANZA NEL NOSTRO ORDINAMENTO

La legge 91/1992 recante *Nuove norme sulla cittadinanza*⁵⁶ è in vigore da più di trent'anni in Italia e tratta in maniera non più adeguata il tema del rapporto tra la cittadinanza e i fenomeni migratori, concentrandosi sulla necessità di mantenere i legami con gli italiani emigrati all'estero piuttosto che consolidare quelli con gli immigrati che soggiornano stabilmente nel Paese. È altresì da tenere in considerazione il fatto che la penisola italiana negli ultimi decenni si è trasformata in un territorio di immigrazione⁵⁷, dopo aver rappresentato per oltre un secolo uno dei principali Paesi di emigrazione⁵⁸.

⁵⁴ Entrambi si riferiscono all'acquisizione della cittadinanza non in maniera automatica, bensì a conclusione di un percorso di formazione per un determinato numero di anni. Tuttavia, questi due principi sono collegati a fattispecie differenti che verranno esaminate nei successivi paragrafi.

⁵⁵ Si rimanda a un esame approfondito all'interno del paragrafo 4.

⁵⁶ Legge del 5 febbraio 1992, n. 91, *Nuove norme sulla cittadinanza*, entrata in vigore il 16 agosto 1992 (G.U. n. 38 del 15/02/1992).

⁵⁷ Secondo il 30° Rapporto sulle migrazioni 2024 della Fondazione ISMU, pubblicato il 17 febbraio 2025, al 1° gennaio del 2024 gli stranieri presenti in Italia erano 5.755.000 e tra gli stranieri regolari la componente extra-UE era di circa 3/4 del totale.

⁵⁸ Gli italiani sono sempre stati al primo posto tra le popolazioni migranti europee: *Il più grande esodo della storia moderna*, in *emigrati.it*. Un *excursus* utile sul tema dell'emigrazione da e dell'immigrazione in Italia fin dagli anni successivi all'Unità è tracciato in G. Milani, *Cittadinanza e integrazione. L'influenza del diritto comparato sulla disciplina italiana e sulle proposte di riforma*, in *Federalismi.it*, No. 4, 2018, 3-4.

A questo proposito, è necessario tener presente che i riferimenti normativi in materia di cittadinanza, al di fuori di sporadici e isolati interventi di aggiornamento, sono rimasti essenzialmente immutati⁵⁹ per ben ottant'anni tra l'adozione della prima legge n. 555/1912 sulla cittadinanza italiana⁶⁰ e l'entrata in vigore dell'attuale "legge organica" n. 91/1992, che sostituisce la vecchia disciplina e di cui oggi si discute la modifica.

In base alla vigente legislazione, dunque, la cittadinanza è attribuita automaticamente al nato in Italia o all'estero da padre o madre italiani; al nato in Italia da genitori ignoti o apolidi, oppure da genitori non in grado di trasmettere la cittadinanza in base alle leggi dello Stato di appartenenza; al minorenne riconosciuto o adottato da genitore italiano (al contrario, il maggiorenne conserva la cittadinanza straniera, salvo che non scelga quella italiana); a colui che, privo di altra cittadinanza, viene ritrovato nel territorio della Repubblica nato da genitori ignoti; al nato in Italia da genitori stranieri, noti e in grado di trasmettere la cittadinanza estera, che abbia ininterrottamente mantenuto la residenza nel territorio della Repubblica sino al compimento dei diciotto anni e che dichiari di voler acquistare la cittadinanza italiana entro il diciannovesimo anno di età; allo straniero o apolide che abbia avuto un avo italiano per nascita e che abbia prestato servizio militare o abbia assunto un impiego pubblico o una carica pubblica per lo Stato italiano, oppure che abbia la residenza in Italia da almeno due anni e dichiari la volontà di acquistare la cittadinanza.

Da questo quadro normativo emerge che il criterio sostanziale di attribuzione della cittadinanza è rappresentato dallo *ius sanguinis*, conseguentemente il criterio dello *ius soli* nel nostro ordinamento raffigura un'ipotesi residuale. Infatti, le eventualità in cui si acquista la cittadinanza italiana a seguito della nascita sul territorio della Repubblica sono contenute nella lettera b), comma 1, e comma 2, art. 1 della legge 91/1992, dove si legge che è cittadino italiano «chi è nato nel territorio della Repubblica se entrambi i genitori sono ignoti o apolidi, ovvero il figlio [che] non segue la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato al quale questi appartengono. È considerato cittadino per nascita il figlio di ignoti trovato nel territorio della Repubblica» e, ancora, il secondo comma dell'art. 4 sancisce che diventa cittadino «lo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età» se entro 1 anno da questa data «dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana». L'acquisto della cittadinanza in queste fattispecie avviene per beneficio di legge da parte dello Stato ed è subordinato a un'apposita dichiarazione effettuata dall'interessato. La previsione di un espresso atto di manifestazione di volontà sembra favorire, proprio attraverso la concessione della cittadinanza, la costruzione di una comunità a partire dai vincoli sostanziali che uniscono i suoi membri.

Le disposizioni costituzionali in merito alla condizione giuridica degli stranieri, cioè di coloro che, pur nella diversità delle situazioni individuali, condividono la mancanza dello status di cittadino italiano,

⁵⁹ Sul punto D. Porena, *C'è spazio anche in Italia per una concezione "culturalista" della cittadinanza? Brevi profili comparatistici e spunti di riflessione in vista di una revisione della legislazione nazionale*, in *federalismi.it*, No. 2, 2012, 1-24. Si v. 16-18 dove l'A. sottolinea come nella legge sulla cittadinanza italiana sembri emergere la concezione che la cittadinanza non si acquisti, bensì si trasmetta per "via ereditaria" trascurando di fatto il legame con il territorio, quindi con la comunità dei con-cittadini e con la cultura nazionale. Infatti, l'elemento identitario e patriarcale, che ha permeato l'impostazione originaria a partire dalle codificazioni preunitarie, pare si sia mantenuto nonostante gli svariati mutamenti intervenuti recentemente.

⁶⁰ Legge del 13 giugno 1912, n. 555, *Sulla cittadinanza italiana*, entrata in vigore il 1 luglio 1912 (G.U. n. 153 del 30/06/1912) che è stata abrogata dall'art. 26, c. 1, della legge del 5 febbraio 1992, n. 91: «Sono abrogati la legge 13 giugno 1912, n. 555, la legge 31 gennaio 1926, n. 108, il regio decreto-legge 1 dicembre 1934, n. 1997, convertito dalla legge 4 aprile 1935, n. 517, l'articolo 143-ter del codice civile, la legge 21 aprile 1983, n. 123, l'articolo 39 della legge 4 maggio 1983, n. 184, la legge 15 maggio 1986, n. 180, e ogni altra disposizione incompatibile con la presente legge».

non sono rintracciabili in un quadro organico e coerente. Pertanto, non emerge una dettagliata disciplina costituzionale della condizione degli stranieri e in generale della cittadinanza, bensì siamo di fronte a principi generali che sono in grado di fornire una cornice entro cui il Legislatore può muoversi e oltre la quale non si può spingere⁶¹. Infatti, l'articolo 10 della Costituzione della Repubblica Italiana rimanda la regolazione della condizione giuridica dello straniero alla legge secondo norme e trattati internazionali⁶². Degno di nota è poi l'art. 22 della Costituzione⁶³. Esso, statuendo che nessuno può essere privato dello *status civitatis* per motivi politici, costituisce l'unica disposizione costituzionale con esplicito riferimento alla cittadinanza ma raffigura un «problema di ermeneutica costituzionale»⁶⁴. Infatti, la laconicità dell'articolo ha da sempre originato dubbi interpretativi riguardo all'effettiva consistenza del diritto alla cittadinanza tutelato dalla Costituzione⁶⁵, visto che quest'ultima non definisce la nozione o il contenuto della cittadinanza, né prevede una riserva di legge in tale materia⁶⁶. La norma in questione si limita a escludere la possibilità che un individuo possa essere privato arbitrariamente della cittadinanza italiana ma non fissa una tutela solida del diritto alla cittadinanza, piuttosto sembra essere di fronte a una disposizione costituzionale che indirettamente garantisce tale diritto. Ne conseguirebbe una sorta di *favor* costituzionale per tutte quelle soluzioni legislative e per quelle prassi applicative che agevolano l'ottenimento della cittadinanza italiana in capo agli stranieri o agli apolidi legalmente entrati e residenti in Italia, stabilmente ed effettivamente integrati. Se si accogliesse questa ricostruzione, si favorirebbe lo sviluppo integrale della personalità di tali individui e il loro coinvolgimento nella vita politica, economica e sociale del Paese, al cui progresso, peraltro, concorrono con il lavoro e le contribuzioni fiscali e previdenziali⁶⁷. Quindi la cittadinanza non rappresenta soltanto la condizione giuridica di chi acquista questo titolo dal punto di vista giuridico ma, da una prospettiva sociologica, si costruisce anche attraverso dinamiche che crescono anzitutto nelle relazioni familiari e poi nei luoghi di formazione della persona sul territorio che abita. Far parte di una *civitas* implica lo sviluppo, la cura e il mantenimento di questa serie di legami di natura non giuridico-formale ma politico-sostanziale tra soggetti che partecipano alle decisioni del governo della comunità. Pertanto, l'appartenenza che si basa sul legame di sangue o su elementi come lingua ed etnia rileva quanto l'appartenenza a una nazione, intesa come identificazione con determinati valori e interessi sociali condivisi. Molto probabilmente tali legami di *concittadinanza* richiedono il superamento della dimensione di consanguineità e l'apertura alla diversità e all'integrazione tra popoli e culture.

⁶¹ Sul tema si rinvia a M. Losana, «Stranieri» e principio costituzionale di uguaglianza, in A. Giorgis, E. Grosso, M. Losana (a cura di), *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale*, FrancoAngeli, 2017, 67-94, dove viene indagato il significato che il principio di uguaglianza formale assume nei riguardi degli «stranieri» in relazione all'applicabilità del principio anche a essi e alla possibilità di tradurre il principio in regola pratica di giudizio dei casi concreti che mettano in risalto la diversità di trattamento giuridico tra «cittadini» e «stranieri».

⁶² Art. 10 Cost.: «La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali».

⁶³ Art. 22 Cost.: «Nessuno può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome».

⁶⁴ Citando D. Porena, *Il problema della cittadinanza. Diritti, sovranità e democrazia*, Giappichelli, 2011, 106.

⁶⁵ Sul punto si v. M. Dicosola, *Il diritto alla cittadinanza: problemi e prospettive*, Maggioli Editore, 2022, 232.

⁶⁶ R. Caridà, *La cittadinanza*, in *Forumcostituzionale.it*, 7 febbraio 2008, 20; C. Corsi, *Diritti fondamentali e cittadinanza*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, No. 2, 2023, 11, (ripubblicazione di *Id.*, *Diritti fondamentali e cittadinanza*, in *Diritto pubblico*, No. 3, 2000, 793-816).

⁶⁷ Si v. F. G. Pizzetti, *Articolo 22*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G. E. Vigevari (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. I, il Mulino, 2018, 154-159.

3.1. *Acquisizione della cittadinanza da parte dello straniero*

Fin dai primi anni del XX secolo si è avvertita l'esigenza di far fronte alla questione migratoria in modo da permettere ai milioni di emigrati italiani di mantenere un legame con la madrepatria. A tal fine, proprio quando si registrava la massiccia emigrazione dalla penisola, è stata approvata la legge n. 555/1912 che facilitava le possibilità di mantenimento e di riacquisto della cittadinanza per gli espatriati⁶⁸, come se non ci fosse alcun limite alla trasmissione ereditaria della cittadinanza *iure sanguinis*. Nel momento in cui invece si è verificata l'inversione dei flussi migratori⁶⁹, si è avvertita la necessità di adattare e attualizzare la legislazione in materia di cittadinanza. La presenza stabile di immigrati sul territorio ha reso necessaria l'introduzione, accanto al criterio dello *ius sanguinis*, di norme collegate alla nascita sul territorio, *ius soli*, e alla residenza, *ius domicili*. Ciò nonostante, la legge n. 91 approvata nel 1992 sembra limitarsi all'accoglimento di alcune sentenze della Corte costituzionale, volte ad adeguare la normativa vigente al mutato quadro costituzionale, ad esempio quando questa ha ritenuto opportuno l'applicazione del principio di uguaglianza formale e sostanziale, affermando che «se è vero che l'art. 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare quei diritti fondamentali»⁷⁰. Eppure, la logica di fondo è rimasta invariata rispetto alla legge precedente del 1912. La legge 91/1992 avrebbe dovuto adeguare infatti la normativa di epoca monarchica anzitutto ai valori costituzionali, al nuovo e mutato assetto costituzionale, poi alla realtà socio-demografica dell'Italia degli anni '90. Pertanto, è pur vero che il Legislatore del '92 sia intervenuto prevedendo la possibilità di rinunciare⁷¹ alla cittadinanza italiana e riequilibrando i rapporti tra i due generi⁷², tuttavia ha disatteso l'obiettivo di adeguare i criteri di acquisizione della cittadinanza alla realtà demografica italiana, caratterizzata da una crescente presenza di immigrati ai quali tale riconoscimento continua a essere negato. L'impostazione adottata ha dunque più uno sguardo rivolto al passato che uno verso il futuro in quanto rimane come principio cardine lo *ius sanguinis* che può proseguire di generazione

⁶⁸ Legge n. 555/1912, in particolare art. 7 («Salve speciali disposizioni da stipulare con trattati internazionali, il cittadino italiano nato e residente in uno Stato estero, dal quale sia ritenuto proprio cittadino per nascita, conserva la cittadinanza italiana, ma, divenuto maggiorenne o emancipato, può rinunziarvi») e art. 9 («Chi ha perduta la cittadinanza a norma degli articoli 7 e 8 la riacquista: 1° se presti servizio militare nel Regno o accetti un impiego dello Stato [...] 3° dopo due anni di residenza nel Regno se la perdita della cittadinanza era derivata da acquisto di cittadinanza straniera [...]).

⁶⁹ Questo cambiamento del flusso migratorio in Italia è ben descritto in G. Milani, *Cittadinanza e integrazione*, cit., 2.

⁷⁰ C. cost., sent. n. 120/1967, 2.

⁷¹ Legge n. 91/1992, art. 11: «Il cittadino che possiede, acquista o riacquista una cittadinanza straniera conserva quella italiana, ma può ad essa rinunciare qualora risieda o stabilisca la residenza all'estero». Mentre all'interno della Legge n. 555/1912 si leggeva all'art. 8: «Perde la cittadinanza: chi spontaneamente acquista una cittadinanza straniera e stabilisce o ha stabilito all'estero la propria residenza; chi, avendo acquistata senza concorso di volontà propria una cittadinanza straniera, dichiara di rinunciare alla cittadinanza italiana e stabilisce o abbia stabilito all'estero la propria residenza».

⁷² La disciplina previgente trattava in maniera differente la condizione della donna sposata rispetto a quella dell'uomo, prevedendo la necessaria perdita della cittadinanza italiana per la donna che avesse sposato uno straniero o l'acquisto automatico della cittadinanza da parte della donna straniera che avesse sposato un uomo italiano a prescindere dal fatto che secondo la normativa di cittadinanza della donna straniera questo fatto comportasse la perdita automatica della propria cittadinanza. Legge n. 555/1912, art. 10. (9): «[La donna maritata non può assumere una cittadinanza diversa da quella del marito, anche se esista separazione personale fra coniugi. La donna straniera che si marita ad un cittadino acquista la cittadinanza italiana. La conserva anche vedova, salvoché, ritenendo o trasportando all'estero la sua residenza, riacquisti la cittadinanza di origine]. [La donna cittadina che si marita ad uno straniero perde la cittadinanza italiana, sempreché il marito possieda una cittadinanza che per il fatto del matrimonio a lei si comunichi (10). In caso di scioglimento del matrimonio ritorna cittadina se risiede nel [Regno] o vi rientri, e dichiara in ambedue i casi di voler riacquistare la cittadinanza. Alla dichiarazione equivarrà il fatto della residenza nel Regno protratta oltre un biennio dallo scioglimento, qualora non vi siano figli nati dal matrimonio predetto]». Art. 11: «[Se il marito cittadino diviene straniero, la moglie che mantenga comune con lui la residenza perde la cittadinanza italiana, sempreché acquisti quella del marito; ma può recuperarla secondo le disposizioni dell'articolo precedente]».

in generazione senza alcun limite, a prescindere dal fatto che il soggetto il quale acquista la cittadinanza mantenga un legame effettivo con il territorio italiano. Viceversa, lo *ius soli* risulta limitato a casi residuali⁷³.

Alla luce dell'impianto normativo sopra delineato, sembra opportuno richiamare in questa sede la cruciale questione relativa alla trasmissibilità della cittadinanza *iure sanguinis* in assenza di un "effettivo legame" con il territorio («genuine intention to establish a durable link»⁷⁴ intesa come l'intenzione dell'individuo di sposare le tradizioni dello Stato di cittadinanza o di ottemperare ai doveri ed esercitare i diritti in virtù dello *status civitatis* acquisito). Sul tema è stata sollevata una questione di legittimità costituzionale a pochi mesi dalla raccolta delle firme per chiedere di indire il referendum sulla cittadinanza, in risposta all'esigenza di ripensare il modello di concessione della cittadinanza italiana di tipo "etnico-razziale" fondato quindi sul legame di sangue. Nella specie, si tratta dell'ordinanza depositata il 26 novembre 2024⁷⁵, con la quale il tribunale di Bologna ha sollevato d'ufficio la questione di illegittimità dell'art. 1 della legge 91/1992, in base al quale è cittadino per nascita il figlio di padre o di madre cittadini in riferimento agli articoli 1, 3 e 117 della Costituzione. Nel dettaglio, i dodici ricorrenti sono cittadini e cittadine brasiliani che hanno avanzato richiesta di cittadinanza italiana in ragione della loro discendenza *iure sanguinis* da un'antenata nata nella Repubblica italiana nella seconda metà del XIX secolo. La questione è rilevante in quanto questi soggetti risultano privi di qualsiasi "effettivo legame" con lo Stato italiano, fatto salvo il vincolo di sangue con l'ascendente. Più concretamente, non vi è certezza riguardo al fatto che i medesimi abbiano mai soggiornato in Italia, parlino l'italiano o siano interessati a trasferirsi nel Paese. Per queste ragioni, mettendo in discussione la conformità ai principi costituzionali, il Tribunale chiede alla Corte costituzionale di controllare «in che termini ed entro che limiti la legge ordinaria possa consentire il riconoscimento della cittadinanza senza alcun, minimo, collegamento con la comunità nazionale, intesa come comunanza di linguaggio, tradizioni culturali e storiche, e con il territorio della Repubblica»⁷⁶. A giudizio del Tribunale una soluzione ottimale sarebbe il riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis* «entro il limite di due generazioni, salva la prova che uno degli ascendenti o la persona interessata abbia vissuto in Italia per almeno due anni»⁷⁷. È dunque giunto il momento che la Consulta si interroghi sulla possibilità di reinterpretare il concetto di cittadinanza in un'ottica più attuale, fondata su una «dimensione orizzontale della cittadinanza», intesa come partecipazione alla vita pubblica e ai processi decisionali della comunità, in linea con «la nozione ateniese di πολιτης»⁷⁸.

3.2. Inasprimento dei requisiti di cittadinanza

A partire dal 2009, la regolazione dello status di straniero sul territorio italiano è stata vista da una prospettiva securitaria. In questo contesto, la cittadinanza non è stata considerata un diritto legato alla presenza stabile sul territorio, bensì un privilegio da concedere solo a coloro ritenuti meritevoli, ovvero che avessero dimostrato una sorta di propensione all'integrazione, intesa come adesione ai valori e alle

⁷³ Le uniche eventualità in cui si acquista la cittadinanza italiana *iure soli* sono contenute nella Legge n. 91/1992, art. 1, comma 1, lettera b) e comma 2 e art. 4, comma 2. Si rimanda al paragrafo 3 per la spiegazione della disciplina.

⁷⁴ Si rimanda a J. P. Spiro, *Nottebohm and "Genuine Link": The Anatomy of Jurisprudential Illusion*, in *Investment Migration Working Papers*, No. 1, 2019, 1.

⁷⁵ Tribunale di Bologna, Sezione "Immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione cittadini UE", ordinanza del 26 novembre 2024.

⁷⁶ *Idem*, 13.

⁷⁷ *Idem*, 20.

⁷⁸ *Idem*, 13 concetto che indica l'individuo che appartiene alla *pólis*, ovvero un membro attivo della comunità politica.

norme della società di accoglienza. Il punto da cui partire, e che appare non trascurabile, è il progressivo irrigidimento delle misure introdotte, prima con la legge n. 94/2009 *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*⁷⁹ riferita ai cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione e agli apolidi, e poi con il cosiddetto Decreto sicurezza⁸⁰, convertito dalla legge n. 132/2018, in materia di immigrazione e sicurezza pubblica. Entrambi i provvedimenti hanno reso infatti economicamente meno sostenibile e burocraticamente più lungo il procedimento di riconoscimento della cittadinanza, collocandosi quindi all'interno di questa prospettiva securitaria, volta a limitare le possibilità di acquisizione della cittadinanza da parte di individui di origine straniera. Ad esempio, con l'entrata in vigore della legge n. 94/2009, finalizzata soprattutto a limitare i "matrimoni di comodo" con lo scopo di ottenere impropriamente la cittadinanza, il requisito di residenza legale per il coniuge di cittadino italiano che desiderasse acquisire la cittadinanza italiana è stato esteso da 6 mesi a 2 anni sostituendo con una nuova disposizione l'articolo 5 della legge 5 febbraio 1992, n. 91⁸¹. È stato altresì reso più farraginoso e costoso il procedimento di acquisto, riacquisto, rinuncia o concessione della cittadinanza inserendo l'articolo 9-*bis* dopo l'articolo 9 della legge 5 febbraio 1992, n. 91⁸². Il Decreto sicurezza, recante la firma dell'allora Ministro dell'Interno Matteo Salvini⁸³, dal canto suo ha contribuito a frenare la concessione della cittadinanza italiana. Infatti, la legge n. 132 del 1° dicembre 2018⁸⁴ ha introdotto l'articolo 9.1 all'interno della legge del 5 febbraio 1992 n. 91, subordinando il riconoscimento della cittadinanza ai sensi dell'articolo 5 – naturalizzazione *iure matrimonii* – e dell'articolo 9 – naturalizzazione dopo anni di residenza legale sul territorio italiano – al possesso di un'ottima conoscenza della lingua italiana, non inferiore al livello B1 del Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue⁸⁵. Inoltre, il decreto ha previsto l'innalzamento dei costi da 200 a 250 euro⁸⁶ per acquisto, riacquisto,

⁷⁹ Legge del 15 luglio 2009, n. 94, *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*, entrata in vigore l'8 agosto 2009 (G.U. n. 170 del 24/07/2009 - Suppl. Ordinario n. 128).

⁸⁰ Decreto-legge del 4 ottobre 2018, n. 113, *Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'Interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata* (G.U. n. 281 del 03/12/2018).

⁸¹ Legge n. 94/2009, par. 11., art. 5: «1. Il coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano può acquistare la cittadinanza italiana quando, dopo il matrimonio, risieda legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica, oppure dopo tre anni dalla data del matrimonio se residente all'estero, qualora, al momento dell'adozione del decreto di cui all'articolo 7, comma 1, non sia intervenuto lo scioglimento, l'annullamento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio e non sussista la separazione personale dei coniugi. 2. I termini di cui al comma 1 sono ridotti della metà in presenza di figli nati o adottati dai coniugi».

⁸² *Idem*, par. 12, art. 9-*bis*, parr. 1-2: «1. Ai fini dell'elezione, acquisto, riacquisto, rinuncia o concessione della cittadinanza, all'istanza o dichiarazione dell'interessato deve essere comunque allegata la certificazione comprovante il possesso dei requisiti richiesti per legge. 2. Le istanze o dichiarazioni di elezione, acquisto, riacquisto, rinuncia o concessione della cittadinanza sono soggette al pagamento di un contributo di importo pari a 200 euro».

⁸³ Per un esame approfondito del Decreto sicurezza, specialmente in merito alla supposta mancanza dei requisiti dell'eccezionalità ed urgenza, costituzionalmente necessari per il ricorso a questa tipologia di fonte, si rimanda, *ex multis*, a C. Bertolino, *Paradossi della cittadinanza nella legge di conversione del decreto legge c.d. "Sicurezza"*, in *Federalismi.it*, No. 3, 2019, 1-9; S. Curreri, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. "decreto sicurezza")*, in *Federalismi.it*, No. 22, 2018, 1-14; A. Mitrotti, *Il rovesciamento di prospettiva sulla misura di revoca della cittadinanza nel 'dibattuto' Decreto sicurezza 'Salvini'*, in *Osservatorio AIC*, No. 2, 2019, 65-77, che, in particolare, fornisce una ricostruzione degli elementi essenziali della revoca della cittadinanza acquisita per concessione ed una sua lettura di 'valorizzazione' nell'ottica della sicurezza della Repubblica. D. Baci, *Esistono cittadini "di seconda classe"? Spunti di riflessione in chiave comparata a margine del d.l. n. 113/2018*, in *DPCE on line*, No. 1, 2019, 935-940, si concentra invece sui punti di potenziale illegittimità con riferimento ai contenuti del decreto, soprattutto in merito alla gestione del fenomeno migratorio.

⁸⁴ Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113.

⁸⁵ Infatti, nell'attuale disciplina, Legge n. 91/1992, art. 9.1, risulta: «1. La concessione della cittadinanza italiana ai sensi degli articoli 5 e 9 è subordinata al possesso, da parte dell'interessato, di un'adeguata conoscenza della lingua italiana, non inferiore al livello B1 del Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue (QCER) [...]».

⁸⁶ *Idem*, art. 9-*bis*, parr. 1-2: «1. Ai fini dell'elezione, acquisto, riacquisto, rinuncia o concessione della cittadinanza, all'istanza o dichiarazione dell'interessato deve essere comunque allegata la certificazione comprovante il possesso dei requisiti richiesti per legge. 2. Le istanze o dichiarazioni di elezione, acquisto, riacquisto, rinuncia o concessione della cittadinanza sono soggette al pagamento di un contributo di importo pari a 250 euro».

rinuncia o concessione della cittadinanza italiana, e ha istituito altresì la revoca della cittadinanza acquisita a seguito del matrimonio o della naturalizzazione oppure concessa allo straniero nato e residente in Italia fino alla maggiore età, in caso di condanna definitiva per reati di terrorismo ed eversione dell'ordinamento democratico⁸⁷.

Si può notare come questa legislazione muova dalla constatazione che lo straniero presente stabilmente nel territorio della Repubblica italiana rappresenti un'eccezione collegata a particolari circostanze della sua vita personale e familiare, come per esempio il matrimonio. Appare quindi una legislazione avulsa dall'attuale realtà composita derivante dal fenomeno migratorio.

Ciononostante, negli ultimi anni si è sviluppato un interesse crescente verso l'equiparazione della condizione dello straniero a quella del cittadino, perlomeno in tema di diritti fondamentali. Occorre a questo proposito citare la recente sentenza n. 195 della Corte costituzionale che nel luglio 2022 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'appena citato articolo 5 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 «nella parte in cui non esclude, dal novero delle cause ostative al riconoscimento del diritto di cittadinanza, la morte del coniuge del richiedente, sopravvenuta in pendenza dei termini previsti per la conclusione del procedimento di cui al successivo articolo 7, comma 1»⁸⁸. Secondo il testo normativo originario impugnato, il coniuge del cittadino italiano ha diritto al riconoscimento della cittadinanza italiana a condizione che dopo il matrimonio «risieda legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica, oppure dopo tre anni dalla data del matrimonio se residente all'estero» e che tra la presentazione della domanda e il decreto di riconoscimento «non sia intervenuto lo scioglimento, l'annullamento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio e non sussista la separazione personale dei coniugi»⁸⁹. La previsione sembrerebbe evitare i matrimoni contratti al mero fine di ottenere la cittadinanza ma, ha osservato la Consulta, questa presunta finalità non potrebbe essere giustificata razionalmente poiché la morte è un evento naturale e non rivelatore della celebrazione di un «matrimonio di comodo». Nelle motivazioni, la Corte ha spiegato che è irragionevole e in contrasto con l'articolo 3 della Costituzione impedire l'acquisto della cittadinanza allo straniero o all'apolide sposato con un cittadino italiano però rimasto vedovo dopo aver presentato l'istanza e prima del relativo procedimento amministrativo. Infatti, la Consulta nel suo percorso argomentativo ha esteso l'applicazione del principio di ragionevolezza ai cosiddetti «automatismi legislativi»⁹⁰. In questo caso, la legge stabilisce che dal matrimonio derivino doveri e diritti e tra questi ultimi il diritto ad acquisire, in presenza di altri requisiti, la cittadinanza della Repubblica. All'atto di produrre la norma, il Legislatore opera in astratto un bilanciamento di diritti ma in questa circostanza sembrerebbe essere di fronte a un automatismo dal momento che il bilanciamento è eccessivamente rigido e non consente all'autorità amministrativa, che deve applicare la norma, di modulare i suoi effetti in relazione alla specificità della situazione. Conseguentemente, la disposizione che, dopo il decorso di un periodo di tempo prestabilito e dopo la presentazione dell'istanza di cittadinanza, ne impedisce

⁸⁷ *Idem*, art. 10-bis: «1. La cittadinanza italiana acquisita ai sensi degli articoli 4, comma 2, 5 e 9, è revocata in caso di condanna definitiva per i reati previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a), n. 4), del codice di procedura penale, nonché per i reati di cui agli articoli 270-ter e 270-quinquies.2, del codice penale. La revoca della cittadinanza è adottata, entro tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna per i reati di cui al primo periodo, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno».

⁸⁸ C. cost., sent. 27 luglio 2022, n. 195, par. 9.

⁸⁹ Legge n. 91/1992, art. 5.

⁹⁰ R. Russo, *Diritto di cittadinanza e scioglimento del matrimonio per morte. Nota a Corte Costituzionale 26 luglio 2022 n. 195*, in *Questione Giustizia*, 13 settembre 2022.

il riconoscimento a causa dello scioglimento del matrimonio, come effetto della morte del coniuge, sarebbe del tutto irragionevole e risulterebbe incompatibile con la necessità di evitare possibili utilizzi strumentali del matrimonio. Nella motivazione della sentenza analizzata si è ritenuto che la morte del coniuge, pur sciogliendo il vincolo matrimoniale, non possa ridurre la pienezza delle tutele privatistiche e pubblicistiche derivanti dall'aver fatto parte di una comunità familiare.

Questa impostazione della Consulta è stata sostenuta da una parte autorevole della dottrina⁹¹ che ha osservato come l'illogicità del percorso di naturalizzazione ai sensi dell'articolo 5 della legge organica del 1992 dovrebbe raffigurare un parametro di valutazione dell'incostituzionalità della norma, perché quest'ultima non si limita a restringere un diritto già acquisito ma altera anche i criteri di accesso alla cittadinanza per lo straniero. L'ottenimento della cittadinanza da parte dello straniero non costituisce un diritto fondamentale⁹², però, una volta acquisita la cittadinanza italiana, la sua condizione diventa assimilabile a quella del cittadino italiano per nascita. Al contrario, la nuova disciplina sembra creare, come sostenuto da Curreri, cittadini di "serie A" e cittadini di "serie B"⁹³, non avendo previsto un termine oltre cui la cittadinanza acquisita per naturalizzazione non potrebbe più essere revocata.

Viepiù, la Consulta è intervenuta anche per dichiarare l'illegittimità costituzionale di alcuni articoli⁹⁴ del summenzionato decreto-legge del 4 ottobre 2018, n. 113. In particolare, rispetto all'oggetto di quest'analisi, sembra interessante richiamare il giudizio della Corte costituzionale sull'art. 13 dedicato all'iscrizione anagrafica degli stranieri⁹⁵. Concretamente la Corte ha ravvisato una violazione dell'articolo 3 della Costituzione nella parte in cui tale articolo del Decreto sicurezza ha introdotto il divieto a procedere a iscrizioni, modifiche e cancellazioni anagrafiche su istanze presentate da persone straniere munite di permesso di soggiorno all'atto della presentazione della domanda di protezione internazionale. L'incisivo *dictum* della Corte ha gettato nuova luce sul canone di ragionevolezza che dovrebbe essere utilizzato al fine di garantire la pari dignità sociale e il pieno sviluppo dell'individuo. Dunque la sentenza n. 186 del 2020⁹⁶, recependo le motivazioni dei tribunali rimettenti di Milano, Ancona e Salerno, ha annullato la disciplina sul divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo in quanto costituzionalmente illegittima su un duplice piano: per «intrinseca irrazionalità»⁹⁷ in relazione ai suoi stessi fini, visto che la norma in questione sembrerebbe estranea agli obiettivi di

⁹¹ *Ibidem*, come pure sull'irragionevolezza e incostituzionalità della Legge organica del 1992 si v. P. Morozzo della Rocca, *Alcune criticità e possibili profili di illegittimità costituzionale della normativa italiana sulla cittadinanza*, in G. Santoro (a cura di), *I profili di illegittimità costituzionale della legge sulla cittadinanza*, CILD, 2021, 8-56. Si v. anche C. Cudia, *Acquisto della cittadinanza per naturalizzazione e questioni di giurisdizione: alla ricerca della legalità sopita*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, No. 2, 2022, 1-27, sul problema del riparto di giurisdizione con riferimento ai provvedimenti di concessione della cittadinanza per naturalizzazione dello straniero ex art. 9, co. 1, lett. f, l. 91/1992; S. Penasa, *Verso una "cittadinanza costituzionale"? L'irragionevolezza del requisito della cittadinanza italiana per l'accesso al servizio civile volontario*, in *Rivista AIC*, No. 3, 2015, 1-10, in particolare commento a C. cost. sent. n. 119 del 2015 in materia di trattamento giuridico dello straniero che ha considerato discriminatorio subordinare l'accesso a prestazioni di carattere sociale al possesso del requisito della cittadinanza italiana.

⁹² C. cost., ord. 490/1988: «Considerato che il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. si riferisce espressamente ai soli cittadini e vale per lo straniero solo quando trattasi di tutelare i diritti fondamentali e che tale non è l'acquisto della cittadinanza italiana».

⁹³ Riprendendo la distinzione di status operata da S. Curreri, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018*, cit., 13.

⁹⁴ Da ultimo, si v. C. cost., sent. 6 aprile 2023, n. 113, sul giudizio di legittimità costituzionale dei commi 1-bis e 7-bis dell'art. 93 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), introdotti dall'art. 29-bis, comma 1, lettera a), numeri 1) e 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113.

⁹⁵ Decreto-legge 113/2018, art. 13 "Disposizioni in materia di iscrizione anagrafica", Capo II "Disposizioni in materia di protezione internazionale".

⁹⁶ C. cost., sent. 9 luglio 2020, n. 186.

⁹⁷ *Idem*, par. 4.1.

controllo del territorio annunciati dal decreto-legge 113/2018, e per «irragionevole disparità di trattamento»⁹⁸, poiché ha reso ingiustificatamente più difficile ai richiedenti protezione umanitaria l'accesso ai servizi e all'esercizio dei diritti connessi alla dignità personale e sociale della persona umana. Oggetto di tale giudizio di illegittimità costituzionale è pertanto l'art. 4 comma 1-*bis* del decreto legislativo n. 142 del 2015, come introdotto dall'art. 13 del Decreto sicurezza, dal momento che ha escluso dal novero dei residenti la specifica categoria di immigrati costituita dai richiedenti asilo⁹⁹. L'intervento giudiziario mira perciò a garantire il diritto all'iscrizione anagrafica quale presupposto necessario per valorizzare la formazione dell'identità personale e la capacità di un soggetto di integrarsi nella comunità in cui ha scelto di vivere e con cui ha creato legami¹⁰⁰. Si tratta pertanto di una decisione significativa per le cruciali conseguenze sul successivo esercizio dell'attività legislativa e amministrativa che disciplina lo status degli stranieri.

4. UN PRIMO TENTATIVO DI INSERIRE ELEMENTI DI IUS CULTURAE

Molteplici sono stati i tentativi, poi falliti, di modifica della legge in materia di cittadinanza n. 91/1992 con l'obiettivo di colmare la discrasia che negli anni si è creata in un contesto caratterizzato dalla presenza sempre più rilevante di minori nati sul territorio della Repubblica italiana, dove sono stabilmente residenti, ma che incontrano difficoltà nell'ottenere lo *status civitatis*. Per questa ragione, sembra interessante vagliare le diverse soluzioni offerte, specialmente nel corso dell'ultimo decennio, per superare gli ostacoli presenti all'interno della legge 91/1992 nel conferire la cittadinanza italiana agli stranieri.

Nella XVII legislatura, che ha avuto inizio nel 2013, si sono mossi i primi passi in direzione della modifica dei requisiti di accesso alla cittadinanza italiana diretta all'assorbimento dei criteri connessi alla conoscenza dei principi costituzionali e, più in generale, alla cultura nazionale.

Infatti, il primo passaggio è stato compiuto dal noto disegno di legge n. 2092 del 2015 recante “modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza”¹⁰¹ approvato in prima lettura alla Camera il 13 ottobre 2015 e, dopo due anni presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, decaduto prima dello scioglimento delle Camere avvenuto nel dicembre 2017. Il d.d.l., consta di 4 articoli, mediante i quali sono state proposte modifiche agli articoli 1, 4, 9, 9 *bis*, 14 e 23 della legge n. 91/1992, tuttavia, la presente analisi si soffermerà su quelli che si ritengono più incisivi dal punto di vista dello *ius culturae*, che compare per la prima volta in Italia proprio all'interno di questa proposta di legge. Premettendo che l'intento principale del d.d.l. era di estendere le fattispecie di acquisto della cittadinanza *iure soli* al fine di facilitarne l'accesso in particolar modo ai minori presenti sul territorio italiano, la realtà è stata ben diversa. Infatti, una massiccia richiesta di emendamenti è stata presentata dalle forze di opposizione¹⁰² e, in aggiunta, la maggioranza governativa ha annunciato

⁹⁸ *Idem*, par. 4.2.

⁹⁹ D. Bacis, *Esistono cittadini “di seconda classe”?*, cit., 936, fa riferimento a una vera e propria compressione del diritto di asilo a causa dell'eliminazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

¹⁰⁰ Per una trattazione più approfondita, si v. C. Morselli, *La Consulta boccia l'art. 13 d.l. 113/2018 (c.d. decreto Sicurezza) sul veto di iscrizione anagrafica del richiedente asilo, ma lo scrutinio ablativo risulta monopolizzato dal parametro dell'art. 3 C. (in un cono d'ombra l'art. 10, co. 3, C.)*, in *Federalismi.it*, No. 26, 2020, 110-142 e S. Rossi, *Declinazioni della dignità sociale. L'iscrizione anagrafica nella sentenza n. 186/2020 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, No. 26, 2020, 143-165.

¹⁰¹ Il testo del Ddl n. 2092 del 2015 è risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa popolare e di disegni di legge di iniziativa parlamentare.

¹⁰² Come sottolinea D. Porena, *Il travagliato iter della proposta di riforma della legge sulla cittadinanza. Brevi osservazioni sui contenuti del Disegno di legge n. 2092*, in *Federalismi.it*, No. 21, 2017, 3, sono stati presentati 7.728 emendamenti all'art. 1, 19 emendamenti all'art. 2, 2 emendamenti all'art. 3 e 7 emendamenti all'art. 4.

un voto di fiducia con l'avvertimento di sospendere il dibattito parlamentare. Conseguentemente, l'esame del d.d.l. è stato rinviato a data da definire. Nonostante questo panorama desolante, sembra opportuno dare giusto rilievo a questa innovativa proposta. Infatti, a fianco del meccanismo di accesso alla cittadinanza italiana *iure soli*, riservato al minore straniero che sia nato in Italia o vi sia entrato prima del compimento del dodicesimo anno di età, si è fatto ricorso alla locuzione *ius culturae* per indicare che l'acquisto della cittadinanza secondo questa modalità è comunque subordinato alla frequentazione di un percorso formativo nel territorio italiano¹⁰³. Più precisamente, lo *ius culturae* riguarda il conseguimento del titolo conclusivo, dopo aver frequentato gli istituti scolastici appartenenti al sistema di istruzione nazionale per almeno cinque anni, ovvero il conseguimento di una qualifica professionale al termine di un percorso di formazione professionale triennale o quadriennale. Inoltre, «la conclusione positiva del corso»¹⁰⁴ richiesta nel caso di istruzione primaria dimostra l'importanza che la piena integrazione nel sistema scolastico iniziava ad assumere sul piano della cittadinanza.

Pertanto, ai sensi dei requisiti richiamati, la cittadinanza non risulterebbe effetto di una acquisizione automatica, bensì si otterrebbe, entro il compimento della maggiore età, a seguito di una dichiarazione di volontà espressa all'Ufficiale dello Stato civile del Comune di residenza del minore da parte di un genitore o da chi esercita la responsabilità genitoriale ed è legalmente residente in Italia¹⁰⁵. Infatti, mediante la proposta di modifica in esame si è ipotizzato l'inserimento di una nuova disposizione, al termine del secondo comma dell'art. 1, legge n. 92/1992, per effetto della quale il cittadino per nascita sarebbe anche chi sia nato nel territorio italiano da genitori stranieri di cui almeno uno sia titolare del diritto di soggiorno permanente (stranieri Ue) secondo l'art. 14 del Decreto legislativo n. 30/2007 o sia in possesso del permesso di soggiorno Ue per soggiornanti di lungo periodo (stranieri extra-Ue), di cui all'art. 9, Decreto legislativo n. 286/1998. Poi, entro due anni dal raggiungimento dei diciotto anni, l'interessato potrebbe rinunciare alla cittadinanza italiana se in possesso di altra cittadinanza. In concreto, attraverso quello che è stato definito *ius soli temperato*, non in forma pura, ma appunto “temperata” da una serie di requisiti¹⁰⁶ secondo l'ipotesi descritta, l'acquisto della cittadinanza avrebbe luogo a condizione che almeno uno dei genitori del nuovo nato sul territorio della Repubblica ne sia residente da almeno cinque anni. In aggiunta, tuttavia, i genitori non provenienti dall'Unione europea dovrebbero dimostrare di disporre di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale, di un alloggio idoneo e del superamento di un test di lingua che attesti la padronanza dell'italiano.

¹⁰³ In questi passi per coerenza con il focus della trattazione, si fa riferimento esclusivamente a una parte del Ddl n. 2092 del 2015, ossia quella riferita allo *ius culturae*, dunque l'art. 1 (*Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91*), comma 1, pt. d) che dispone l'aggiunta all'articolo 4, dopo il comma 2, della l. n. 91/1992 del c. 2-bis e 2-ter.

Ad ogni modo, per un quadro complessivo degli articoli del Ddl n. 2092 si rimanda a D. Porena, *Il travagliato iter della proposta di riforma della legge sulla cittadinanza*, cit.

¹⁰⁴ Ddl n. 2092, art. 1, c. 1, pt. d).

¹⁰⁵ In dottrina il provvedimento concessorio viene definito “atto di alta amministrazione”, che sottolinea la sussistenza in capo allo Stato di un preminente interesse al mantenimento di un'efficace forma di controllo sulla composizione del proprio popolo. Su questa linea: P. Lombardi, *Giudice amministrativo e cittadinanza*, cit., *passim*.

¹⁰⁶ Per evidenziare come esso sia intessuto a maglie tendenzialmente più larghe rispetto alle altre esperienze in chiave comparata dove il requisito della nascita da genitori stranieri sul territorio dello Stato in genere risulti accompagnato dall'ulteriore requisito di un periodo più o meno esteso di residenza regolare nel territorio di almeno un genitore finalizzato a escludere che l'acquisto della cittadinanza sia successivo a permanenze meramente episodiche o temporanee della partoriente o, comunque, non riconducibili a una qualche forma di stabile radicamento del nucleo familiare nel territorio nazionale. Per un esame approfondito sul tema si rimanda a D. Porena, *Le buone ragioni dello ius culturae: note a margine dell'ennesimo tentativo di revisione della legge sulla cittadinanza*, in *Rivista AIC*, No. 4, 2020, 228-249.

Sembra interessante sottolineare come la medesima proposta non faccia riferimento a misure in grado di permettere l'acquisto della cittadinanza da parte degli stranieri che arrivano in Italia già maggiorenni, pur prevedendo una disciplina dettagliata per quanto riguarda invece la condizione del minore straniero nato in Italia¹⁰⁷.

Occorre operare dunque una distinzione tra lo *ius soli* come modalità di attribuzione della cittadinanza alla nascita e lo *ius soli* come criterio che facilita l'acquisto della cittadinanza dopo la nascita e che può essere affiancato da una serie di ulteriori criteri di acquisto frutto di decisioni del tutto discrezionali da parte dell'autorità di pubblica amministrazione relative alla possibilità di accogliere l'istante nella comunità nazionale¹⁰⁸, come in questo caso in cui si tiene in considerazione il parametro dell'integrazione nella società. In generale, il disegno di legge appena descritto mira non all'indifferenziata attribuzione della cittadinanza a chiunque nasca sul territorio italiano¹⁰⁹, bensì al riconoscimento della situazione attuale che sembra richiedere un intervento del decisore pubblico al fine di garantire lo status di cittadino ai minori nati e/o cresciuti sul territorio nazionale, i quali ne condividono la cultura e le caratteristiche distintive che determinano l'appartenenza a una comunità¹¹⁰. Infine, la disciplina in esame riconosce la cittadinanza in relazione a un percorso d'inclusione, idoneo a favorire un'omogeneità nazionale, che valorizzi istruzione e formazione quali parametri indicativi di un adeguato inserimento nel tessuto sociale del Paese. Queste previsioni sembrano riferirsi a una logica di base che, collegando integrazione sociale e cittadinanza, restituisce una visione dello *status civitatis* che non si riduca alla formale attribuzione di diritti. Infatti, viene stabilito chi appartiene alla comunità politica, ovvero chi ha coltivato i legami politici di *concittadinanza*. Questa rappresentazione presuppone che alla nozione formale di cittadinanza, che indica il rapporto di appartenenza allo Stato, corrisponda un legame effettivo e concreto di convivenza tra consociati che raffiguri l'idea della condivisione, del senso di appartenenza a una comunità e del rispetto di essa e che, al contempo, susciti un sentimento di responsabilità condivisa.

5. LE PROPOSTE DELLA XVIII LEGISLATURA

Un ulteriore tentativo di riforma risale al primo giorno di avvio della XVIII legislatura, quando il tema dello *ius culturae* è tornato nuovamente al centro dell'attenzione poiché la Commissione Affari costituzionali della Camera ha intrapreso il procedimento per modificare la normativa in materia di cittadinanza, malgrado successivamente si sia arrestato l'*iter* di approvazione. Più precisamente, il 23 marzo 2018, l'on. Boldrini ha presentato la proposta di legge dal titolo “Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza”¹¹¹ a firma di Boldrini, Bersani, Carnevali, Conte, Epifani, Fassina, Fornaro, Fratoianni, Muroni, Occhionero, Palazzotto, Pastorino, Rostan, Speranza, Stumpo. A causa di uno slittamento nel calendario dei lavori, si è deciso di affidare all'esame della Commissione

¹⁰⁷ Sul punto si rimanda a G. Milani, *Cittadinanza e integrazione*, cit., che offre una lettura della proposta di legge anche alla luce delle novità introdotte a livello europeo all'interno degli altri ordinamenti.

¹⁰⁸ E. Grosso, *Cittadinanza e territorio. Lo ius soli nel diritto comparato*, cit., 37.

¹⁰⁹ *Idem*, 15-23 sullo *ius soli* “puro” tipico degli Stati Uniti d'America.

¹¹⁰ Si v. per un approfondimento, A. Baraggia, *La cittadinanza “composita” in alcune esperienze europee*, cit.

¹¹¹ Pdl Boldrini ed altri, *Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza* (105), presentata il 23 marzo 2018.

questa proposta insieme¹¹² alle proposte di legge Nissoli¹¹³ e La Marca¹¹⁴, presentate lo stesso giorno, alle proposte di legge Polverini¹¹⁵ e Orfini¹¹⁶ dei giorni successivi, e poi alle proposte di legge Siragusa ed altri¹¹⁷, Sangregorio ed altri¹¹⁸ e Ungaro, Migliore¹¹⁹, presentate gli anni dopo.

In questa sede saranno analizzate esclusivamente le proposte di legge Boldrini ed altri, Polverini, Orfini e Ungaro, Migliore¹²⁰, in quanto tra le altre proposte di cui si compone il testo unificato (T.U.), queste quattro sono le uniche che affrontano il tema dello *ius culturae* o *ius scholae*. Infatti, le due p.d.l. La Marca e la p.d.l. Nissoli si prefiggono di modificare esclusivamente i requisiti in materia di riacquisto della cittadinanza. In particolare la proposta A.C. 194 si compone di un solo articolo che novella l'articolo 17 della legge n. 91 del 1992, al fine di venire incontro alle aspettative degli italiani che vivono all'estero e che hanno perso la cittadinanza ma che vogliono riacquistarla. Poi la p.d.l. Siragusa ed altri è volta invece a modificare la legge vigente in materia di cittadinanza concentrandosi principalmente sulle modalità di riconoscimento del possesso dello *status civitatis* italiano ai cittadini stranieri di ceppo italiano, prevedendo norme a favore di coloro che abbiano un effettivo legame con il nostro Paese al fine di evitare che questi possano acquistare la cittadinanza italiana senza limite di generazioni. La p.d.l. Sangregorio ed altri, presentata nel 2021, si focalizza nuovamente sulle discriminazioni di genere e mira a superare ingiustificabili conseguenze di ordine pratico che vedono ad esempio i figli di una stessa madre ottenere in via amministrativa la cittadinanza se nati dopo il 1° gennaio 1948 e, viceversa, non ottenerla se nati prima.

Riguardo invece alla previsione dello *ius culturae*, i dieci articoli di cui si compone la proposta A.C. 105, Boldrini ed altri, hanno l'obiettivo di svecchiare l'impianto della legge 91/1992 al fine di «facilitare e incrementare l'acquisizione della cittadinanza, quale strumento essenziale di un'effettiva integrazione nella società», tenendo in considerazione che «l'acquisizione della cittadinanza non può costituire una sorta di privilegio da elargire discrezionalmente e a seguito di un tortuoso percorso burocratico» ma deve permettere «l'inclusione piena di persone nella fruizione di diritti e nell'adempimento di doveri», per cui «il principio dello *ius soli* deve rivestire un ruolo di primario rilievo, da aggiungere ai principi già previsti nella normativa vigente»¹²¹. Dunque, viene introdotta la possibilità di acquisire la cittadinanza per «chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri di cui almeno uno è regolarmente soggiornante in Italia da almeno un anno, al momento della nascita del figlio» e per «chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri di cui almeno uno è nato in Italia»¹²². Secondo questa

¹¹² T.U. n. 105-194-221-222-717-920-2269-2981-3511-A.

¹¹³ Pdl Nissoli, *Modifica dell'articolo 17 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di riacquisto della cittadinanza* (194), presentata il 23 marzo 2018.

¹¹⁴ Si fa riferimento alle due pdl a firma di La Marca: pdl La Marca, *Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di riacquisto della cittadinanza* (221) e pdl La Marca, *Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di riacquisto della cittadinanza da parte delle donne che l'hanno perduta a seguito del matrimonio con uno straniero e dei loro discendenti* (222), presentate il 23 marzo 2018.

¹¹⁵ Pdl Polverini, *Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di cittadinanza* (717), presentata l'11 giugno 2018.

¹¹⁶ Pdl Orfini, *Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza* (920), presentata il 12 luglio 2018.

¹¹⁷ Pdl Siragusa ed altri, *Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di cittadinanza* (2269), presentata il 25 novembre 2019.

¹¹⁸ Pdl Sangregorio ed altri, *Modifica all'articolo 1 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di cittadinanza per nascita delle donne che l'hanno perduta a seguito del matrimonio con uno straniero e dei loro discendenti* (2981), presentata il 29 marzo 2021.

¹¹⁹ Pdl Ungaro, Migliore, *Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza* (3511), presentata l'8 marzo 2022.

¹²⁰ Riassumendo: pdl Boldrini ed altri (105), pdl Polverini (717), pdl Orfini (920) e pdl Ungaro, Migliore (3511).

¹²¹ A.C. 105, Premessa.

¹²² *Idem*, art. 1, *Nascita*, comma 1, pt. a) che modifica l'art. 1 della l. n. 91/1992.

ipotesi, la cittadinanza si acquista a seguito di una dichiarazione di volontà espressa da un genitore¹²³, ricalcando essenzialmente la disposizione del d.d.l. n. 2092. Viceversa, la proposta in esame si discosta dal precedente d.d.l. in quanto prevede che diviene cittadino italiano anche «lo straniero nato o entrato in Italia entro il decimo anno di età, che vi abbia regolarmente soggiornato fino al compimento della maggiore età»¹²⁴ se dichiara di voler acquistare la cittadinanza entro due anni dalla suddetta data, in tal modo abbassando il requisito di età del minore di due anni. Inoltre, entro 1 anno dal compimento della maggiore età, il soggetto può rinunciare alla cittadinanza italiana se è in possesso di un'altra cittadinanza¹²⁵, quindi un periodo di tempo inferiore rispetto a quello di due anni prospettato dal d.d.l. n. 2092. L'art. 2 della proposta in esame introduce un'ulteriore ipotesi di ottenimento della cittadinanza per via elettiva¹²⁶, ovverosia acquisita su istanza dell'interessato o di chi ne faccia le veci e a conclusione di un percorso di formazione. Appare importante la previsione del requisito che tiene conto della formazione dello straniero: «il minore figlio di genitori stranieri acquista la cittadinanza italiana, a seguito di dichiarazione di volontà espressa da un genitore o da chi esercita la responsabilità genitoriale, se ha frequentato un corso di istruzione primaria o secondaria di primo grado ovvero secondaria di secondo grado presso istituti scolastici appartenenti al sistema nazionale di istruzione [...] ovvero un percorso di istruzione e formazione professionale idoneo al conseguimento di una qualifica professionale»¹²⁷. Il minore che ha acquistato la cittadinanza italiana attraverso quest'ultima modalità può rinunciare alla stessa entro 2 anni dal compimento della maggiore età. Nell'art. 2 inoltre viene soppresso ogni riferimento alla durata in termini di anni del ciclo scolastico di istruzione o dei percorsi di formazione professionale, così come viene eliminata la doverosità di un buon voto di profitto, che invece compariva nel d.d.l. n. 2092, all'art. 1, comma 1, pt. d¹²⁸.

La p.d.l. Boldrini ed altri ha previsto un intervento organico sulla legislazione vigente in materia di cittadinanza, viceversa risultano meno articolate le altre due, A.C. 717 e A.C. 920, recanti la firma rispettivamente di Renata Polverini e di Matteo Orfini. Infatti, la p.d.l. 717 di iniziativa dell'On. Polverini si limita alla revisione della disciplina in materia dei nati nel nostro Paese da genitori stranieri e che abbiano portato a termine un ciclo di scuole primarie statuendo che «lo straniero, nato in Italia e che abbia completato il corso di istruzione primaria secondo la disciplina vigente, risiedendovi legalmente fino a tale data, diviene cittadino mediante dichiarazione resa in qualunque momento»¹²⁹. Qualora si tratti di minore, la dichiarazione è resa dal soggetto che esercita la potestà dei genitori secondo l'ordinamento dello Stato di origine. Quanto al requisito di residenza, è necessario che lo straniero abbia risieduto legalmente in Italia senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età e potrà acquistare la cittadinanza italiana, purché alla data di presentazione dell'istanza sia presente da almeno 3 anni nel territorio della Repubblica, previo superamento di un esame che ne accerti la conoscenza della cultura e della lingua

¹²³ *Idem*, art. 1, *Nascita*, comma 1, pt. b); e art. 2, *Minori*, comma 1. Ugualmente, nel Ddl. n. 2092, art. 1, *Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91*, comma 1, pt. b).

¹²⁴ *Idem*, art. 2, *Minori*, comma 1, che sostituisce il comma 2 dell'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 91.

¹²⁵ *Ibidem*, 2-bis.

¹²⁶ Come in descrive D. Porena, *Le buone ragioni dello ius culturae*, cit.

¹²⁷ Con l'art. 2 si intende sostituire il comma 2 dell'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 91.

¹²⁸ Viceversa, nel Ddl. n. 2092, all'art. 1, comma 1, pt. d) si fa riferimento a un percorso di istruzione di almeno 5 anni presso istituti appartenenti al sistema nazionale di istruzione o percorsi di istruzione e formazione professionale triennale o quadriennale; in aggiunta viene sancita la necessità della conclusione "positiva" del corso di istruzione primaria.

¹²⁹ A.C. 717, art. 1, *Introduzione dell'articolo 3-bis della legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di cittadinanza degli stranieri nati in Italia*, comma 1, prevede che dopo l'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, sia inserito l'art. 3-bis.

italiana nonché dei principi fondamentali dell'ordinamento italiano, che possa dimostrare l'integrazione linguistica e sociale dello straniero¹³⁰. Poi, nella p.d.l. 920 d'iniziativa dell'On. Orfini è disciplinata la posizione del nato in Italia da genitori stranieri introducendo quindi uno *ius soli temperato* a condizione che almeno uno dei genitori vi risieda legalmente senza interruzioni da non meno di 5 anni o sia in possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo¹³¹. In aggiunta, viene proposto lo *ius culturae* prevedendo per il minore straniero che sia nato in Italia o vi abbia fatto ingresso prima di compiere 12 anni, l'opportunità di ottenere la cittadinanza a seguito della frequentazione *in loco*, per almeno 5 anni, di «uno o più cicli scolastici presso istituti appartenenti al sistema nazionale di istruzione o percorsi di istruzione e formazione professionale triennale o quadriennale idonei al conseguimento di una qualifica professionale, acquista la cittadinanza italiana. Nel caso in cui la frequenza riguardi il corso di istruzione primaria, è altresì necessaria la conclusione positiva del corso medesimo»¹³². Appare evidente come, al contrario delle altre due, quest'ultima proposta dell'on. Orfini sia quella che riporta più fedelmente il contenuto del d.d.l. n. 2092 non soltanto ripristinando il meccanismo premiale al termine del percorso scolastico, che invece viene superato dalle altre proposte, ma stabilendo anche la durata dei cicli di formazione e di istruzione.

La p.d.l. Ungaro, Migliore, presentata a marzo 2022 quindi la più recente, torna a rimarcare la necessità di introdurre lo *ius culturae* all'interno delle modalità di acquisizione della cittadinanza da parte di minori stranieri. In particolare, oltre a introdurre integrazioni all'articolo 1, 9 e 23 della legge n. 91 del 1992, modifica l'articolo 4 per ovviare al problema che «il livello di acquisizione della cittadinanza italiana è molto inferiore alla media europea»¹³³. In tal senso, stabilisce che possa ottenere la cittadinanza italiana il minore straniero, il quale sia nato in Italia o vi abbia fatto ingresso entro i suoi 12 anni e che abbia frequentato in maniera regolare «per almeno cinque anni nel territorio nazionale istituti scolastici appartenenti al sistema nazionale di istruzione o percorsi di istruzione e formazione professionale idonei al conseguimento di una qualifica professionale, acquista la cittadinanza italiana»¹³⁴. Quindi non si presta attenzione all'esito del percorso scolastico o di formazione. In questo caso, il minore diventa cittadino italiano solo dopo la dichiarazione di volontà «resa da un genitore o da chi esercita la responsabilità genitoriale all'ufficiale dello Stato civile del comune di residenza, da annotare nel registro dello Stato civile»¹³⁵, altrimenti, acquista lo status di cittadino in un secondo momento, presentando l'istanza «entro due anni dal raggiungimento della maggiore età»¹³⁶.

Riassumendo, i quattro testi assumono come criterio per il riconoscimento dei diritti in capo agli stranieri la stanzialità con l'introduzione dello *ius soli temperato* e dello *ius culturae* e, seppur con notevoli modifiche, non si discostano dall'impostazione del disegno di legge n. 2092 del 2015 già analizzato al 4 §. Una riprova è che a livello procedurale, come nella proposta di legge precedente, spetterebbe esclusivamente al genitore la dichiarazione affinché il figlio possa acquistare la cittadinanza italiana e questo passaggio indiretto impedirebbe al minore o orfano di acquisire in maniera immediata la cittadinanza. Ancora, il presupposto che subordina l'acquisto della cittadinanza italiana alla residenza legale «senza

¹³⁰ *Idem*, parr. 3 e 4.

¹³¹ A.C. 920, art. 1, *Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91*, comma 1, apporta le seguenti modificazioni alla l. n. 91/1992: a) all'articolo 1, comma 1, è aggiunta, in fine, la lettera b-bis.

¹³² *Idem*, pt. d) che aggiunge all'articolo 4, dopo il comma 2, della l. n. 91/1992, il 2-bis.

¹³³ A.C. 3511, 2.

¹³⁴ *Idem*, articolo 1, alla lettera b), introduce il 2-bis e 2-ter dopo il comma 2, articolo 4, della l. n. 91/1992.

¹³⁵ *Idem*, comma 2-bis.

¹³⁶ *Idem*, comma 2-ter.

interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età», ne rende più difficile l'ottenimento e riproduce un'eccessiva gravosità delle condizioni che il minore deve assecondare e che spesso non dipendono da lui – come appunto la residenza ininterrotta o l'iscrizione all'anagrafe – benché non gli siano attribuibili ipotetici inadempimenti riferibili ai genitori o agli uffici della Pubblica Amministrazione¹³⁷, come ad esempio la mancata comunicazione dei termini contenuti nella legge organica del 1992 che possa pregiudicare l'acquisizione della cittadinanza.

Come sopraindicato, all'inizio della precedente legislatura, la Commissione Affari costituzionali della Camera ha iniziato l'esame di una proposta di riforma della vigente disciplina in materia di cittadinanza¹³⁸ volta a estendere e facilitare le possibilità di acquisizione della cittadinanza per nascita sul territorio della Repubblica. La proposta di legge si suddivide nell'articolo 1, che va a modificare l'attuale legge sulla cittadinanza, in particolare al comma 1, lettera a, introduce alcune integrazioni all'articolo 4 della Legge n. 91/1992 per favorire l'acquisizione della cittadinanza ai minori stranieri nati o giunti in Italia nel corso dei primi anni di vita, e nell'articolo 2 che detta alcune disposizioni di coordinamento e finali. Nel corso dell'istruttoria legislativa, la Commissione ha deliberato lo svolgimento di un ciclo di audizioni informali sul provvedimento e successivamente nella seduta del 9 marzo 2022 ha approvato il testo unificato¹³⁹ volto alla previsione dello *ius scholae* come nuova modalità di acquisizione della cittadinanza da parte dei minori nati in Italia, o qui entrati prima del compimento dei 12 anni, che risiedano legalmente e che abbiano frequentato regolarmente almeno 5 anni di studio nel nostro Paese presso istituti del sistema di istruzione nazionale o percorsi di formazione professionale per ottenere una qualifica professionale. In aggiunta, nel caso in cui questi 5 anni si riferiscano alla frequentazione della scuola primaria, è necessario anche il superamento del ciclo di studi con esito positivo.

Poi durante la seduta del 28 giugno 2022, la I Commissione permanente (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) ha deliberato di riferire favorevolmente sul T.U. delle proposte di legge nn. 105, 194, 221, 222, 717, 920, 2269, 2981 e 3511. La II Commissione permanente (Giustizia) ha espresso parere favorevole; successivamente la III Commissione permanente (Affari esteri e comunitari) ha esaminato il T.U. delle proposte all'esame in sede referente presso la I Commissione e ha sottolineato che, trent'anni dopo l'approvazione della legge organica del 1992, sarebbe stato opportuno aggiornare le disposizioni in materia di cittadinanza tenendo presente le profonde trasformazioni della società italiana, altresì considerando che, rispetto ad altri Stati dell'Unione, l'Italia si colloca tra i Paesi più severi quanto al riconoscimento della cittadinanza ai minori stranieri ivi nati o cresciuti. Quindi la III Commissione permanente ha espresso parere favorevole in merito al T.U. in esame diretto all'introduzione del principio dello *ius scholae* tra le modalità di riconoscimento della cittadinanza italiana, in quanto ha ritenuto che potesse favorire la partecipazione dei minori stranieri «alla vita della comunità stessa» e potesse rimuovere «le disparità di trattamento attualmente esistenti rispetto ai minori cittadini italiani»¹⁴⁰. Anche la VII Commissione permanente (Cultura, scienza e istruzione) e la XII Commissione permanente (Affari sociali) si sono espresse favorevolmente una volta esaminato il T.U. delle proposte di legge A.C. 105 Boldrini e abbinate.

¹³⁷ Art. 33 *Semplificazione del procedimento per l'acquisto della cittadinanza per lo straniero nato in Italia*, decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, coordinato con la legge di conversione 9 agosto 2013, n. 98 (G.U. n. 194 del 20/08/2013 - Suppl. Ordinario n. 63).

¹³⁸ Art. 1, *Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91* e art. 2, *Disposizioni di coordinamento e finali*. (Relatori in Assemblea: Brescia Giuseppe, per la maggioranza).

¹³⁹ T.U. n. 105-194-221-222-717-920-2269-2981-3511-A.

¹⁴⁰ *Idem*, 5.

Tuttavia, l'*iter* di approvazione ha subito un andamento discontinuo in Parlamento, dove si è fermato senza deliberazione dell'Assemblea. Quindi si è persa l'occasione di poter realizzare un intervento di riforma delle modalità di attribuzione della cittadinanza ai minori stranieri, nati o entrati in Italia nei primi anni di vita e che, comunque, abbiano assolto un diritto-dovere all'istruzione e alla formazione come requisito ulteriore. La mancata approvazione di tali integrazioni ai principi già previsti nella normativa vigente rende le modalità di accesso alla cittadinanza italiana tra le più restrittive dell'Unione europea rispetto a chi nasce sul territorio italiano da stranieri, in quanto non tiene conto di situazioni di radicamento sul territorio. Pertanto, la legge 91/1992 nella sua attuale versione crea un forte squilibrio tra la situazione dello straniero che nasce in Italia o vi risiede da molti anni e il discendente diretto di cittadini italiani emigrati all'estero. Infatti, il primo incontra maggiori difficoltà ad accedere allo *status civitatis*, mentre il secondo gode in realtà di condizioni più vantaggiose, pur non conoscendo la lingua italiana, non avendo mai risieduto in Italia e condividendo con la comunità politica italiana solo un piccolo bagaglio culturale tramandato. Quindi chi annovera nel proprio albero genealogico un genitore o un ascendente in linea retta di secondo grado può diventare cittadino italiano dopo aver soggiornato in Italia per un numero minimo di anni, almeno 3, secondo l'articolo 9 comma 1, lettera a. Invece mantiene la possibilità di presentare l'istanza di cittadinanza soltanto lo straniero che, divenuto maggiorenne, possa dimostrare di aver risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, secondo l'articolo 4, comma 2 della stessa legge. Restano esclusi quindi gran parte dei minori nati o arrivati in tenera età in Italia e che non possono acquisire la cittadinanza fino al compimento dei 18 anni, quindi attendono un periodo di tempo eccessivamente lungo a cui bisogna aggiungere un farraginoso percorso burocratico, una volta presentata l'istanza.

Riguardo alla proposta di legge Boldrini ed altri, A.C. 105, sono stati messi in luce profili di rilievo circa la sua formulazione¹⁴¹. In particolare, seguendo le disposizioni della proposta di legge, verrebbe riconosciuta la cittadinanza italiana al minore che abbia frequentato 5 anni di scuola elementare e 3 anni di scuole medie o, ancora, fino a 5 anni di scuole secondarie di secondo grado. La norma predispone altresì analoga tutela in favore di chi abbia svolto altro percorso di istruzione o di formazione professionale¹⁴². Per quanto concerne la frequenza richiesta, occorre notare, tuttavia, come la proposta di legge abbia trascurato il fatto che la durata dei cicli di studio differisce a seconda del percorso di riferimento, ovverosia scuola primaria, secondaria o superiore. Dunque sembra necessario rivedere la formulazione dell'articolo, in modo da prevedere un periodo minimo obbligatorio di conclusione del percorso di istruzione o formazione. Diversamente, si potrebbero persino sollevare dubbi di costituzionalità¹⁴³ in quanto la proposta di legge potrebbe determinare effettivamente una disparità di trattamento; basti

¹⁴¹ Tra gli ultimi, A. Gatti, *Forme e contenuti delle nuove cittadinanze: una prospettiva di diritto comparato*, in A. Di Stasi, M. C. Baruffi, L. Panella (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, Editoriale Scientifica, 2023, 99-132; L. Panella, *L'attribuzione della cittadinanza italiana e la sua compatibilità con il diritto europeo ed internazionale*, in A. Di Stasi, M. C. Baruffi, L. Panella (a cura di), cit., 41-65; D. Porena, *Temi e problemi della cittadinanza nazionale. Evoluzioni della normativa sull'acquisto dello status civitatis e dibattito istituzionale sulle ipotesi di revisione*, in A. Di Stasi, M. C. Baruffi, L. Panella (a cura di), cit., 67-97; D. Porena, *Le buone ragioni dello ius culturae*, cit.; G. Stegheer, *L'articolato percorso normativo della cittadinanza e dell'immigrazione: spunti ricostruttivi*, in *Nomos*, No. 3, 2021, 1-23.

¹⁴² Secondo la Legge del 28 marzo 2003, n. 53, infatti il nostro ordinamento prevede due cicli di istruzione. Il primo dura 8 anni e ricomprende la scuola primaria (per alunni da 6 a 11 anni) e la scuola secondaria di primo grado (per alunni da 11 a 14 anni). Il secondo ciclo prevede due tipi di percorsi di durata variabile da 3 a 5 anni: la scuola secondaria di secondo grado (quinquennale per gli studenti da 14 a 19 anni) e i percorsi di istruzione e formazione professionale (IeFP) di competenza regionale (di 3 o 4 anni), rivolti a coloro che hanno concluso positivamente il primo ciclo di istruzione.

¹⁴³ Come mette in guardia D. Porena, *Le buone ragioni dello ius culturae*, cit.

pensare al beneficio che otterrebbe chi abbia frequentato percorsi professionali di durata inferiore a quella prevista per i cicli scolastici.

Al contrario, l'ipotesi dello *ius culturae* o *ius scholae* avrebbe due obiettivi meritori. *In primis*, sarebbe finalizzato a consentire l'ottenimento della cittadinanza agli stranieri non nati in Italia, ma che vi abbiano trascorso un periodo cruciale di crescita e formazione. Infatti, se venisse approvata la proposta di legge A.C. 105, Boldrini e altri, si determinerebbe una modifica rilevante, dal momento che potrebbe acquisire la cittadinanza non solo lo straniero nato in Italia, ma anche – e qui la novità – il minore entrato nel territorio nazionale anteriormente al decimo compleanno e che vi risiede in maniera regolare e continuativa sino al compimento della maggiore età. In questo caso, il congruo decorso di tempo viene giustificato dalla necessità di favorire il più possibile lo stabile radicamento del soggetto sul territorio nazionale¹⁴⁴. In secondo luogo, a differenza del disegno di legge n. 2092, si può rintracciare il merito di aver escluso l'obbligo di completare il ciclo di studi o formazione con esito necessariamente positivo, un requisito superfluo, e per di più inibente, ai fini della dimostrazione dell'integrazione effettiva.

Caratterizzate da portata differente e da diversa *ratio*, queste iniziative susseguitesì nel corso della XVIII legislatura sono state sicuramente eterogenee, ma accostate dalla volontà di gettare nuova luce sul tema dell'integrazione rispetto alla disciplina della cittadinanza e al suo acquisto da parte degli immigrati soprattutto di seconda generazione.

6. LINEE DI RIFORMA DELLA LEGGE SULLA CITTADINANZA ITALIANA NELLA XIX LEGISLATURA

Durante la XIX legislatura, i parlamentari promotori della revisione della legge sulla cittadinanza italiana non hanno esitato ad avanzare nuove proposte. In effetti, proprio lo stesso giorno in cui si è avviata la XIX legislatura, il deputato Orfini ha presentato una proposta di legge¹⁴⁵ che sostanzialmente ha ricalcato i contenuti del testo unificato approvato nella XVII legislatura dalla Camera dei deputati il 13 ottobre 2015 (S. 2092), già ripresentato nella XVIII legislatura (A.C. 920). Nello specifico, all'articolo 1, comma 1, lettera d), il testo proposto ha previsto il cd. *ius culturae*, ovvero per il minore straniero, nato in Italia o qui arrivato entro i 12 anni di età, la possibilità di ottenere la cittadinanza italiana una volta terminato un percorso formativo di almeno 5 anni svolto sul territorio della Repubblica e consistente in uno o più cicli presso istituti appartenenti al sistema di istruzione nazionale oppure in percorsi di istruzione e formazione professionale triennali o quadriennali ai fini del conseguimento di una qualifica professionale. Inoltre, è da osservare come nel caso di un corso di istruzione primaria viene altresì richiesta la conclusione positiva di tale corso. In questa fattispecie, l'ottenimento della cittadinanza può avvenire sulla base di una dichiarazione di volontà da parte di un genitore legalmente residente in Italia o da chi eserciti la responsabilità genitoriale all'ufficiale dello Stato civile del Comune di residenza del minore, entro la sua maggiore età. Nei successivi 2 anni, il soggetto interessato ha la facoltà di rinunciare alla cittadinanza in tal modo acquisita, purché sia in possesso di altra cittadinanza, oppure di richiedere la cittadinanza italiana all'ufficiale di Stato civile, ove il genitore non abbia già espresso la dichiarazione di volontà¹⁴⁶.

¹⁴⁴ Si v. E. Grosso, *Cittadinanza e territorio. Lo ius soli nel diritto comparato*, cit., 53, dove viene spiegato che il fattore temporale è enfatizzato nei casi in cui è richiesta la residenza continuativa del soggetto dalla nascita alla maggiore età.

¹⁴⁵ A.C. 314, presentata in data 13 ottobre 2022.

¹⁴⁶ Disposizioni contenute all'interno dei commi 2-*bis* e 2-*ter* aggiunti all'articolo 1 della legge 91/1992.

Ad agosto 2024 è stata presentata una nuova proposta di legge¹⁴⁷ che, sulla scia delle precedenti formulate a inizio legislatura, è stata indirizzata alla modifica della legge in materia di cittadinanza con l'obiettivo principale di affrontare la cruciale «questione dell'acquisto della cittadinanza da parte dei minori»¹⁴⁸. Le novità fondamentali introdotte dall'articolo 1 di tale p.d.l. riguardano la previsione di due innovative fattispecie di acquisto della cittadinanza italiana, una per nascita (*ius soli*), l'altra come conseguenza della conclusione di un percorso scolastico (*ius culturae*). Più precisamente, la prima fattispecie concerne la cittadinanza ottenuta dal minore, nato sul territorio della Repubblica italiana, figlio di stranieri, di cui almeno uno sia un soggiornante permanente, riconosciuto al cittadino dell'Unione europea che abbia soggiornato legalmente e in via continuativa per 5 anni nel territorio nazionale, o sia in possesso del permesso di soggiorno dell'Unione europea per soggiornanti di lungo periodo¹⁴⁹. La seconda, invece, prevede la revisione dell'art. 4, comma 2, della legge 91/1992 introducendo la possibilità di acquisto della cittadinanza da parte del minore straniero, nato nella penisola italiana o che vi abbia fatto ingresso entro il compimento dei 12 anni, il quale abbia frequentato regolarmente per almeno 5 anni uno o più cicli presso istituti appartenenti al sistema nazionale di istruzione o percorsi di istruzione e formazione professionale triennali o quadriennali che permettono il conseguimento di una qualifica professionale. Come sancito anche dalla p.d.l. presentata dall'on. Orfini (314), nel caso di scuola primaria è richiesta la conclusione positiva di tale corso. Sulla base di questi requisiti, la cittadinanza si può conseguire mediante dichiarazione di volontà espressa da parte di un genitore legalmente residente in Italia o da chi ne esercita la responsabilità genitoriale all'ufficiale dello Stato civile del loro Comune di residenza, entro i 18 anni del minore. Quest'ultimo si può avvalere del diritto di rinunciare alla cittadinanza così ottenuta entro 2 anni dal raggiungimento della maggiore età, a condizione che sia in possesso di un'altra cittadinanza. Egli può altresì presentare la richiesta di acquisto della cittadinanza all'ufficiale di Stato civile entro 2 anni¹⁵⁰ dal raggiungimento della maggiore età, se il genitore non abbia reso la dichiarazione di volontà. Dunque, viene allungato l'arco temporale entro il quale il soggetto interessato possa fare richiesta espressa di acquisizione della cittadinanza italiana, termine attualmente fissato a 1 anno dal compimento del diciottesimo anno di età.

Recentemente, dopo il dibattito estivo sulla riforma della legge 91/1992, è stata presentata una p.d.l. sul tema della concessione della cittadinanza a individui nati sul territorio italiano, assegnata alla I Commissione Affari Costituzionali in sede referente il 9 ottobre 2024¹⁵¹. In apertura, la p.d.l. sottolinea il fatto che la mancata riforma della legge sulla cittadinanza raffigura «una ferita aperta per le centinaia di bambine e di bambini, di ragazze e di ragazzi, nati in Italia e cresciuti frequentando la scuola italiana, i quali, in base alla legge vigente, devono attendere anche più di vent'anni per vedere riconosciuta la cittadinanza italiana»¹⁵². Dei quattro articoli di cui si compone tale proposta di legge, l'articolo 1, comma 1, lettera a) introduce lo *ius soli temperato*, prevedendo che chi nasce in Italia da genitori stranieri sia cittadino italiano se almeno uno dei genitori sia regolarmente soggiornante in Italia da almeno 1 anno al momento della

¹⁴⁷ A.C. 2023, presentata in data 23 agosto 2024.

¹⁴⁸ *Ibidem*.

¹⁴⁹ Come da prescrizioni dell'art. 1 del presente Pdl che aggiunge all'art. 1, comma 1, della legge 91/1992 la lettera *b-bis*, e poi i commi 2-*bis* e 2-*ter*.

¹⁵⁰ Ai sensi dell'art. 1, lett. c) del testo della Pdl, all'articolo 4, comma 2, della legge 91/1992 le parole: «un anno» sono sostituite dalle seguenti: «due anni».

¹⁵¹ A.C. 2032, presentata in data 12 settembre 2024.

¹⁵² *Ibidem*.

nascita del figlio. L'articolo 1, comma 1, lettera c) introduce invece il cd. *ius scholae*, statuendo che può acquisire la cittadinanza italiana il minore che abbia fatto ingresso nel territorio italiano entro il compimento del dodicesimo anno di età e abbia frequentato per almeno 5 anni, nel territorio nazionale, uno o più cicli scolastici presso istituti appartenenti al sistema di istruzione nazionale o percorsi di istruzione e formazione professionale triennale o quadriennale per l'ottenimento di una qualifica professionale¹⁵³. Quale incoraggiamento alla scolarizzazione e all'integrazione dei minori stranieri, è stata accettata la frequenza scolastica presso istituti dell'infanzia sia statali sia paritari facenti parte del sistema nazionale di istruzione. In aggiunta, l'articolo 1, comma 1, lettera d) apporta modifiche sostanziali all'articolo 9 della citata legge n. 91 del 1992, tra queste, è da notare una disciplina più favorevole al minore giunto nella penisola dopo il dodicesimo anno di età ma prima della maggiore età, il quale può richiedere la cittadinanza italiana se sia legalmente residente in Italia da almeno 5 anni e se abbia conseguito il titolo finale da parte di un istituto scolastico ovvero abbia ricevuto la qualifica professionale dopo aver frequentato un percorso di istruzione e formazione professionale triennale o quadriennale¹⁵⁴.

Il 9 ottobre scorso è stata la volta di uno dei partiti di maggioranza al governo, Forza Italia, che ha depositato sia al Senato¹⁵⁵ sia alla Camera¹⁵⁶ un'innovativa proposta di legge sullo *ius Italiae*. Con l'espressione *ius Italiae* probabilmente si è cercato di dare forte evidenza all'importanza della formazione "italiana" dell'individuo che dovrà divenire cittadino della Repubblica¹⁵⁷. Pertanto, pur non discostandosi molto dalle precedenti proposte passate al vaglio in questa sede sullo *ius culturae* e sullo *ius scholae*, la nuova proposta di revisione della legge 91/1992 ha posto l'accento sul percorso complessivo di "assimilazione" della cultura e della lingua italiana, per cui è sicuramente importante la frequentazione di percorso di studio ma rileva altresì l'attitudine dell'individuo a dimostrare la propensione all'integrazione, a volte a prescindere dalla presenza di eventuali vincoli di sangue con italiani. Infatti, attraverso la p.d.l. sullo *ius Italiae*, i proponenti sembrano prefiggersi principalmente l'obiettivo di limitare il riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis*. Anche questa volta ci troviamo di fronte a una locuzione latina che indica la possibilità di ottenimento della cittadinanza da parte dello straniero che, nato in Italia o qui arrivato prima dei 5 anni di età, ha il diritto di farne richiesta nel caso in cui abbia frequentato sul suolo italiano la scuola dell'obbligo per 10 anni¹⁵⁸, dunque dopo i 16 anni di età. Tale proposta di legge stabilisce alcune

¹⁵³ Queste disposizioni vanno a sostituire l'articolo 4, comma 2, della legge 91/1992.

¹⁵⁴ Come stabilito dalla nuova lettera f-bis, comma 1, art. 9 della legge 91/1992.

¹⁵⁵ S. 1263, Gasparri ed altri, *Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di acquisto della cittadinanza*, presentato in data 9 ottobre 2024; annunciato nella seduta n. 229 del 9 ottobre 2024. Iniziativa parlamentare di Maurizio Gasparri (FI-BP-PPE); cofirmatari: Adriano Paroli (FI-BP-PPE), Roberto Rosso (FI-BP-PPE), Mario Occhiuto (FI-BP-PPE), Daniela Ternullo (FI-BP-PPE).

¹⁵⁶ A.C. 2080, Barelli ed altri (Nevi Raffaele; Bergamini Deborah; Cannizzaro Francesco; Dalla Chiesa Rita; Russo Paolo Emilio; Pagano Nazario), *Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di trasmissione e acquisto della cittadinanza*, presentata in data 9 ottobre 2024.

¹⁵⁷ T. Ciriaco, *Tajani*, cit. richiama un'intervista ad Antonio Tajani, il quale ha affermato, riferendosi alla revisione delle modalità di accesso alla cittadinanza italiana: «è quello di cui ha bisogno il nostro Paese. Ragazzi, l'Italia è cambiata! [...] Dobbiamo guardare a una realtà che oggi è composta da quasi un milione di ragazzi che frequentano le nostre scuole, che parlano le lingue locali come i loro amici [...] l'Italia deve essere in grado di integrare queste persone ma non come un fatto automatico; integrare significa essere forti nella nostra identità e far comprendere che se si vuole vivere questa identità lo si può fare anche se non si è figli di italiani».

¹⁵⁸ Art. 622, Legge 27 dicembre 2006, n. 296: «L'istruzione impartita per almeno dieci anni è obbligatoria». I 10 anni di scuola dell'obbligo in Italia si dividono in: 5 anni di scuola elementare, 3 anni di scuola media, 2 di scuola superiore (dunque 8 anni del primo ciclo di istruzione e i primi 2 anni del secondo ciclo). Secondo l'art. 1, comma 1, della Legge 10 marzo 2000, n. 62, *Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione*, n. 62, l'istruzione obbligatoria può essere realizzata nelle scuole statali e nelle scuole paritarie che costituiscono il sistema pubblico di istruzione, ma può essere assolta anche nelle scuole non paritarie, purché l'assolvimento dell'obbligo di istruzione sia dipendente da una serie di condizioni,

novità salienti¹⁵⁹. In *primis*, i tempi massimi di attesa per la procedura di concessione della cittadinanza italiana sono stati diminuiti da 36 a 18 mesi¹⁶⁰ con la conseguenza che il procedimento per il riconoscimento dello *status civitatis* potrà essere più rapido. Inoltre, tale proposta sembra rispondere alla necessità di frenare la “trasmissione” della cittadinanza di generazione in generazione in maniera potenzialmente illimitata in applicazione del criterio dello *ius sanguinis* per chi è nato all'estero; quindi l'albero genealogico pare sia stato ridotto. Il discendente di cittadini italiani potrà richiedere infatti la cittadinanza per discendenza solamente in presenza di parametri ben definiti e chiari. Ai sensi della legge attualmente in vigore, invece, la cittadinanza italiana si può ottenere con automatismi che non tengono conto di un effettivo vincolo con il Paese (il cd. *genuine link*¹⁶¹, ovvero sia il sentirsi cittadini italiani, avere un forte attaccamento alle tradizioni comuni, oppure richiedere l'esercizio dei diritti di cittadinanza), purché non vi sia stata rinuncia. La cittadinanza per matrimonio, come analizzato in precedenza, può essere ottenuta anche dal coniuge straniero che non risiede in Italia e che la mantiene e la trasmette anche dopo un eventuale divorzio. In aggiunta, il figlio minore dello straniero che ha ottenuto la cittadinanza diventa automaticamente cittadino, anche se non risiede in Italia. Ebbene, queste disposizioni, secondo il parere di Forza Italia, permettono oggi il riconoscimento della cittadinanza italiana a chi, pur nascendo e risiedendo fuori dalla Repubblica, acquisisce la cittadinanza senza una verifica sull'effettivo inserimento nella società e senza alcuna dimostrazione del livello di istruzione raggiunto. La presente p.d.l. invece mira a collegare l'acquisizione della cittadinanza all'obbligo di concludere il ciclo di studi obbligatori in Italia, che possa consentire l'apprendimento di quegli elementi linguistici, culturali e di diritto ritenuti fondamentali per essere definiti “italiani”.

A parere di chi scrive risulta agevole individuare un punto di convergenza tra le varie proposte di riforma della legge sulla cittadinanza italiana sinora esaminate. Evitando la frammentazione, le varie forze politiche potrebbero trovare insieme un punto di convergenza che possa superare l'*impasse* attuale. Certamente, si può evidenziare un minimo comune denominatore tra le varie proposte di modifica della legge 91/1992 che è rappresentato dalla concezione della cittadinanza come un motore di inclusione, non concessa sulla base di presupposti stringenti¹⁶². Lo *ius soli*, insieme allo *ius culturae*, o *ius scholae*, ai quali si è aggiunto da ultimo lo *ius Italiae*, non sono criteri da considerare contrastanti, bensì possono integrarsi in un impianto legislativo flessibile che possa riconoscere l'importanza del rapporto instaurato con il territorio dello Stato di appartenenza e, al contempo, valorizzare la scuola quale istituzione fondante della Repubblica e quale custode della storia, della memoria condivisa e delle ambizioni future delle nuove generazioni di italiani che raffigurano il collante dell'unità nazionale¹⁶³.

quali il superamento di esami di idoneità (Legge 3 febbraio 2006, n. 27, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 dicembre 2005, n. 250, recante misure urgenti in materia di università, beni culturali ed in favore di soggetti affetti da gravi patologie, nonché in tema di rinegoziazione di mutui*).

¹⁵⁹ Sul punto, si v. F. Curradori, *Forza Italia tira dritto e presenta la pdl sullo “Ius Italiae”*, in *il Giornale*, 9 ottobre 2024.

¹⁶⁰ Ai sensi dell'art. 4, comma 5, del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, convertito dalla Legge 18 dicembre 2020, n. 173 (in G.U. 19/12/2020, n. 314), il termine di definizione dei procedimenti per il riconoscimento della cittadinanza di cui agli artt. 5 e 9 della Legge 91/92 è stato fissato a 24 mesi, prorogabili fino al massimo di 36 mesi dalla data di presentazione della domanda. Quindi ha ridotto il termine di definizione dei procedimenti per il riconoscimento della cittadinanza per matrimonio e per concessione di legge, che il decreto-legge 113/2018 aveva prolungato a 48 mesi. Con questa riforma si intende quindi ridurre ulteriormente i tempi necessari per la conclusione del procedimento di ottenimento della cittadinanza.

¹⁶¹ In Corte internazionale di giustizia, sentenza del 6 aprile 1955, *Nottebohm, (Liechtenstein c. Guatemala)* per la prima volta viene utilizzata l'espressione “genuine link” per indicare «any genuine intention to establish a durable link» (11, par. c). La CIG definisce la cittadinanza come un vincolo giuridico che ha come base un fatto sociale di attaccamento, un'autentica connessione di esistenza, interessi e sentimenti, insieme all'esistenza di diritti e doveri reciproci (23-26).

¹⁶² G. Milani, *Ius linguae e status civitatis*, cit., 113.

¹⁶³ Si v. le motivazioni racchiuse in A.C. 2032.

7. RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Dalla disamina condotta in queste pagine si può evincere come il Legislatore italiano faticchi a realizzare qualsiasi tipo di revisione incisiva della legge sulla cittadinanza 91/1992, giacché tutti i disegni di legge e le proposte di riforma passate in rassegna si sono arenati in Assemblea. A sostegno di questa affermazione, la loro presentazione è sempre stata preceduta da un confronto acceso in Parlamento, sintomo di un'ostilità politica difficile da soffocare e che lascia ben poche speranze di confronto costruttivo. Tutti questi tentativi di riforma delle modalità di acquisto della cittadinanza sono stati frenati dal dibattito politico-istituzionale tra maggioranza e opposizione che non ha prestato l'adeguata attenzione a una materia così delicata. Tuttavia, è importante che la comunità dei cittadini si possa ridefinire a seconda dei contesti e delle esigenze storiche del momento.

Diversamente, oggi la rappresentazione formale della comunità dei cittadini appare dissociata dalla realtà, per cui abbiamo una composizione effettiva della comunità cui non corrisponde la sua raffigurazione giuridica, visto che solo i cittadini dispongono *pleno iure* di diritti politici a livello nazionale. Bisognerebbe procedere dunque a rinnovare una legge sulla cittadinanza divenuta ormai per molti aspetti anacronistica, concepita in base alle esigenze di più di trent'anni fa e che non riesce ad adattarsi al contesto attuale. Infatti, la legge 91/1992 fotografa una realtà nazionale differente e, a meno che non si intervenga appunto con una revisione, non è in grado di regolare la condizione degli stranieri di seconda generazione presenti sul suolo della Repubblica. Sarebbe opportuno un adeguamento dei criteri di accesso alla cittadinanza che ci possa restituire l'immagine del popolo corrispondente quanto più possibile ai caratteri attuali della società.

La legislazione in vigore da più di un trentennio necessita dunque di un'urgente attualizzazione con il fine ultimo di adottare una disciplina adeguata alle situazioni che riguardano i minori, vulnerabili e pertanto bisognosi di ampia tutela: «concedere la cittadinanza italiana ai bambini che seguono il corso di studi con i nostri ragazzi deve suscitare delle idee e non delle ideologie per trovare le risposte adeguate», ha evidenziato il cardinale Matteo Zuppi¹⁶⁴.

Bisogna quindi permettere che anche l'ordinamento italiano si adatti alle disposizioni presenti già da tempo a livello europeo. Infatti, nel raffronto con altri Paesi membri dell'Unione, l'Italia sembra mostrare un'irragionevole rigidità. Alcuni Stati europei¹⁶⁵ hanno orientato la loro azione verso l'adequa-

¹⁶⁴ Si legge: *Ius Scholae*, Zuppi: "Trovare risposte adeguate, stop alle ideologie", *Adnkronos*, 5 luglio 2022.

¹⁶⁵ Per economia di esposizione sono stati presi in considerazione due casi collocati agli estremi opposti: la Germania, che riconosce come criterio cardine di attribuzione della cittadinanza alla nascita lo *ius sanguinis* e la Francia che, al contrario, preferisce lo *ius soli*. Tuttavia, anche altri Paesi europei inseriscono elementi di *ius culturae* o *ius scholae* nelle disposizioni che regolano l'acquisto della cittadinanza da parte dei minori stranieri. In Austria, secondo la Legge federale sulla cittadinanza austriaca del 1985, come modificata dalla Legge federale FLG II N. 134/2000 (modificata da ultimo dalla legge federale FLG II n. 290/2008) ottiene la cittadinanza austriaca lo straniero che al momento della presentazione della domanda deve essere minorenne e, per quanto riguarda l'obbligo di istruzione generale, deve aver frequentato una scuola elementare o deve frequentare una scuola secondaria (articolo 10a, comma 3). In Grecia, il figlio di cittadini stranieri che abbia completato con successo la frequentazione di almeno sei livelli scolastici in una scuola greca e risieda legalmente in modo permanente nel Paese, acquisisce la cittadinanza greca al termine del periodo di sei anni di frequenza scolastica (art. 1A, Legge n. 4332/2015). In Lussemburgo dal 2017 (*Loi du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise*) un minore può acquisire cittadinanza per opzione, al compimento dei dodici anni, se nato in Lussemburgo, ma solo se risiede sul territorio da almeno cinque anni consecutivi e immediatamente precedenti la dichiarazione di opzione, o se i genitori stranieri vantano una residenza legale sul territorio di almeno un anno precedente la nascita del figlio. La nuova legge sulla cittadinanza del 2017 ha introdotto uno *ius soli* condizionato al compimento della maggiore età, infatti i bambini nati in Lussemburgo da cittadini stranieri ottengono la cittadinanza lussemburghese al compimento dei diciotto anni, a condizione che siano stati residenti in Lussemburgo per almeno cinque anni precedenti il diciottesimo compleanno e che almeno uno dei genitori abbia vissuto in Lussemburgo per almeno dodici mesi consecutivi prima della loro nascita (Sezione 3, spec. Articolo 26). Il Portogallo, secondo la *Lei da Nacionalidade*

mento delle loro discipline sulla concessione della cittadinanza bilanciando le esigenze del momento. Ad esempio, Germania e Francia, rappresentano due Stati membri che registrano una rilevante presenza di immigrati e che però sono riusciti, al contrario dell'Italia, a introdurre un sistema di *ius soli* temperato, che fa dipendere la concessione della cittadinanza dalla sussistenza di altri presupposti oltre alla nascita sul territorio dello Stato.

Come l'Italia, la Germania si consolida quale patria fondata sui legami di sangue, ma con il passare del tempo si è aperta ad altri criteri che favoriscono l'inclusione di milioni di stranieri, con regole chiare in ordine all'integrazione linguistica, ai percorsi culturali di formazione scolastica o di inserimento lavorativo. Infatti nel corso degli anni si sono susseguite diverse modifiche alla Legge federale sulla cittadinanza¹⁶⁶, da ultimo nell'estate del 2024. Nello specifico, sembra interessante citare la legge che ha introdotto novità salienti sulla regolazione dello status degli individui di origine straniera presenti sul territorio tedesco. Infatti, la *Staatsangehörigkeitsmodernisierungsgesetz* – *StARModG*, entrata in vigore il 27 giugno 2024¹⁶⁷, tra gli altri obiettivi, ha voluto semplificare la naturalizzazione dei figli dei migranti che vivono in Germania riducendo da 8 a 5 anni il periodo minimo di residenza legale che almeno uno dei due genitori deve dimostrare affinché i loro figli, nati in Germania, possano acquisire la cittadinanza tedesca. Inoltre, i minori possono mantenere la cittadinanza dei genitori e non devono più sottostare alla regola dell'opzione (*Optionsregelung*) per una cittadinanza o l'altra al raggiungimento della maggiore età, come era stabilito dall'articolo 29, *StAG* ora abrogato.

La Francia¹⁶⁸ che ha da sempre riconosciuto come criteri cardine di attribuzione della cittadinanza lo *ius soli* semplice e il doppio *ius soli*¹⁶⁹, al contrario di Germania e Italia, con il tempo ha dovuto restringere le condizioni legate alla residenza dei genitori oltre che alla nascita da genitori stranieri *in loco*, con l'obiettivo di adattare la normativa alle specificità derivanti dal pregresso coloniale e dall'integrazione di soggetti di origine straniera. Infatti, dal 1° gennaio 1994, è stato rimosso, attraverso l'abrogazione nel 1993, il meccanismo di acquisto della cittadinanza per *double droit du sol* che sanciva la possibilità di acquisire la cittadinanza francese per i figli di algerini nati in Francia prima del 1962¹⁷⁰. Il doppio *ius soli* permane invece nella disposizione¹⁷¹ che attribuisce la cittadinanza francese alla nascita al figlio nato in Francia da

(L. n. 37/1981) come modificata dalla Legge organica 2/2006 e poi dalla Legge organica 2/2018, adotta una formula intermedia tra *ius sanguinis* e *ius soli* e introduce, con un ultimo emendamento approvato dal Parlamento portoghese, e confermato successivamente dal Presidente della Repubblica il 23 luglio 2020, la possibilità per il minore nato da genitori stranieri sul territorio portoghese che ha completato *in loco* almeno un ciclo di scuola primaria o secondaria di ottenere la cittadinanza *iure soli* (art. 6, comma 2, lett. b). La disciplina portoghese si conferma tra le legislazioni maggiormente inclusive in Europa.

¹⁶⁶ Legge federale sulla cittadinanza (*Staatsangehörigkeitsgesetz* – *StAG*) del 22 luglio 1913. Si v. l'analisi dell'evoluzione normativa tedesca in materia di cittadinanza di A. Gatti, *Forme e contenuti delle nuove cittadinanze*, cit. e D. Porena, *Temi e problemi della cittadinanza nazionale*, cit.

¹⁶⁷ Legge sulla modernizzazione della cittadinanza (*Staatsangehörigkeitsmodernisierungsgesetz* – *StARModG*) del 27 giugno 2024, modifiche alla legge sulla cittadinanza tedesca (*Staatsangehörigkeitsgesetz* – *StAG*).

¹⁶⁸ La materia della cittadinanza è disciplinata dal *Code civil* 1804, dalla Legge del 22 luglio 1993, n. 933 (*Loi n. 93-933 réformant le droit de la nationalité*) e dalla Legge del 16 marzo 1998, n. 170 (*Loi n. 98-170 relative à la nationalité*).

¹⁶⁹ Il principio del doppio *ius soli* prevede il riconoscimento della cittadinanza francese in maniera automatica alla seconda generazione di cittadini francesi. Mediante lo *ius soli* semplice, invece, la cittadinanza viene concessa al maggiorenne nato in Francia da genitori stranieri, purché al compimento dei diciotto anni risieda nel Paese o ivi abbia avuto la propria residenza abituale durante un periodo, continuo o discontinuo, di almeno cinque anni dal compimento dell'undicesimo anno di età. Si sottolinea che attraverso lo *ius soli* semplice la cittadinanza francese viene acquisita automaticamente, viceversa, tramite il doppio *ius soli*, per ottenere la cittadinanza l'interessato deve presentare una preventiva dichiarazione di volontà, personalmente o per mezzo dei genitori.

¹⁷⁰ Si v. l'esame della disciplina francese in materia di cittadinanza di A. Gatti, *Forme e contenuti delle nuove cittadinanze*, cit. e D. Porena, *Temi e problemi della cittadinanza nazionale*, cit.

¹⁷¹ Art. 19-3, *Code civil*.

genitori stranieri, sempre che uno dei due sia a sua volta nato in Francia. L'acquisizione automatica della cittadinanza francese può essere anticipata a 16 anni dallo stesso interessato, nato in Francia da genitori stranieri, il quale può rivendicare la cittadinanza mediante dichiarazione purché abbia o abbia avuto la residenza abituale in Francia per un periodo di almeno 5 anni, a partire dall'età di 11 anni¹⁷². In aggiunta, può ottenere la cittadinanza francese senza restrizioni¹⁷³ chi appartiene all'unità culturale e linguistica francese, quindi se il francese è la sua lingua madre o se dimostra di aver frequentato per almeno 5 anni un istituto educativo di istruzione francese¹⁷⁴.

Considerando che l'Italia rappresenta uno dei Paesi membri che utilizza maggiormente l'istituto della concessione della cittadinanza¹⁷⁵, si auspica dunque che siffatto cambiamento della legge sulla cittadinanza avvenga nell'attuale XIX legislatura, a fronte della sempre più urgente esigenza di tutela dei diritti nello spazio politico e giuridico europeo e della concretezza dei processi di inclusione manifestata dalla giurisprudenza europea¹⁷⁶.

La formulazione dei requisiti dello *status civitatis* dovrebbe oggi tutelare i minori che sono nati in Italia e coloro che si sentono italiani a tutti gli effetti in quanto ivi hanno trascorso il periodo della loro formazione¹⁷⁷. Di contro, la normativa italiana sullo *ius soli* è ancora limitata e rappresenta un'ipotesi residuale, come esaminato. Bisognerebbe considerare invece che la frequentazione di un percorso educativo scolastico da parte dello straniero è essenziale per l'acquisizione dei principi sostanziali della convivenza civile nel sistema ordinamentale italiano.

D'altronde, nel nostro ordinamento ha massima estensione il diritto all'istruzione¹⁷⁸, che consiste sia nell'apprendimento di conoscenze sia nell'inserimento dell'individuo all'interno della collettività. Infatti, l'articolo 34 della Costituzione italiana stabilisce che la scuola è «aperta a tutti» e le attribuisce altresì una funzione particolarmente rilevante non solo come luogo di educazione delle nuove generazioni ma anche come pilastro del principio democratico¹⁷⁹. La scuola è un «organo costituzionale» e corrisponde a

¹⁷² Art. 6, Legge 98-170 del 1998, che modifica l'articolo 21-11 del *Code civil*.

¹⁷³ È da sottolineare come parallelamente sono state introdotte nuove norme parte di una serie di misure volte a rafforzare il controllo sul sistema di immigrazione francese, da ultimo attraverso la *LOI n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration*. Tra le altre novità, con questa legge gli stranieri che cercano residenza in Francia devono aderire ai «principi della Repubblica», tra cui il motto e i simboli della Repubblica francese, l'integrità territoriale e la laicità. La mancata osservanza di questi principi può comportare il rifiuto o il ritiro del permesso di soggiorno utile per richiedere successivamente la cittadinanza francese.

¹⁷⁴ Art. 21-20, *Code civil*, Livre Ier, Titre Ier bis: *De la nationalité française*.

¹⁷⁵ In base ai dati di Eurostat, *Acquisition of citizenship*, sul numero di concessioni della cittadinanza nel periodo 2010-2023 da parte dei Paesi membri a persone che risiedono abitualmente nel Paese dichiarante e che in precedenza erano cittadini di un altro Paese o erano apolidi. Nel 2022 l'Italia ha rappresentato il primo Stato UE per concessione della cittadinanza; nel 2023 il secondo, superato solo dalla Spagna; mentre nel 2021 si è collocata al quarto posto.

¹⁷⁶ Sul punto E. Grosso, *Cittadinanza e territorio. Lo ius soli nel diritto comparato*, cit., 58. In particolar modo la CGUE ha contribuito in maniera significativa allo sviluppo dell'integrazione europea con la sua giurisprudenza provvedendo alla trasformazione della cittadinanza europea da uno status simbolico a una fonte indipendente di diritti, si v. C-135/08 (*Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*); C-34/09 (*Gerardo Ruiz Zambrano c. Office National de l'Emploi*); C-542/09 (*Commissione c. Paesi Bassi*); C-221/17 (*M.G. Tjebbes c. Minister van Buitenlandse Zaken*).

¹⁷⁷ Secondo i dati del rapporto del Ministero dell'Istruzione e del Merito, Ufficio di statistica, cit., report di agosto 2024 la percentuale dei nati in Italia sul totale delle studentesse e degli studenti di origine migratoria, nel 2022/2023, è arrivata al 69,1% (che raffigura la percentuale più alta e che si registra per la scuola primaria). I tassi di scolarità degli studenti con cittadinanza non italiana sono prossimi a quelli degli italiani nella fascia di età 6-13 anni (intorno al 100%) e nella fascia 14-16 anni, corrispondente ai primi tre anni di scuola secondaria di II grado (intorno al 92%).

¹⁷⁸ Art. 34 Cost.: «La scuola è aperta a tutti. L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita. I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi. La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso».

¹⁷⁹ F. Biondi Dal Monte, S. Frega, *Per l'uguaglianza sostanziale tra i banchi di scuola. Immigrazione, inclusione e contrasto alla dispersione scolastica*, FrancoAngeli, 2023, 152-153.

quegli organi «da cui parte il sangue [...] che porta a tutti gli altri organi, giornalmente, battito per battito, la rinnovazione e la vita»¹⁸⁰. Indubbiamente, il diritto all'istruzione spetta ugualmente ai cittadini e agli stranieri e si riferisce non solo ai minori, ma anche agli adulti che vogliono accedere a corsi di studio o di formazione professionale, in virtù del fatto che la cultura è funzionale all'inserimento dell'individuo nella comunità in cui vive e concorrere a plasmare la sua identità¹⁸¹.

Lo *ius scholae* potrebbe rappresentare perciò la chiave di volta per indirizzare le modifiche alla legislazione sulla cittadinanza italiana verso la soluzione del problema dei criteri di accesso allo *status civitatis*. Si può statuire dunque che l'ottenimento della cittadinanza presupponga la condivisione dei valori più alti della comunità statale, quelli costituzionali, e che la comprensione dei suoi principi supremi¹⁸² avvenga attraverso l'istruzione, considerata quale veicolo indispensabile di integrazione e catalizzatore di inclusione sociale.

¹⁸⁰ *Idem*, 11 si richiama la metafora che Piero Calamandrei utilizzava per mettere in risalto le funzioni della scuola quale organo garante della democrazia.

¹⁸¹ Si v. A. Mastropaolo, *Gli stranieri di fronte all'istruzione*, in A. Giorgis, E. Grosso, M. Losana (a cura di), *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale*, FrancoAngeli, 2017, 191-192, in cui vengono citate le parole di Aldo Moro sui principi dei rapporti sociali e culturali: «C'è innanzi tutto il diritto dell'uomo alla istruzione ed educazione [...] Si tratta dell'acquisto delle cognizioni e dei motivi vitali che danno un tono alla personalità e le permettono di assumere una posizione definita e responsabile con speciale riferimento alla vita sociale».

¹⁸² C. Panzera, *La cittadinanza come diritto e come problema nello stato costituzionale*, cit., 32.

7 • 1 • 2025



**NEOLIBERALISM AS A DECONSTRUCTION OF LIBERALISM IN THE EU:
THE USE OF SEMANTIC INVERSION IN THE RULE OF LAW
CONDITIONALITY REGULATION**

EDOARDO LANDONI - IACOPO TADDIA

NAD
Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Saggi

NEOLIBERALISM AS A DECONSTRUCTION OF
LIBERALISM IN THE EU: THE USE OF SEMANTIC
INVERSION IN THE RULE OF LAW CONDITIONALITY
REGULATIONNEOLIBERALISMO E LIBERALISMO NELL'UNIONE EUROPEA: L'USO
DELL'INVERSIONE SEMANTICA NEL DISCORSO SUL REGOLAMENTO DELLA
CONDIZIONALITÀ LEGATA AL RISPETTO DELLO STATO DI DIRITTO*Edoardo Maria Landoni, Iacopo Taddia ** ORCID: EML 0009-0008-1145-1751 ORCID: IT 0009-0008-6510-507X

ABSTRACT

[ENG.] The paper examines tensions between liberalism and neoliberalism in the European Union's (EU) discourse and response to the Rule of Law crisis. Using qualitative content analysis and network representation, we identify what we define as “semantic inversion”, whereby neoliberal actions are justified with liberal democratic rhetoric. Consequently, by retracing and analyzing the legislative bargaining behind the Rule of Law Conditionality Regulation, we define the trajectory of the conditionality mechanism in the inter-institutional bargaining, identifying several crucial fractures that have reshaped its scope and ambition, showing a significant misalignment between the various actors involved, which seems to be the basis of the observed misalignment in the EU public discourse.

Keywords: Liberalism and Neoliberalism – Semantic Inversion –Rule of Law– European Union.

[It.] L'articolo esplora le tensioni tra liberalismo e neoliberalismo presenti nel discorso dell'Unione Europea (UE) nella sua risposta alla crisi dello Stato di Diritto. Tramite un'analisi qualitativa dei contenuti e una rappresentazione delle reti semantiche emerge ciò che definiamo “inversione semantica”: una strategia discorsiva per cui azioni neoliberali risultano giustificate da una retorica liberal-democratica. Conseguentemente, ripercorrendo la negoziazione legislativa interistituzionale che ha preceduto l'approvazione del Regolamento sulla condizionalità legata al rispetto dello Stato di diritto, abbiamo identificato diverse fratture cruciali che ne hanno rimodulato obiettivi e ambizioni. Da tale analisi emerge un chiaro disallineamento tra le aspettative degli attori coinvolti, che sta alla base e viene riflesso nel disallineamento rilevato nel discorso pubblico.

Parole chiave: Liberalismo e neoliberalismo – Inversione semantica – Stato di diritto – Unione Europea.

* Edoardo M. Landoni is a PhD Candidate at NASP (University of Pavia (<https://ror.org/00s6t1f81>) and University of Milan (<https://ror.org/00wjc7c48>)). Iacopo Taddia is a PhD Candidate at NASP (University of Milan). The essay was submitted to a double-blind peer-review procedure.



CONTENTS: 1. Introduction. 2. Liberalism and Neoliberalism: The Battle of Background Ideas. 3. The EU's Rule of Law Crisis: Challenges and Responses in Upholding Liberal Democracy. 4. Theoretical and Methodological Framework. 5. Discussion. 5.1 The Legislative Train. 6. Conclusions.



1. INTRODUCTION

The intricate relationship between liberalism and neoliberalism has become a focal point in contemporary political discourse, revealing deep-seated tensions within the liberal tradition. Beneath its seemingly coherent surface, in fact, liberalism harbors a complexity filled with contradictions and unresolved internal debates. It represents a dynamic and evolving tradition, characterized by a wide range of interpretations and internal conflicts that have stretched its definition to the point where it can be employed as a vague concept to legitimize contradictory political agendas.

The European Union (EU) provides a compelling context for examining the implications of these internal tensions within liberalism. The EU's self-identification as a champion of liberal democracy is complicated by the emergence of neoliberalism, a distinct strand within the broader liberal tradition. Neoliberalism, with its emphasis on market primacy and limited state intervention, diverges significantly from classical liberalism. This divergence has profound implications for EU governance, particularly as neoliberalism has increasingly shaped the Union's policies throughout its development.

Since 2012, the EU has been grappling with an autocratization crisis, which has posed significant challenges to its foundational values of liberal democracy. This crisis has exposed the tensions between the EU's professed commitment to liberal democratic principles and the increasing influence of neoliberalism within its governance structures.

In the first part of this work, we examine the contested nature of liberalism, focusing on its inherent contradictions and diverse interpretations. Specifically, we analyze both the political and economic dimensions embedded within the liberal tradition. We analyze the contrasting influence of liberalism and neoliberalism on EU governance, focusing on whether it prioritizes neoliberal over liberal democratic values. In the second part, the paper examines the EU's response to the ongoing Rule of Law (RoL) crisis, highlighting the tensions between its stated commitment to liberal democratic values and the practical challenges of enforcement. Despite its creative impulse in renovating its Rule of Law Toolbox, the EU has struggled to effectively address breaches by Member States. The most recent tool – the RoL Conditionality Regulation – reveals an underlying ambiguity in whether the EU actions prioritize safeguarding the RoL or protecting the EU financial interests. This ambiguity raises questions about the true alignment of the EU's actions with its liberal democratic ideals. From this starting point, adopting qualitative content analysis of parliamentary debates and then through a network representation, the study uncovers what we define “semantic inversion”, where neoliberal actions are justified using liberal democratic ideas as a legitimization umbrella, highlighting potential discrepancies between the EU's rhetoric and its actual practices. This analysis aims to clarify whether the EU's approach truly aligns with its foundational liberal principles or if it prioritizes economic concerns over democratic values.

Despite the EU having mobilized since the 2000s to develop tools aimed at defending liberal democracy, these instruments appear to have fallen short of their intended goals. Scholars have referred to this phenomenon as a “Rule of Law pantomime”¹, highlighting how many of these initiatives have failed to deliver substantive outcomes, often remaining confined to self-referential rhetoric. Yet, despite these limitations, the EU has continued to portray itself as a stronghold of liberal democracy – a narrative prominently reflected in treaties, institutional declarations, and parliamentary debates. However, this discursive strategy of staunchly defending liberal democracy does not seem to align with the policies the EU has actually implemented. This discrepancy became particularly apparent with the adoption of the RoL Conditionality Regulation, heralded as a landmark achievement in protecting the RoL but, in practice, seemingly more focused on safeguarding the EU’s financial interest.

This paper aims to explore the puzzle arising from this perceived misalignment: the EU portrays itself as a defender of liberal democracy but appears to fall short in creating effective tools to uphold these principles. Instead, the new so-called RoL defense mechanisms seem to lean more toward protecting the Union’s financial interests. This puzzle will be disentangled by examining how the EU constructs its rhetorical strategy to present itself as a defender of liberal democracy, despite a noticeable lack of alignment between its rhetoric and its policies. Furthermore, the study investigates whether this strategy is identifiable and - if so - explores the underlying reasons for the theoretical-empirical mismatch between the EU’s liberal democratic discourse and its predominantly neoliberal instruments.

2. LIBERALISM AND NEOLIBERALISM: THE BATTLE OF BACKGROUND IDEAS

Liberalism is often hailed as the concept that lies at the foundation of the protection and development of individual freedom, democracy, human rights and the rule of law. However, beneath its seemingly coherent surface lies a complexity made of contradictions and unresolved internal debates. Far from being a monolithic notion, liberalism is a dynamic and evolving tradition, marked by a rich diversity of interpretations and internal conflicts. As Galston unequivocally puts it: «every historian of liberalism recognize(s), that self-styled liberals have always disagreed vigorously among themselves»².

Acknowledging this intricate web of internal disagreements, some of which are quite radical³, allows us to understand how the concept of liberalism has been stretched to the point where its definition becomes blurred. As a result, liberalism can be used as a nebulous idea to legitimize contradictory political agendas. Following Abbey⁴, in our analysis we acknowledge liberalism as an «essentially contested concept», meaning, in short, that since its inception it has experienced a broad spectrum of interpretations and internal variations.

Abbey argues that liberalism’s internal diversity – its various interpretations and approaches – leads to continuous disputes about what truly constitutes liberalism. Different thinkers and traditions adopt

¹ K. L. Scheppele, *Appearing to be Doing Something: The EU Rule of Law Pantomime*, International Conference Rule of Law in the EU: Consensus and Discontents, EUI, 2021.

² W. A. Galston, *Liberalism and internal dissent*, in S. Chambers, P. Nosco (Eds.), *Dissent on Core Beliefs Religious and Secular Perspectives*, Cambridge University Press, 2015, 21. Italics is mine.

³ See: N. Olsen, *What is Liberalism? Definitions, Approaches, Narratives*. In *Proceedings of the 16th International Conference on the History of Concepts*, 2013, 39-41; M. Freedman, *Liberalism: A very short introduction*, Oxford University Press, 2015.

⁴ R. Abbey, *Is Liberalism Now an Essentially Contested Concept?*, in *New Political Science*, 2005, Vol. 27(4), 461-480.

the liberal label while diverging significantly in their understanding and application of its core principles, such as individual freedom, equality, and justice.

For instance, Abbey points out that, despite John Rawls being possibly the leading figure in modern liberalism, and despite Rawls himself acknowledging that his deontological approach was merely one among many within the liberal tradition, there is still a contemporary tendency to equate his version with liberalism as a whole. However, recognizing liberalism as an essentially contested concept implies also that all the diverse approaches – many of which are in stark contrast to Rawls's perspective – can still be legitimately considered liberal.

Using this framework will aid in understanding that simply using the label “liberalism” reveals little about its potential political implications. In fact, it is crucial to highlight that the political outcomes resulting from embracing different «background ideas» – drawing on Vivien Schmidt's⁵ contribution, where she defines these as «unquestioned assumptions of a polity, the deep philosophical approaches that serve to guide action, the unconscious frames or lenses through which people see the world, and/or the meaning constellations by which people make sense of the world»⁶ – under the umbrella concept of liberalism can differ greatly. Therefore, precisely understanding the boundaries of what a political actor includes or excludes from its conception of “liberalism” is crucial for accurately interpreting and evaluating their political actions and understanding the direction of their political strategies.

On this point, Sartori⁷ interestingly recognizes that a distinction can be drawn within the liberal debate, namely between political liberalism and economic liberalism (*liberismo*). The former primarily represents a theory and practice of personal freedom, legal protection, and constitutional governance, while the latter is an economic doctrine. According to Sartori, in fact, the confusion between these terms arises from the fact that *liberismo* (economic liberalism) is predominantly used in Italian debates but lacks a counterpart in Anglo-Saxon terminology. Sartori laments this absence, suggesting that the use of *liberismo* (economic liberalism) would help distinguish different phenomena more clearly.

Since liberals often diverge on key issues, such as the appropriate level of state involvement in socio-economic affairs, the relationship between property and liberty, and foundational conceptions of the good and the right⁸, it becomes especially important to identify the underlying background idea of “liberalism” that influences EU governance, particularly in relation to the “neoliberal” philosophy. In fact, within the broad and contested framework that characterizes liberalism⁹, neo-liberalism has emerged as a distinct and very influential background idea of the EU political economy, particularly since the final decades of the last century¹⁰.

Neoliberalism is often associated with the elections of Margaret Thatcher in 1979 and Ronald Reagan in 1980, and it is widely regarded as a transformative framework for political and economic governance in the latter part of the last century. While these moments symbolized its global ascent, the intellectual and institutional roots of neoliberalism extend much further, predating World War II. Figures such as

⁵ V. A. Schmidt, *The roots of neo-liberal resilience: Explaining continuity and change in background ideas in Europe's political economy*, in *The British Journal of Politics and International Relations*, 2016, Vol. 18(2) 318–334.

⁶ V. A. Schmidt, *The roots of neo-liberal resilience*, cit. 320.

⁷ G. Sartori, *Democrazia. Cosa è*, Rizzoli, 1993, 212.

⁸ S. Phelan, S. Dawes, *Liberalism and Neoliberalism*, in *Oxford Research Encyclopedia of Communication*. <https://oxfordre.com/communication/view/10.1093/acrefore/9780190228613.001.0001/acrefore-9780190228613-e-176>.

⁹ R. Abbey, *Is Liberalism Now an Essentially Contested Concept?*, cit., 463.

¹⁰ V. A. Schmidt, *The roots of neo-liberal resilience*, cit., 320.

Ludwig von Mises and Friedrich Hayek were pivotal in shaping its foundation, advocating for the epistemological superiority of markets over state planning. Their ideas emerged as a critique of Keynesian economics, which they argued relied too heavily on state intervention, and gained traction as governments sought solutions to the crises of the 1970s and 1980s. This shift was epitomized by Thatcher's and Reagan's policies of deregulation, privatization, and the prioritization of market mechanisms. On the international stage, neoliberal principles were entrenched through the "Washington Consensus"¹¹, which guided the policies of institutions such as the International Monetary Fund and the World Bank¹², thus generating, *inter alia*, significant implications for European economic policies and integration. In particular, this paradigm influenced deeply the European Union's approach during the post-Soviet enlargement where economic liberalization was seen as the sole pathway towards democracy. Since then, these principles shaped the economic frameworks of European countries, emphasizing fiscal discipline, market liberalization, and structural reforms. They also influenced the trajectory of European integration by reinforcing priorities such as monetary stability, competitive markets, and the removal of trade barriers, which became foundational to the development of the single market and subsequent governance structures within the European Union. The general conflation of these terms that followed — where "liberalism" is often reduced to the positions of *liberismo* now called "neoliberalism" — has led to a narrative of liberal political orders as being compatible only with economic and societal conceptions rooted in *liberismo* (economic liberalism), to the detriment of alternative liberal interpretations. In this sense, *neoliberalism*, as a part of liberal thought but overlapping with the concept of economic liberalism, has won the semantic battle over the term. As Sartori puts it, «'Liberalismo' (la parola) ha perso la guerra delle parole [...] una sconfitta nella guerra delle parole porta con sé una crisi d'identità e, sulla scia di questa, una infausta perdita di forza»¹³.

These overlaps illustrate the difficulty in precisely delineating these ideologies as distinct, as both share foundational commitments to individual freedoms and market principles. Yet, the political implications of leaning toward one or the other are profound: while neoliberalism emphasizes market efficiency and limited state intervention, more egalitarian liberal traditions, such as those articulated by John Rawls, prioritize social equity and redistributive justice. This fluidity underscores the complexity of liberal thought and the wide-ranging impacts of its different iterations on political and economic governance.

For the purposes of this analysis, it is therefore important to clearly distinguish between the implications of having liberalism or neoliberalism (or economic liberalism) as background idea. These two terms and their respective semantic fields are often confused and frequently used interchangeably — sometimes strategically — even though they bring about profoundly different background ideas. This distinction is crucial because the semantic fields and thus the worldview associated with these two terms are fundamentally different, and having one or the other as a background idea leads to significantly different political actions. Within the liberal camp, classical liberals and Rawlsians criticize the neoliberal

¹¹ See on this: C. Gore, *The rise and fall of the Washington Consensus as a paradigm for developing countries*. *World Development*, 28(5), 2000, 789–804. S. Babb, *The Washington Consensus as transnational policy paradigm: Its origins, trajectory and likely successor*, *Review of International Political Economy*, 20(2), 2013, 268–297.

¹² S. Phelan, S. Dawes, *Liberalism and Neoliberalism*, cit.

¹³ Translation of the authors: «'Liberalism' (the word) has lost the war of words [...] a defeat in the war of words brings with it an identity crisis and, in its wake, an unfortunate loss of strength». G. Sartori, *Il liberalismo che precede i liberalismi*, Centro Einaudi, 2004, 154.

faction for «usurping the term “liberal” to represent a very narrow, predominantly conservative and capitalist doctrine»¹⁴ thereby neglecting the principles of welfare provision and social justice. Neoliberalism, in fact, while being part of the broader liberal tradition¹⁵, is, as already seen, a specific strand that diverges from classical liberalism by distorting some of its foundational principles. It primarily focuses on the doctrine of laissez-faire capitalism, subordinating the pursuit of any other goals to the advancement of individual interests¹⁶. The hierarchy of values established by neoliberalism as a background idea is clear and significantly influences political action. As Schmidt notes «Neo-liberalism conceives of the polity as made up of the individual first, the community second, with legitimate state action extremely limited with regard to community-based demands on the individual»¹⁷. This framework shapes political and economic decisions by systematically placing individual capitalist interests above communal welfare or collective goals. Neo-liberals have created what Zielonka describes¹⁸ as a “false dichotomy” between liberalism and communitarianism, portraying liberalism as solely focused on individualism.

Given that background ideas constitute the “deep core” of policy programs, it is essential to determine which of these two “souls”, political or economic, underlies the EU’s approach to liberalism. This understanding is key not only to grasp what drives the EU’s political actions but also to uncover the discursive strategies the EU employs to legitimize its role and political authority.

Despite the fact that neoliberal interests have been embedded in the EU’s framework since its inception – prioritizing the interests of the wealthier segments of society and defending economic priorities even at the cost of democratic principles¹⁹ – the EU consistently presents itself as the foremost champion of liberal democracy. By claiming to protect and promote the equal dignity and freedom of all citizens through human rights, democracy, and the RoL, the EU implicitly provides its own interpretation of liberalism as a background idea by equating liberalism with liberal democracy. This narrative is particularly emphasized by the explicit articulation of these values in Article 2²⁰, positioned at the very beginning of the Treaty on European Union, which suggests that the EU’s actions are aligned with the ideals of political liberalism. However, to determine whether these ideals truly guide the EU’s actions, it is essential to empirically evaluate its response to EU values offenders and reactions to value breaches in the framework of the RoL defense. Such an evaluation will involve scrutinizing how consistently the EU upholds these values, whether it effectively balances economic interests with the protection of liberal democratic principles, and which background idea seems to be guiding its action empirically.

¹⁴ J. Zielonka, *Counter Revolution: Liberal Europe in Retreat*, Oxford University Press, 2018, 20.

¹⁵ See: P. Mirowski, D. Plehwe, *The road from Mont Pèlerin: the making of the neoliberal thought collective*. Harvard University Press. 2009; S. Dawes, S. Phelan. *Liberalism and Neoliberalism*. Oxford Research Encyclopedia of Communication. 2018. Some liberal authors, for instance: M. Freeden, *Liberalism: A very short introduction*, cit, 146., do not think that neoliberals should be considered as part of the “liberal family”. This tension between authors, however, only strengthens the necessity of considering liberalism as an essentially contested concept.

¹⁶ J. Zielonka, *Counter Revolution: Liberal Europe in Retreat*, cit. 22.

¹⁷ V. A. Schmidt, *The roots of neo-liberal resilience*, cit., 320

¹⁸ J. Zielonka, *Counter Revolution: Liberal Europe in Retreat*, cit. 33.

¹⁹ See C. Hermann, *Neoliberalism in the European Union*, Studies in Political Economy, 79, 2007, 61 - 90; T. Theuns, *Promoting democracy through economic conditionality in the ENP: a normative critique*, in *Journal of European Integration*, 39(3), 2017, 287-302. M. A. Wilkinson, *Authoritarian liberalism and the transformation of modern Europe*, Oxford University Press, 2021.

²⁰ «The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These values are common to the Member States in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail». Art. 2, Consolidated Versions of the Treaty on European Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M002>.

3. THE EU'S RULE OF LAW CRISIS: CHALLENGES AND RESPONSES IN UPHOLDING LIBERAL DEMOCRACY

Rather than focusing on the historical evolution of liberalism within the EU which brought to the current configuration of the EU as a liberal democracy, our attention will be directed to how these values are actively challenged and defended within the EU. This approach will help us more clearly determine whether the EU's actions are aligned with political liberalism or neoliberalism when its foundational principles come under scrutiny.

Over the past decade, the EU has experienced what has been termed a RoL crisis – or autocracy crisis²¹ – which has significantly challenged some of the fundamental tenets of EU liberal democracy²². The effectiveness and development of the EU's Rule of Law Toolbox in addressing these challenges has also been a focal point of scholarly debate²³. The EU addresses RoL breaches through various mechanisms. One of the primary mechanisms for addressing is the Article 7 TEU procedure. This allows the EU to suspend certain rights of a Member State, including voting rights in the Council, if that state is found to be in serious breach of fundamental EU values such as democracy, human rights, and the RoL. Article 7 TEU is often referred to as the EU “nuclear option” due to its severity and the significant political consequences it entails. However, its effectiveness is hampered by the requirement of unanimous agreement among Member States, making it difficult to implement. The European Commission invoked Article 7 against Poland in 2017, and the European Parliament did so against Hungary in 2018. Despite these actions, they have had limited tangible impact on the autocratizing trends in these countries, highlighting the challenges of enforcing RoL through this mechanism.

In addition to Article 7, the EU can take legal action against Member States under Articles 258-260 TFEU. These infringement procedures allow the European Commission to bring a Member State before the Court of Justice of the European Union (CJEU) if it fails to fulfill its obligations under EU law. If the CJEU finds that a Member State has breached its obligations, it can impose penalties, including fines. While this process is legally binding, it can be time-consuming and may not always address systemic issues related to the RoL effectively.

Recognizing the limitations of these mechanisms, the Commission introduced the Rule of Law Framework in 2014. This framework provides an early intervention mechanism aimed at preventing the escalation of systemic threats to the RoL within Member States. It involves a structured dialogue between the Commission and the Member State concerned, allowing the Commission to assess the situation and provide recommendations for corrective action. The framework is intended to be a “soft” mechanism, emphasizing dialogue and cooperation over punitive measures. However, its effectiveness depends on the willingness of Member States to engage constructively with the Commission.

²¹ R. D. Kelemen, *The European Union's failure to address the autocracy crisis: MacGyver, Rube Goldberg, and Europe's unused tools* in *Journal of European Integration*, 45(2), 2023.

²² See: T. Theuns, *The need for an EU expulsion mechanism: Democratic backsliding and the failure of Article 7* in *Res Publica*, 28, 2022, or C. Closa, *Institutional logics and the EU's limited sanctioning capacity under Article 7 TEU* in *International Political Science Review*, 42(4), 2021, or J.-W. Müller, *Defending democracy within the EU*, in *Journal of Democracy*, 24(2), 2013.

²³ See: L. Pech & K. L. Scheppele, *Illiberalism within: Rule of law backsliding in the EU* in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 19, 2017; or K. L. Scheppele, D. V. Kochenov, & B. Grabowska-Moroz, *EU values are law, after all: Enforcing EU values through systemic infringement actions by the European Commission and the member states of the European Union* in *Yearbook of European Law*, 39, 2020; or X. Groussot & A. Zemskova, *Using financial tools to protect the rule of law: Internal and external challenges in The Rule of Law in the EU: Crisis and solutions* in *SIEPS*, 2023.

In 2020, the Rule of Law Review Cycle was introduced as part of the EU's broader efforts to monitor and promote the RoL across the Union. This cycle includes the Annual Rule of Law Report, which provides a comprehensive overview of the state of the RoL in each Member State, identifying challenges and best practices. The report is intended to foster dialogue and peer pressure among Member States, encouraging them to address any shortcomings.

Additionally, the European Public Prosecutor's Office (EPPO) became operational in 2020, further reinforcing the EU's capacity to address violations of EU law, particularly those related to fraud and corruption involving EU funds. The EPPO has the authority to investigate and prosecute crimes against the EU budget, ensuring that financial resources are protected from abuse.

Other monitoring mechanisms include the EU Justice Scoreboard, which provides comparative data on the efficiency, quality, and independence of judicial systems across the EU. The Cooperation and Verification Mechanism (CVM), specifically applied to Bulgaria and Romania, monitors progress in judicial reform, the fight against corruption, and, in the case of Bulgaria, the fight against organized crime. The European Semester, originally an economic monitoring tool, has also incorporated RoL assessments into its annual cycle of economic and social policy coordination, highlighting the interconnection between economic governance and the RoL.

Despite the European Commission's creative efforts over the past decade, the RoL arsenal has not yielded tangible results. The Commission's most recent attempt to counteract the decline in democratic quality within Member States is the RoL Conditionality Regulation, first activated in December 2022 against Hungary. This activation underscores ongoing challenges, particularly regarding judicial independence, corruption, media freedom, and academic freedom.

The first input for the legislative procedure leading to the approval of the RoL Conditionality Regulation can be traced back to October 2016, with the European Parliament's call for a «comprehensive Union mechanism for democracy, the rule of law, and fundamental rights» through the establishment of a Union Pact for Democracy, the Rule of Law, and Fundamental Rights²⁴. Momentum for RoL Conditionality Regulation increased in 2018 when the European Commission proposed a regulation to safeguard the Union's budget from «generalized deficiencies» related to the RoL in Member States²⁵. This proposal became a key topic in the discussions surrounding the 2020 Multiannual Financial Framework (MFF). The Special European Council in July 2020 marked a turning point, with the Council agreeing to link RoL to funding access for the first time. Nevertheless, the proposal put forth by the German Presidency of the Council was less ambitious than what the EP had envisioned, leading to disagreements between the two institutions²⁶. The legislative process was fragmented and marked by numerous delays: beginning with the negative opinion from the Council's Legal Service on the Commission's proposal²⁷, followed by opposition from Hungary and Poland, which threatened to derail the adoption of the 2021–27 MFF. The European Council's

²⁴ European Parliament, *REPORT with recommendations to the Commission on the establishment of an EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights*, 2016.

²⁵ European Commission, *Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union's budget in case of generalized deficiencies as regards the rule of law in the Member States*, 2018.

²⁶ European Council, *Special meeting of the European Council (17-21 July 2020): conclusions*, 2020.

²⁷ Opinion of the Legal Service 13593/18, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Protection of the Union's Budget in Case of Generalised Deficiencies as Regards the Rule of Law in the Member States*, 2018.

decision in December 2020 to postpone the regulation's implementation until the CJEU could rule on its legality further contributed to these setbacks²⁸.

Also from a mere technical perspective, the ambition of the Regulation adopted in 2020 was significantly diminished compared to its earlier versions²⁹. Among other changes, the Commission is now required to demonstrate a direct link between the breach and its impact on the budget to activate the regulation. Furthermore, the Council remained firm on not applying reverse qualified majority voting to the sanction process, meaning the decision to implement sanctions, once proposed by the Commission, requires approval by a qualified majority in the Council. If a Member State disagrees with the sanction, the issue can be escalated to the European Council, potentially extending the process to four months³⁰.

The final regulation was the result of multiple layers of compromise. Although it was widely celebrated for the unprecedented linking of budget allocation to the respect for the RoL, it also faced significant criticism³¹. What seems to be the common thread among the various critical perspectives on the new mechanism appears to be the following recurring ambiguity³²: is its primary aim to safeguard the EU budget and ensure the proper management of its resources, or is it to uphold the RoL and the values expressed in the Art. 2 as overarching principles, i.e. uphold liberalism as the pivotal background idea of the EU? This ambiguity appears to be particularly evident while comparing the narrative strategy of the EU surrounding the RoL mechanism and the actual political implication of the regulation.

4. THEORETICAL AND METHODOLOGICAL FRAMEWORK

The blurred concept of liberalism within the EU appears to be two-headed. On one side, there is a political interpretation rooted in liberal democracy; on the other, an economic version aligned with classical *laissez-faire* neoliberalism. As extensively discussed, while both belong to the liberal tradition, these two background ideas embody entirely different values, goals, and semantic fields. This ambiguity becomes evident in the discursive strategy adopted by the EU institutions in addressing the autocratization crisis, epitomized by the public debate preceding the most recent defense mechanism for the RoL designed by the EU: the RoL Conditionality Regulation. An instrument where the defense of the RoL – belonging to the more general background idea of liberalism – is carried out through the suspension of funding – something that is much related with the background idea of neoliberalism.

The main research questions that we aim to answer are the following: Is the RoL Conditionality Regulation normatively coherent with the values it aims to defend, specifically those associated with the background idea of political liberalism? And secondly, If inconsistencies are identified, what underlying factors contribute to the misalignment between the Regulation's stated liberal democratic objectives and its actual design and implementation?

²⁸ European Council, *Conclusions EUCO 22/20*, 2020.

²⁹ European Commission, *Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget*, in Official Journal of the European Union, 2020.

³⁰ S. Hollander, *Report on the use and potential use of the threat since the launch of the EU-level Rule of Law Alert System*, in Respond to Emerging Dissensus: Supranational Instruments and Norms of European democracy (RED-SPINEL), Working Paper No.1, 2024.

³¹ See K.L.Scheppele, L. Pech & S. Platon, *Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law*, in VerfBlog, 2020, A. Alemanno & M. Chamon, *To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It*, in VerfBlog, 2020 and Enzo Cannizzaro, *Neither Representation nor Values? Or, "Europe's Moment"* in Eur. Papers 1101, 1102, 2020.

³² A. Baraggia & M. Bonelli, *Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges*, in German Law Journal, 23(2), 2022.

The first research question will be addressed by conducting a qualitative content analysis of all parliamentary debates within the European Parliament that explicitly addressed or discussed the promotion of democracy, the Rule of Law (RoL), and fundamental EU values in the context of the RoL Conditionality Regulation. The analysis covers the time frame from January 2018 – when the European Commission first presented the *Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union's budget in case of generalized deficiencies as regards the rule of law in the Member States* – to January 1, 2021, the date the Regulation came into force.

The units of analysis consist of entire speeches, which were machine-translated using DeepL and manually checked for accuracy. This process ensures that the analysis captures the full range of discussions related to this topic, including interventions by Members of the European Parliament (MEPs), European Commissioners, and representatives of the Council.

The objective of the analysis is to compare the conceptual use of ideas associated with the two co-existing frameworks within the EU – liberalism and neoliberalism – and to assess whether there is normative consistency between the discursive strategies observed in parliamentary debates and the content of the regulation adopted at the beginning of 2021.

The mechanism that we hypothesized could occur in this dynamic – and which seems to be confirmed by the data analysis – is a specific discursive strategy that we have defined as “semantic inversion”. By semantic inversion, we mean a discursive technique that consists in referring to – or defending or even attacking – a concept while extensively drawing from words belonging to a semantic field associated with another concept, which may carry different – or even significantly different – meanings. In our case, the hypothesized dynamics happen when, despite defending the background idea of neoliberalism, the EU discourse draws from the semantic universe of liberalism. Clearly, the opposite can also happen. We thus sought to verify if there was indeed an inversion in referring to the semantic field of one term or the other. The use of the semantic field in the analysis of liberalism and neoliberalism seems particularly appropriate to us because semantic fields, just like background ideas, have a collective and configurational nature. Like the spheres of influence represented by background ideas, semantic fields are groups of words that, organized homogeneously based on their meaning, create the logical networks that underpin the concept.

We therefore attempted to identify this phenomenon in the selected texts and then repeated the analysis on the legislative documents that led to the approval of the Regulation. The results (available in Appendix B) show an almost total level of correlation, so for the sake of parsimony, we will present and discuss only those related to the parliamentary debates.

In a preliminary work, guided by the relevant literature, partially overviewed in the previous paragraphs³³, we identified the semantic fields of the two background ideas of liberalism and neoliberalism. Once identified, we drafted a codebook that guided us in the qualitative content analysis (visible in Appendix A), on which we based our analysis of the frequency of use of terms pertaining to one semantic field or the other.

Our methodology consists in a qualitative content analysis of the evaluative aspects of speeches. We adopted a mixed-method, where qualitative and quantitative dimensions are treated as distinct analytical

³³ To compile the Codebook we also drew on: B. Amable, *Morals and politics in the ideology of neo-liberalism*, in *Socio-Economic Review* 9, 2011; D. Harvey, *A Brief History of Neo-Liberalism*, Oxford: Oxford University Press, 2005; and C. Hay, *The normalizing role of rationalist assumptions in the institutionalist embedding of neo-liberalism*, in *Economy and Society* 33(4), 2004.

phases. First, an automated word search was conducted using keyword stems rather than lemmatized forms, allowing us to capture all references related to a specific semantic concept (e.g., searching for “Financ*” to include “finance”, “financial”, “finances of the EU”, etc.). The second phase involved manually assessing the actual frequency of words, guided by a consideration of how the terms were employed within their specific contexts. The codebook provided in the appendix outlines when each term was included or excluded from the frequency count. As Galantino notes³⁴, this type of analysis requires active involvement by the researcher to select which graphical forms to include or exclude, based on theoretically-driven research questions and a preliminary understanding of the subject matter. This is consistent with Mayring’s³⁵ influential work, which emphasized that «qualitative content analysis is not a rigid technique but a process that requires continual decisions on procedures and stages of analysis». This methodological approach allows us to move beyond simple quantitative word frequency analysis by focusing on the meaning conveyed by terms (the “signified”) rather than their mere appearance (the “signifiers”), as shown in the works of Pansardi and Battegazzorre³⁶.

Following the analysis, conducted manually on the 18 envisioned parliamentary debates, we presented the results using network analysis to explore and better visualize the semantic relationships between key concepts associated with the background ideas of liberalism and neoliberalism. The analysis involved constructing a network where each node represented a distinct concept, such as “Democracy”, “Equality”, “Market”, and “Finance”, among others. Edges were established between nodes to reflect semantic associations within and across these conceptual clusters. Specifically, concepts traditionally associated with liberalism, including “Democracy”, “Rule of Law”, and “Human Dignity”, were interconnected, while concepts linked to the neoliberal semantic field, such as “Market”, “Competitiveness”, and “Deregulation”, formed a separate cluster. Additionally, nodes that were semantically relevant to both sets of ideas, like “Freedom” and “Trade”, were connected to both clusters. The weight of the nodes was determined by the frequency with which these concepts appeared in the texts analyzed. The network was visualized using the software Gephi. This methodological approach provided a clear visualization of the semantic landscape, revealing which set of background ideas was most prominently drawn upon in each context of interest.

The coherence evaluation will be addressed through the development of an immanent critique – a method that has already been effectively utilized by scholars such as Theus³⁷ and Nicolaïdis³⁸ to evaluate the normative coherence of EU instruments – focusing on the RoL Budget Conditionality. Immanent critique is a powerful tool rooted in the critical theory tradition, particularly associated with the Frankfurt School, which emphasizes the importance of evaluating a system or practice from within its own normative framework. Unlike other forms of critique that impose external standards, immanent critique emphasizes the importance of evaluating a system or practice from within its own normative frame-

³⁴ M. G. Galantino, *Conflitti internazionali e “minaccia immigrazione”: la stampa italiana in Libia all’“Emergenza Nord Africa”* in P. Isernia, F. Longo (Eds), *Il Mulino*, 2019, 178.

³⁵ P. Mayring, *Qualitative Content Analysis. Theoretical Foundation, Basic Procedures and Software Solution*, Social Science Open Access Repository SSOAR, 2014.

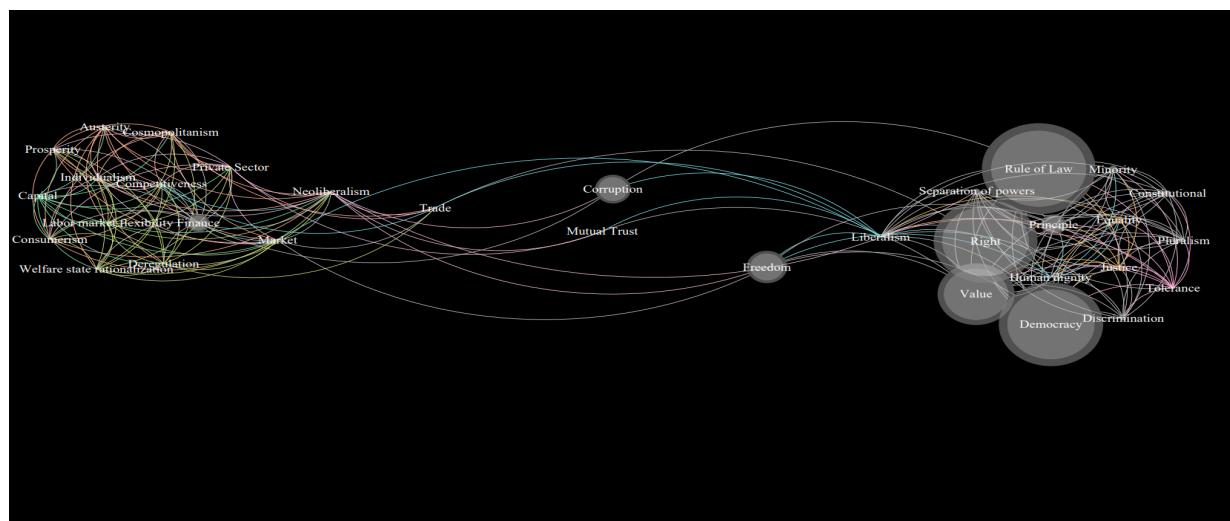
³⁶ P. Pansardi, F. Battegazzorre, *The discursive legitimization strategies of the president of the commission: a qualitative content analysis of the State of the Union Addresses (SOTEU)*, *Journal of European Integration*, 2018.

³⁷ T. Theuns, *Promoting democracy through economic conditionality in the ENP: a normative critique*, in *Journal of European Integration*, 2017.

³⁸ K. Nicolaïdis, *European Democracy and its Crisis*, in *Journal of Common Market Studies*, 2012.

work. This approach aligns with the notion that immanent critique “generates the standards needed to overcome a particular reality from within the given reality”³⁹. The EU’s interpretation of liberalism, as expressed in Article 2 of the TEU, will serve as our internal benchmark for evaluating the coherence of the RoL Budget Conditionality mechanism, to determine whether it genuinely aligns with the EU’s professed commitment to liberal values or if there are discrepancies between the EU’s rhetoric and its actual practice.

For the second research question, the methodology for addressing RQ2 involved a reanalysis of all the texts used for the first RQ, enriched with an in-depth review of additional primary and secondary sources. Primary sources included key legislative documents such as recommendations, amendments, proposals for regulations, and official reports produced by EU institutions.. These documents offered us insights into the legislative process, shedding light on institutional priorities, negotiations, and compromises that influenced the development of the RoL Conditionality Regulation. Secondary sources, including press reviews, journal articles, and public statements by policymakers, were used to contextualize these findings and explore broader political and institutional dynamics surrounding the regulation. The analysis mainly aimed at reconstructing the legislative process with a particular emphasis on the trilogue negotiations, which played a critical role in shaping the final version of the RoL Conditionality Regulation. This involved examining meeting records, procedural documents, and interinstitutional communications to identify pivotal moments of negotiation and compromise. The investigation provided an understanding of how conflicting institutional interests influenced the regulation’s scope, priorities, and ultimate design.



The analysis of the debates was aimed at evaluating the normative coherence between the EU’s narrative strategy and the concrete political actions undertaken in the defense of the RoL — the core of the EU’s own interpretation of liberalism. The focus was on understanding how this issue is discussed, which aspects are emphasized, the nature of the interinstitutional approach, and what priorities exist within the diverse interpretations of liberalism as a background idea. Based on the data from our quali-

³⁹ R. Jaeggi, *Rethinking Ideology*, in B. de Bruin and C. F. Zurn (Eds.), *New Waves in Political Philosophy*, London: Palgrave Macmillan. 2009, 63–86.

tative content analysis, it is clear that the parliamentary discourse — which includes contributions from both the European Commission and the Council — approaches the defense of the RoL from a perspective that is fully aligned with the EU's interpretation of liberal democracy. The terms associated with the semantic field of liberalism appear with remarkable frequency, particularly when compared to terms linked to the neoliberal field. This pattern is clearly visible in the network analysis that follows, where the size of the nodes, representing the frequency of term usage, is indicative of the emphasis placed on liberalism. The difference in the size of the nodes between the right (semantic field of liberalism) and the left (neoliberalism) provides a clear overview of the content of the parliamentary debates.

Given this semantic overview, one might expect that the sanctioning mechanism emerging from these debates, filled with liberal narrative, would be a broad-based tool designed to protect against all forms of violations of the RoL, democracy, and fundamental EU values, as repeatedly reported in the transcripts of the debates. However, when the analysis shifts to examining the RoL Conditionality Regulation, the concrete regulatory instrument that emerged after three years of parliamentary discussions, the picture becomes much less clear-cut. The stated purpose of this mechanism is to protect the RoL, but in a way that diverges significantly from the EU's broader interpretation of this principle. The RoL Conditionality Regulation introduces a «layer of protection in cases when breaches of RoL principles affect or risk affecting the EU's financial interests»⁴⁰. Thus, the actual purpose of the mechanism is to safeguard the EU budget. As a result, not all violations of the RoL are subject to sanctions, but only those that «directly affect or seriously risk affecting the sound financial management of the Union budget or the financial interests of the Union in a sufficiently direct way»⁴¹.

This reveals a significant discrepancy, particularly from a discursive standpoint, between the content of the parliamentary debates — which are rich with references and intentions rooted in the EU's liberalism background idea — and the actual regulatory instrument that was developed. The resulting regulation appears primarily as a macroeconomic tool focused on the ultimate protection of the EU's financial interests, which aligns more closely with the core values of a different background idea, that of neoliberalism. In this context, the phenomenon of semantic inversion becomes evident — and is clearly depicted in the network analysis above. The extensive use of terms associated with the semantic field of liberalism seems to have played a key role in legitimizing the creation of a tool that, in practice, defends values more closely tied to neoliberalism. This occurred despite the minimal use of terms from the neoliberal semantic field in the debates that served as the basis for legitimizing the regulation.

In summary, while the parliamentary discourse strongly emphasized liberal values, the actual outcome — the RoL Budget Conditionality — reflects a shift towards protecting neoliberal interests, demonstrating a clear use of “semantic inversion” where the language of liberalism was used to justify a mechanism that ultimately serves a different ideological purpose.

We have demonstrated that a clear discrepancy exists between discourse and implementation within the EU RoL debate and policies. The next step is to understand *why* this discrepancy takes place. While we have identified a gap between the EU's liberal democratic rhetoric and its actual practices, uncovering the root causes of this gap requires further investigation.

⁴⁰ European Commission, *Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget*, in Official Journal of the European Union, 2020.

⁴¹ *Idem*.

One plausible explanation is that this divergence stems from the structural limitations inherent in designing minimally effective rule of law (RoL) protection mechanisms within the EU's governance framework. Constructing democratic defense tools - even minimal ones - within the confines of neoliberal principles, such as financial conditionality, might be the only feasible option for enforcement under the EU's constitutional and institutional constraints. If this is the case, the apparent semantic inversion would not be a deliberate strategy to pursue neoliberal objectives under the guise of Article 2 principles. Rather, it would represent a pragmatic necessity - a "lesser evil" - arising from past enforcement failures and the rigid distribution of competences within the EU. In cases where member states manipulate their judicial systems, these actions often have cascading effects, including disruptions to the functioning of the internal market. Such distortions provide the EU with a clear legal basis to intervene, as ensuring the proper functioning of the internal market lies squarely within its competences. Consequently, linking RoL violations to market disruptions may emerge as the most practical and legally defensible approach for the EU to take action under its current constitutional framework.

To better understand the underlying logic behind this inconsistency, we analyzed the legislative process - specifically the trilogues - that led to the formulation of the final draft of the Budget Conditionality mechanism.

5.1. *The Legislative Train*

The genesis of the new RoL defense mechanism can be traced back to 2016, when the EP's Committee on Civil Liberties, Justice, and Home Affairs proposed a comprehensive initiative known as the EU Pact for Democracy, Rule of Law, and Fundamental Rights (EU Pact for DRF)⁴². This proposal aimed to establish an independent expert panel to conduct annual evaluations and provide country-specific recommendations. However, the European Commission rejected this proposal, citing potential legal incompatibilities with existing treaties and concerns over its practicality⁴³.

In the years that followed, the EP reiterated its position, expressing frustration over the lack of progress by the Commission and the Council on the need for an interinstitutional agreement. In particular, the EP urged the Commission to explore linking the distribution of the Union's budget to compliance with democracy, RoL, and fundamental rights⁴⁴.

In the same year, the European Commission introduced a regulation aimed at linking the protection of the EU budget to compliance with the RoL⁴⁵. While this proposal marked a significant step forward, it faced criticism for its vague definitions of "generalized deficiencies" and its reliance on qualified majority voting rather than unanimity, which was seen by some as a potential source of contention. The European Parliament (EP), taking a stronger stance, pushed for more robust measures. It intro-

⁴² European Parliament. (2016). *Report with recommendations to the Commission on the establishment of an EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights (2015/2254(INL))*. Plenary Sitting, A8-0283/2016, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Rapporteur: Sophia in 't Veld.

⁴³ European Commission, 2017, *Follow up to the European Parliament resolution with recommendations to the Commission on the establishment of an EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights*. Retrieved from [[https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2015/2254\(INL\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2015/2254(INL))]

⁴⁴ European Parliament, 2018, *European Parliament resolution of 14 November 2018 on the need for a comprehensive EU mechanism for the protection of democracy, the rule of law and fundamental rights (2018/2886(RSP))* [P8_TA(2018)0456].

⁴⁵ European Commission, 2018, *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States (COM(2018) 324 final, 2018/0136 (COD))*. Brussels: European Commission.

duced amendments aimed at applying the Copenhagen criteria to existing Member States, ensuring the enforcement of core democratic principles such as judicial independence and media freedom. The EP also advocated for greater transparency, suggesting that evaluations should rely on rulings from the European Court of Justice (ECJ) and recommendations from international organizations such as the Venice Commission⁴⁶.

While the EP positioned itself as a key driver in the RoL Conditionality debate, the Council's stance remained initially ambiguous. The Council expressed support for conditionality but framed its purpose more narrowly, focusing on cases where deficiencies in the RoL directly impacted - or posed a risk to - the sound implementation of the EU budget and the Union's financial interests. This more restrained interpretation was reflected in European Council President Charles Michel's remarks, where he described the mechanism as a tool for «tackling instances of deficiencies which affect or risk affecting the sound implementation of the EU budget or the financial interests of the Union in a sufficiently direct way»⁴⁷.

This divergence in approach revealed a clear political gap between the EP, which advocated for stronger and more expansive RoL enforcement mechanisms, and the Council, which appeared cautious and inclined toward a more pragmatic and budget-centric application of conditionality. It is therefore not surprising that the Multiannual Financial Framework (MFF) proposal agreement reached during the Council was outright rejected by the EP. The EP, in fact, found the proposal inadequate for several reasons, chief among them the fact that the conditionality mechanism, as interpreted by the Council, was significantly weakened compared to the EP's original design⁴⁸.

During the July 2020 Special European Council, the concept of a future conditionality regime to protect both the EU budget and the *Next Generation EU* recovery fund was acknowledged, with the Commission being invited to propose measures to address breaches of the RoL⁴⁹. The proposed regime introduced an important shift: measures addressing RoL breaches would be adopted by the Council through qualified majority voting, thus ensuring that no single Member State could unilaterally block efforts to penalize violations. «For the first time in the EU's history, respect for the RoL will be a decisive criterion for budget spending»⁵⁰, declared European Council President Charles Michel. Despite this symbolic statement, no concrete legislative process or interinstitutional dialogue was launched at that time, and the details of the proposed mechanism remained vague.

Following the input and political guidance of the July Council, the subsequent meeting of heads of state held in September 2020 had a significant impact. A mechanism was introduced that explicitly linked respect for the RoL to access to funds. As this was an ordinary legislative measure, the Council was able to approve it by qualified majority, without requiring the support of all member countries.

⁴⁶ European Parliament, 2019, *Protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States* (P8_TA(2019)0349). European Parliament legislative resolution of 4 April 2019 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council.

⁴⁷ Euractiv, n.d., *Michel offers flexible EU budget to convince sceptics*. Retrieved January 21, 2025, from [<https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/michel-offers-flexible-eu-budget-to-convince-sceptics/>]

⁴⁸ Drachenberg, R., 2020, *Outcome of the special European Council, 20-21 February 2020*. European Parliamentary Research Service. PE 642.815.

⁴⁹ General Secretariat of the Council, 2020, *Special meeting of the European Council (17–21 July 2020): Conclusions* (EUCO 10/20).

⁵⁰ European Council, 2020, Remarks by President Charles Michel after the Special European Council, 17-21 July 2020. Retrieved from [<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/21/remarks-by-president-charles-michel-after-the-special-european-council-17-21-july-2020/>]

This meant that Hungary and Poland could not veto the proposal. However, the proposal - designed by the German Presidency of the Council - was less ambitious than the one initially put forward by the Parliament. For Members of the European Parliament (MEPs), the proposed mechanism was inadequate. The EP had recommended that the mechanism should follow a specific procedure: in the event of proven violations of the RoL, the Commission would decide whether to cut funds to a particular country, and the Council could only block the measure by a qualified majority vote (i.e., at least 55% of states representing 65% of the EU population). The compromise reached by the German Presidency reversed the intent of the Parliament's proposal. According to the revised text, sanctions would need to be proposed by the Commission and then approved by a qualified majority in the Council. Moreover, under the Council's advanced proposal, the possibility of introducing sanctions would be triggered only in cases of serious corruption and fraud. Other types of violations, such as attacks on the judiciary and the press, were excluded.

Nevertheless, despite disagreements over the content, the EU ambassadors of the member states officially agreed on the Council's position regarding a regulation establishing a regime of conditionality for the protection of the Union budget in cases of generalized deficiencies concerning the RoL⁵¹. This agreement finally allowed negotiations with the EP on the matter to commence. Shortly after this initial move by the Council, the EP adopted a clear position. On October 7, it voted on a resolution demanding a legally binding and effective mechanism to protect EU values⁵². Specifically, the EP proposed the implementation of annual country-specific recommendations, which could activate the EU values protection mechanism, infringement procedures, and budgetary conditionalities.

With 521 votes in favor - representing an absolute majority - it called for an interinstitutional agreement on an *Annual Monitoring Cycle on Union Values* to consolidate and expand upon existing mechanisms, such as the European Commission's Rule of Law Report. Essentially, the Parliament's proposal sought to unify and integrate all existing instruments for monitoring democracy into a single, cohesive framework. This framework would not only address the link between funds and respect for the RoL but would also go further by establishing a permanent mechanism for democracy monitoring and recommendations, akin to the European Semester for EU economic policies. To achieve such an ambitious goal, the first step is the establishment of budgetary conditionality. However, it is important to emphasize that - despite the political timing - the EP's resolution extends beyond budgetary conditionality. Through its position, the assembly has entrusted the Commission with the task of proposing an additional legislative measure to safeguard the RoL and European values on a broader scale.

On October 12th, the first formal trilogue on the proposed new rule-of-law mechanism began, driven by the urgency of the 2020 deadline to approve the next Multiannual Financial Framework (MFF). The initial proposal was based on the Commission's 2018 draft, despite significant pressure from a number of Member States for a less stringent regulation. Meanwhile, other European leaders - primarily from the EP - were advocating for stricter procedures⁵³. Simultaneously, countries under scrutiny by European institutions for low human rights standards - notably Poland and Hungary, as well as Slovakia

⁵¹ Council of the European Union. (2020). *Regulation of the European Parliament and of the Council on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget*.

⁵² European Parliament, 2020, October 7. *Parliament demands a legally binding, effective mechanism to protect EU values*.

⁵³ Weber, M., García Pérez, I., Ciolos, D., Keller, S., & Lamberts, P. (2020, October 6). *European values are not for sale*. POLITICO. <https://www.politico.eu/article/european-values-not-for-sale-rule-of-law-eu-budget-and-recovery-plan/>

and the Czech Republic - responded with threats to block the Recovery Fund if pressure for a democracy-protection mechanism persisted. Amid these competing pressures, the trilogue commenced. EP negotiators appeared particularly firm on one point: ensuring that inaction by the Council in response to a Commission proposal would not be sufficient to stall the entire procedure⁵⁴. While the overall atmosphere of the trilogue was cautiously optimistic, tensions were evident. Moritz Körner, a Renew Europe MEP, stated after a week of negotiations that no significant progress had been made, only minor compromises. He criticized the presidency for its inaction and condemned the insufficient support from the Commission⁵⁵.

On November 5th, a draft provisional agreement was finally reached between the Parliament and Council negotiators, leading to the current Budget Conditionality mechanism. This represents the only feasible compromise between the Parliament's and Council's positions, which were clearly at odds due to divergent interests and priorities. The mechanism now provides for the possibility of cutting EU funding to Member States that fail to uphold their rule-of-law commitments, particularly when such violations threaten the EU's financial interests. Consequently, the budgetary implications of RoL violations have taken precedence over the violations themselves, significantly narrowing the scope of the EP's initial expectations for the negotiations.

Retracing the legislative process and analyzing the statements of the actors involved, it becomes clear that Budget Conditionality emerged as the only feasible compromise, not due to existing constitutional constraints but rather as a consequence of the divergences of interests among EU institutions. These divergences hinder the alignment of the objectives of the EU Treaties, the interests of Member States, and the ambitions of the EP. In essence, from the analysis of legislative documents and debates, what appears to be lacking is not technical legitimacy but rather a unified political will to make Budget Conditionality effective in cases of violations of the values enshrined in Article 2 of the Treaty on European Union.

Another argument supporting this conclusion relates to the Common Provisions Regulation (Regulation (EU) 2021/1060), which was adopted in parallel with Budget Conditionality. The CPR applies to the 2021–2027 programming period and governs eight EU funds - collectively accounting for one-third of the EU budget - whose management is shared between Member States and regions. Under the CPR, the use of these funds is conditioned on compliance with the EU Charter of Fundamental Rights, a requirement that goes well beyond mere adherence to the RoL as framed under Budget Conditionality in terms of mutual trust. Notably, the CPR has already been used against Hungary and Poland on issues such as judicial independence, academic freedom, LGBTIQ+ rights, and the rights of asylum seekers.

The legalistic argument that the neoliberal compromise embodied in Budget Conditionality represented the EU's only viable course of action to defend its fundamental values therefore appears unsustainable. The CPR, although applicable to only one-third of the total EU budget, operates legitimately and effectively without raising concerns about the EU's competences. This demonstrates that a

⁵⁴ Eder, H. (2020, November 5). *POLITICO Brussels Playbook: Biden on the cusp — Are we there yet? — Austria terror update*. POLITICO. Retrieved from <https://www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/politico-brussels-playbook-biden-on-the-cusp-are-we-there-yet-austria-terror-update/>.

⁵⁵ Eder, F. (2020, February 17). *POLITICO Brussels Playbook: Another Juncker intervention — Bust a CAP — He who shall not be named*. POLITICO. Retrieved from <https://www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/politico-brussels-playbook-another-juncker-intervention-bust-a-cap-he-who-shall-not-be-named/>.

similar instrument, targeting broader compliance with EU values, could be both legitimate and enforceable, challenging the notion that constitutional or procedural barriers precluded stronger action in this domain.

6. CONCLUSIONS

The analysis of the European Union's discourse and actions reveals a fundamental tension between its professed commitment to liberal democratic values and the priorities evident in its policy-making. This tension is visible in the use of what we have identified as "semantic inversion", a communicative strategy through which the EU draws on the language and ideals of liberal democracy to justify policies that, in practice, align more closely with neoliberal objectives. This rhetorical maneuver is not merely a matter of narrative inconsistency but reflects deeper structural dynamics within the EU, where competing background ideas - liberalism and neoliberalism - shape both its identity and its actions.

Surely this dynamic is particularly evident in the case of the RoL Conditionality Regulation, a mechanism heralded as a significant step in defending the EU's foundational values. While the regulation is framed as a defense of democracy and the RoL, its design and implementation reveal a more pragmatic focus on protecting the EU's financial interests. This misalignment underscores the complexity of the EU's dual identity as both a political and economic union. The EU's narrative framework suggests an adherence to the principles enshrined in Article 2 of the Treaty on European Union, but the content of its policies often reflects the sole logic of neoliberalism, emphasizing efficiency, fiscal discipline, and financial risk management. This approach, while possibly pragmatic in navigating institutional and political constraints, likely has significant negative consequences. This dissonance between rhetoric and action may further erode trust in the EU among its citizens and member states, opening the door to greater skepticism toward the European project as a whole. Critics who question the EU's commitment to its foundational values or view its actions as primarily motivated by economic self-interest are likely to find further validations in such inconsistencies.

Naturally, the reasons for this semantic inversion are multifaceted. While structural and institutional constraints within the EU's governance framework likely play a role, the legislative process leading to the Regulation suggests that the final outcome was the result of significant compromises between competing political priorities. The divergence between the European Parliament's more ambitious vision of a mechanism to protect democratic values and the Council's narrower focus on financial interests reflects broader tensions within the EU's institutional architecture and member state interests.

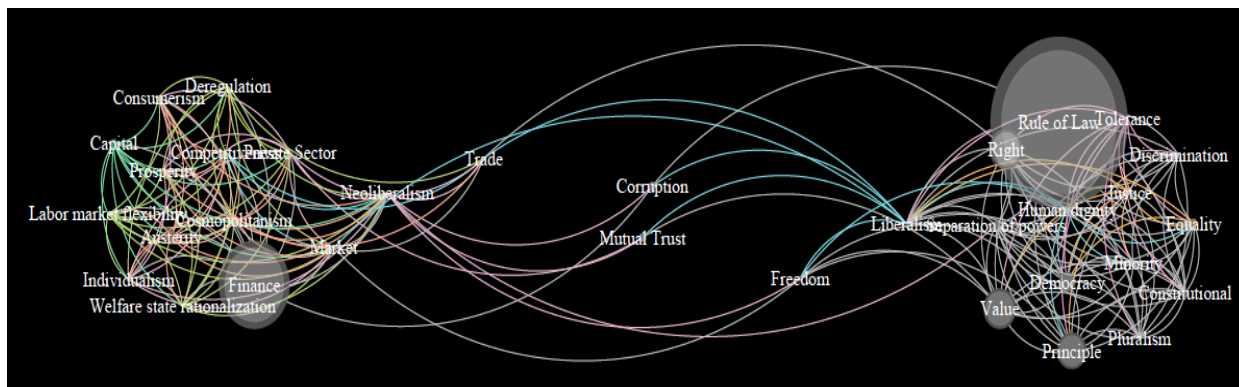
To conclude, it is important to recognize that the explanation we propose is not the only possible interpretation of the reasons behind this discrepancy. However, it is the one we find most plausible and have sought to substantiate through our analysis of parliamentary debates and legislative documents. This conclusion underscores the need for further critical reflection on how the EU can reconcile its rhetorical commitment to liberal democratic values with the practical realities of policymaking. In the end, the EU's future as a credible defender of liberal democracy hinges on its ability to bridge the growing divide between the ideals it proclaims and the realities it practices.

Appendix A: The Semantic Fields Codebook *liberalism, neoliberalism and the mixed cluster*

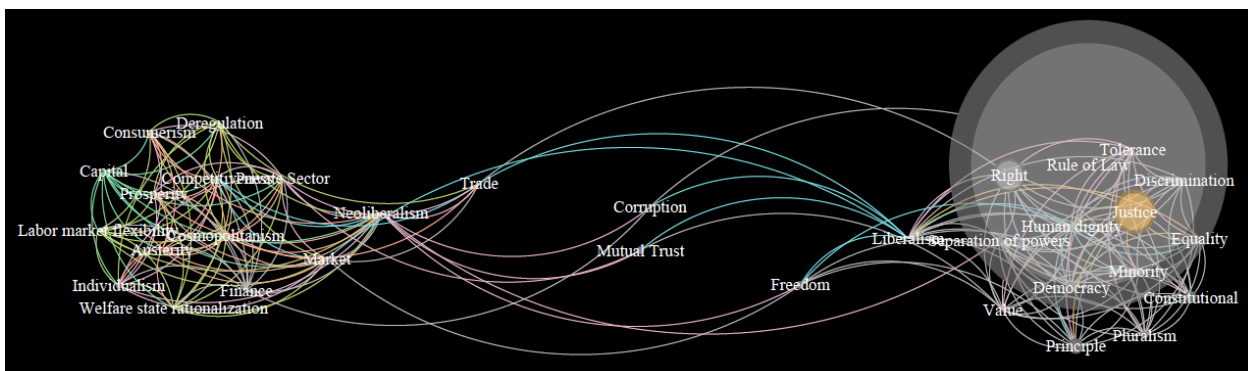
	n°	When counted (e.g.)	When ignored (e.g.)
Democracy	516	defenders of democracy	Christian Democratic ; anti- democratic
Equality	41	equality must be guaranteed	spoke beautifully about equality
Minority	42	respect for political minorities	right-wing populists who incite against minorities
Principle	123	upholds its principles	principle of subsidiarity
Human dignity	4		
Value	380	we stand up for our values	illiberal, anti-European, regressive values
Rule of Law	562	defending the rule of law	Mechanism for the Rule of Law
Justice	41	independent justice	Law and Justice
Constitutional	28	the principle of constitutionality	Constitutional Tribunal
Discrimination	25	combating discrimination .	Anti-Discrimination Directive
Right	513	the right to peacefully demonstrate	respect the right of nations to their tradition
Pluralism	19	it is about media pluralism	Is there political pluralism in Bulgaria?
Tolerance	11	the principles of tolerance for dissent	The Commission shows zero tolerance
Separation of powers	26	requires separation of powers	lack of separation of powers
Mutual Trust	8		
Trade	4	trade policy	trade unions
Freedom	198	fought for its freedom and democracy	Hungarian freedom fighters
Corruption	175		
Efficiency	7	decision-making process must still be prompt, swift, and unbureaucratic.	efficient rule of law mechanism
Market	12	ensure fair competition in our own market	the EU is more than just an internal market
Competitiveness	4	for future jobs, future growth, future competitiveness	in a rather competitive atmosphere.
Consumer(ism)	1	money is taken by the consumers	
Prosperity	1	ensuring court systems that (...) is the only true path to prosperity	prosperity alone is not enough.
Individualism	2	any talk on freedoms should be about all freedoms for every individual on Earth	alternative world is created to use the law to achieve one's party and individual goals
Private Sector	2	encourage CS organizations to be funded from (...) private capital	have admitted in private
Cosmopolitanism	1	the detestable world citizenship, fantasies of rootless cosmopolitans	
Austerity	1	on the one hand, austerity and free competition, and on the other, authoritarianism	forced us into austerity policies—we obviously see that this is not what we should do today.
Capital	3	we can continue making progress on the capital markets union.	EU tanks have never invaded a country's capital to ensure it remains in the EU
Finance	109	financial interests of the EU	Multiannual Financial Framework

Appendix B: The RoL Conditionality Legislative Train

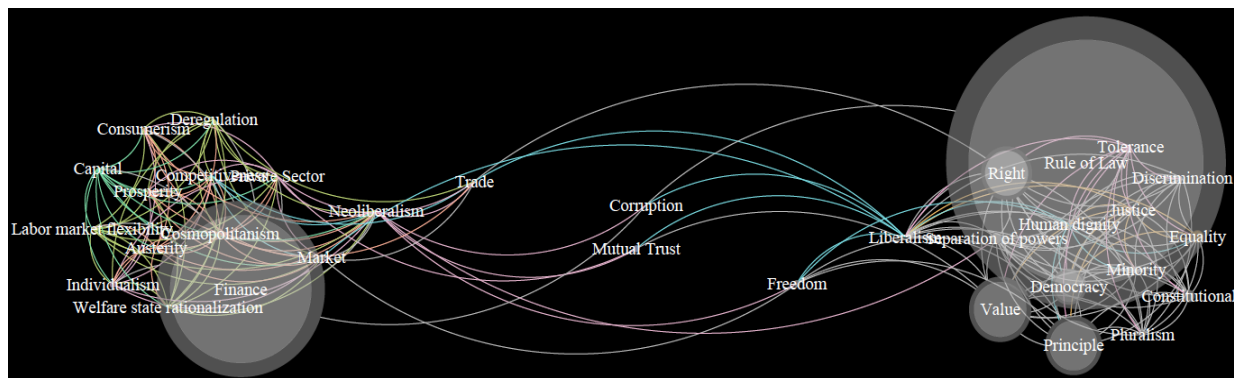
Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States COM/2018/324 final - 2018/0136 (COD) - 2.5.2018



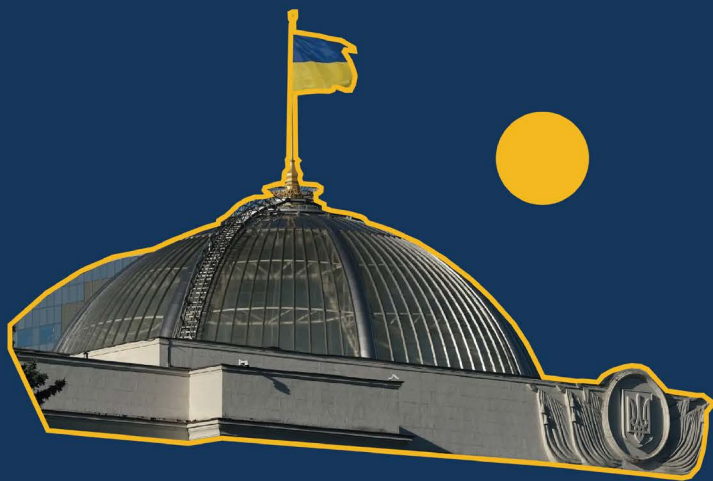
Communication from the commission to the european parliament, the european council, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions strengthening the rule of law within the union a blueprint for action com/2019/343 final - 17.7.2019



European Parliament legislative resolution of 4 April 2019 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States (COM(2018)0324 — C8-0178/2018 — 2018/0136(COD))



7 • 1 • 2025



**BALANCING COERCION AND EXTORTION:
CHANGE AND CONTINUITY IN UKRAINIAN STATEHOOD**

MYKHAILO MINAKOV

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Saggi

BALANCING COERCION AND EXTORTION:
CHANGE AND CONTINUITY IN UKRAINIAN STATEHOODBILANCIARE COERCIZIONE ED ESTORSIONE:
CAMBIAMENTO E CONTINUITÀ NELLO STATO UCRAINO*Mykhailo Minakov* * ORCID: 0000-0002-0619-7321

ABSTRACT

[ENG.] This paper examines the evolution of Ukrainian statehood from 1917 to 2025, focusing on both the continuity and changes in its characteristics. It employs normative and historicist approaches to analyze the state's development across three distinct phases: the First Republic (1917-1922), the Second Republic (1922-1991), and the Third Republic (since 1991). The study demonstrates that while certain aspects of Ukrainian statehood, such as population and territory, have remained relatively stable, others have undergone significant changes, particularly in governance, sovereignty, and international relations. The research supports and challenges Charles Tilly's hypothesis linking war-making and state-building, emphasizing the complex interplay between coercion, extraction, and state-building in the context of Ukraine.

Keywords: Ukrainian Statehood – State-Building – Coercion – Extraction – Post-Soviet Transformation – Normative vs. Historicist Approaches – War-Making

[It.] La presente ricerca esamina l'evoluzione dello Stato ucraino dal 1917 al 2025, concentrandosi sia sulla continuità che sui cambiamenti delle sue caratteristiche. Utilizza approcci normativi e storicistici per analizzare lo sviluppo dello Stato in tre fasi distinte: la Prima Repubblica (1917-1922), la Seconda Repubblica (1922-1991) e la Terza Repubblica (dal 1991). Lo studio dimostra che, mentre alcuni aspetti dello Stato ucraino, come la popolazione e il territorio, sono rimasti relativamente stabili, altri hanno subito cambiamenti significativi, in particolare nella governance, nella sovranità e nelle relazioni internazionali. La ricerca sostiene e sfida l'ipotesi di Charles Tilly che collega la war-making e la costruzione dello Stato, sottolineando la complessa interazione tra coercizione, estrazione e costruzione dello Stato nel contesto dell'Ucraina.

Parole chiave: Statualità ucraina – State-building – Coercizione – Estrazione – Trasformazione post-sovietica – Approcci normativi e storicistici – War-making

* Dr. Habil. in Philosophy, DAAD Guest Professor at European University Viadrina (<https://ror.org/02msan859>); Editor-in-Chief, The Ideology and Politics Journal. The essay was submitted to double blind peer-review. Member of the Editorial Staff who oversaw the essay: Edoardo Maria Landoni.



CONTENTS: 1. Introduction. 2. What's in the State: Methodological Deliberations. 3. The Phases of the Ukrainian Statehood's Evolution. 3.1 The First Republic. 3.2 The Second Republic. 3.3 The Third Republic. 4. Analysis and Conclusions.



1. INTRODUCTION

The state presents significant challenges for scholarly examination. On the one hand, our everyday experiences offer ample evidence of its manifestation in both individual and collective behaviors, as well as in the common rhythm of various social, economic, and legal institutions. On the other hand, it remains a political phenomenon that defies definitions. Moreover, this entity has undergone substantial transformations throughout history, evolving from the political structures of ancient civilizations such as Egypt, China, and Punjab to modern diverse constructs exemplified by the Federal Republic of Germany, the People's Republic of China, and the Islamic Emirate of Afghanistan.

Scholarly inquiry into the inception and evolution of relatively new nations can help political scholars better understand what a state is. In this regard, an investigation into Ukrainian statehood may provide political science with a more nuanced understanding of the phenomenon and serve as a means to evaluate contemporary theories of state formation. Given that Ukraine has undergone state-building processes during periods of peaceful stability, revolutions, and wars, it presents a case in which various models of state-making can be structurally compared.

In this paper, I address one question: which characteristics of Ukrainian statehood endured the historical transformations between 1917 and 2025, and which were forsaken? Responding to this question would enable me to evaluate Charles Tilly's strong hypothesis that the evolution of the contemporary state is profoundly interconnected with the imperative of war-making and the accumulation of resources to sustain warfare¹.

This paper is organized according to the aforementioned objectives. First, I examine one of the fundamental concerns in contemporary discussions of the state: the contention between normative and historicist methodologies regarding state conceptualization. Second, I review the phases of the evolution of Ukrainian statehood. Ultimately, I conclude with observations on the variable and stable components of Ukrainian statehood from a *longue durée* perspective.

2. WHAT'S IN THE STATE: METHODOLOGICAL DELIBERATIONS

The state is a debated concept in contemporary political and legal studies and political philosophy. In these fields, the state is multifaceted and involves elements of governance, sovereignty, legal

¹ C. Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*, Blackwell, 1990.

identity, class power apparatus, the nation's political structure, a political community, and numerous additional aspects².

In relation to our scope of the study, scholars who adopted normativist and historicist approaches to analysis viewed the state differently. The normativist perspective on the state emphasizes its role as a guarantor of law, rights, and the normative order of society. This broader theoretical approach highlights that the state's primary functions are to uphold legal norms and ensure justice, acting as a framework for resolving conflicts and maintaining social cohesion through the rule of law³. This viewpoint was influenced by the ideas of Hans Kelsen, a prominent normativist. He depicted the state as a legal order—a system of norms intended to regulate human behavior and ensure compliance through enforceable laws. For Kelsen, the essence of the state lies in its legal character rather than in physical or coercive aspects. The state's legitimacy stems from its ability to organize and enforce a normative legal system, which guarantees the stability and predictability of societal interactions⁴. Today, this approach highlights that the primary functions of the state are to uphold legal norms and ensure justice, providing a framework for resolving disputes and maintaining social unity through the rule of law⁵.

When adhering to the normativist approach, scholars from diverse “ideological camps”, theoretical schools, and disciplines concur that the state is not merely a coercive apparatus but rather an institutional manifestation of collective values and ethical principles. Its functions extend beyond governance and enforcement to encompass fostering a sense of shared purpose and identity within society⁶.

This perspective has been practically implemented through the statehood criteria of the Montevideo Convention (1933) and its relevance in the post-WWII realities⁷. In a nutshell, the Convention outlines four formal criteria for statehood: a permanent population, a defined territory, an organized government, and the capacity to enter into relations with other states. These criteria underscore the state's legal personality, its ability to fulfill the normativist (and collective moral) expectations, and its role as a sovereign entity within the international system⁸.

Despite its conceptual—and moral—strength, this approach to the state requires further empirical reevaluation. The normativist perspective often overlooks distinctions between contemporary and historical states, as well as their varied forms (regular, irregular, sporadic, etc.), political and legal systems, traditions of statehood, and practices of jurisprudence and coercion, among other factors⁹. These dis-

² See approaches to the definition of state in: W. C. Opello, S. J. Rosow, *The nation-state and global order: A historical introduction to contemporary politics*, Lynne Rienner, 1999; W. Kymlicka, *Contemporary Political Philosophy: An Introduction*, Oxford University Press, 2002; A. Hehir, N. Robinson, *State-building. Theory and Practice*, Routledge, 2007; M. Zamboni, *Law and politics: a dilemma for contemporary legal theory*, Springer Science, 2007; D. Held, *Political theory and the modern state*, John Wiley & Sons, 2013; M. Carnoy, *The state and political theory*, Princeton University Press, 2014.

³ N. Kildal, S. Kuhnle, *Normative foundations of the welfare state*, Routledge, 2007, 12-18.

⁴ See: H. Kelsen, *General theory of law and state*, Routledge, 2017 [1945]; H. Kelsen, *The legal status of Germany according to the Declaration of Berlin*, in *American Journal of International Law*, No. 39(3), 1945.

⁵ On this argument see: N. Kildal, S. Kuhnle, *Normative foundations*, cit., 12-18.

⁶ W. Kymlicka, *Contemporary Political Philosophy*, cit.; T. Parsons, *Social theory: Twenty introductory lectures*, Cambridge University Press, 2009; S. Buckler, *Hannah Arendt and political theory: Challenging the tradition*, Edinburgh University Press, 2011; M. Carnoy, *The state and political theory*, cit.

⁷ *Montevideo Convention on the rights and duties of states*, on Oslo University Database of International Acts, 1933, <https://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/01/1-02/rights-duties-states.html>. On the influence of normativist approach on the Montevideo Convention, see N. Kildal, S. Kuhnle, *Normative foundations*, cit., 18-33.

⁸ It should be noted, though, that the convention was not universally accepted and was criticized for being too focused on the Western statehood experience. E.g., see: T. D. Grant, *Defining statehood: The Montevideo Convention and its discontents*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, No 37, 1998.

⁹ These normativist limitations were acknowledged and partially remedied by David Held when he endeavored to amalgamate normative and historical comparative methodologies in his critical theory of state and globalization. See D. Held, *Models of Democracy*, Polity Press, 2006; D. Held, *Political theory*, cit.).

inctions in political experiences and institutions inform the realist, comparative, and historical inquiries into the state, all of which share a historicist perspective.

Charles Tilly is widely recognized for using a historical-sociological approach in his investigations of the state through the lens of its (or, more accurately, their) genesis and real politics and coercion. This approach combines historical documentation, comparative analysis across cases, and an emphasis on processes over time, focusing on how social and political structures evolve through conflict, negotiation, and power struggles. His methodology was articulated in *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*¹⁰, in which Tilly examined how interactions between war-making, capital accumulation, and state-building took place across diverse historical contexts.

Influenced by Tilly's and related studies in political sociology and the history of the state, the historicist perspective today concentrates on social relations, emphasizing how interactions among groups (e.g., states, elites, and citizens) shape institutions and outcomes. It also examines critical events and processes, such as wars and revolutions, that influence the structures and functions of states over time. Additionally, this perspective aims to identify recurring mechanisms (e.g., coercion, extraction) and processes (e.g., war-making, state-making) that explain patterns in state formation¹¹. Tilly defined coercion and extraction as central processes in the formation and consolidation of states, where coercion is the use of force or the threat of force by the state to achieve compliance, maintain order, and secure its territorial and political objectives, while extraction is the political coercive process by which states obtain resources from their populations to finance state functions, especially war-making¹².

In the methodological and essential conflict between the normativist and historicist perspectives, there are three significant outcomes for researchers studying state and political history. First, this contestation illustrates how elusive the state is as an object of study. Second, it demonstrates that in pragmatic research, a scholar must consider both approaches, following the aforementioned example of David Held (see footnote 9). Third, the critical model of state research should incorporate at least some normative elements alongside the wealth of historical data, providing scholars with a chance for a realist view of the state.

In light of these arguments, I have developed a model that allows me to explore the case of Ukrainian statehood, where stable and variable elements mutually reinforce each other. Drawing on existing research about the emergence and development of the Ukrainian state from a *longue durée* perspective¹³, I have formulated the research model presented in Table 1.

¹⁰ C. Tilly, *Coercion, Capital, and European States*, cit.

¹¹ On that issue, see: C. Tilly, *Coercion, Capital, and European States*, cit.; J. Mahoney, D. Rueschemeyer, (eds.), *Comparative historical analysis in the social sciences*, Cambridge University Press, 2003; A. Hehir, N. Robinson, *State-building*, cit.

¹² C. Tilly, *Coercion, Capital, and European States*, cit.

¹³ This long-term perspective is reflected in the following studies used in this research: V. Fritz, *State-building: A comparative study of Ukraine, Lithuania, Belarus, and Russia*, CEU Press, 2007; S. Yekelchuk, *Ukraine: Birth of a modern nation*, Oxford University Press, 2007; O. Subtelny, *Ukraine: A history*, University of Toronto Press, 2009; P. R. Magocsi, *A history of Ukraine: The land and its peoples*, University of Toronto Press, 2010; S. Plokhyy, *The gates of Europe: A history of Ukraine*, Basic Books, 2017; M. Minakov, *Un siècle de système politique ukrainien: L'expérience de construction d'un État en Europe orientale aux XX e et XXI e siècles (traduit par Eric Annoble)*, in *Connexe*, No 8, 2022.

Table 1. Analytical matrix of Ukrainian statehood's stability and variability (1917-2025)

Criteria Period	Normative elements	Historical elements	Status of the element
First Ukrainian Republic (1917-1922)	permanent population defined territory organized government capacity to enter into IR	established government formed elites formalized citizenship relations to war- and peace-time coercion	stable/variable
Second Ukrainian Republic (1922-1991)	permanent population defined territory organized government capacity to enter into IR	established government formed elites formalized citizenship relations to war- and peace-time coercion	stable/variable
Third Ukrainian Republic (since 1991)	permanent population defined territory organized government capacity to enter into IR	established government formed elites formalized citizenship relations to war- and peace-time coercion	stable/variable

3. THE PHASES OF THE UKRAINIAN STATEHOOD'S EVOLUTION

In the paper *A Century of the Ukrainian Political System: The Experience of State-building in Eastern Europe in the Twentieth and Twenty-first Centuries*¹⁴, the author provided a comprehensive analysis of the iterations—the so-called “republics”—through which the Ukrainian state has evolved. In this historical study, Minakov argued that the Ukrainian state underwent three phases (or republics), each distinguished by unique normative and institutional achievements. In this section of my paper, I will summarize the findings from his study, as well as from the long-term studies mentioned in footnote 13, while reviewing them from both normative and historical perspectives.

3.1. *The First Republic*

The First Republic (1917-1922) was shaped by numerous political and military conflicts stemming from World War I's “Eastern Front” and the disintegration of the Russian Empire in 1917, as well as the Austro-Hungarian and German Empires in 1918. During this period in present-day Ukraine, various political projects competed with one another, including the monarchist White Movement, the Bolshevik World Revolution, the Anarchist Makhnovian Republic, and the Ukrainian People's Republic (UPR). In Ukrainian national history, the latter is highlighted as the project that invigorated Ukrainian statehood.

This highlight, however, is questionable. The UPR was a significant and enduring political project, yet it required constitutive power. Initially, it was organized around the Central Council (CC, *Tsentrāl'na Rada*)¹⁵ in Kyiv, whose authority was granted by the Temporary Government in Petrograd. When the Bolsheviks dissolved the Temporary Government in October/November 1917 and dismissed the Constituent Assembly in January 1918, the CC lost its formal legitimacy but retained its power in Kyiv. It

¹⁴ M. Minakov, *Un siècle de système politique ukrainien*, cit.

¹⁵ The Central Council (*Tsentrāl'na Rada*) was initially an association of Kyiv-based activists and intellectuals supporting revolution in Petrograd and promoting its case in Ukrainian lands.

expanded its authority and controlled territories due to the support of loyal military units and the partial obedience of some local communities¹⁶.

From 1918 to 1922, the Ukrainian People's Republic (UPR) was governed by the CC, and then by Hetman Skoropadsky, whose supporters held some monarchist views regarding Ukrainian statehood. Skoropadsky rose to power through a coup against the Rada and received German military support for the purpose of efficient 'extraction.' Later, it came under the leadership of the Directory (*Direktoria*), led by Symon Petliura. The UPR aimed to establish its formal legitimacy and tangible control over its territories while seeking both internal and external sources of legitimacy. Due to ongoing military developments, the UPR was unable to hold elections; however, several congresses of soldiers and peasants were convened to create at least a semblance of the social and democratic foundation of its authority. Additionally, they conducted several successful military campaigns against other competing factions within the country and regarded military victories as a significant source of legitimacy¹⁷. Ultimately, the UPR sought external legitimacy, including recognition from the Entente states, Central Powers, and a re-emergent Poland¹⁸. Nevertheless, the disintegration of the German and Austro-Hungarian Empires, along with the successes of the Red Army and Polish forces in Ukrainian territories, undermined and ultimately ended the existence of the UPR project.

From a normativist viewpoint, the First Republic has ambiguously defined the UPR territory and population. This definition, however, was quite contentious. The CC's four foundational acts (*universally*) of 1917-1918 addressed various regions where they could operate¹⁹. As socialists and nationalists, the UPR founding figures primarily focused on the Ukrainophone peasantry and combatants while overlooking other ethnolinguistic and social groups in Ukraine. The rapidly evolving military context did not allow for stable civil governance in the territories declared to belong to the UPR. The UPR central administration only had a few months of civil governors, and for several years, it was led by military leaders. Although somewhat hesitantly, the UPR was seen by some Western states as a potential contender for national statehood; however, other Western powers expressed sympathy toward alternative claims to statehood, including those of the White imperial and Polish projects²⁰. By the end of the UPR project, the populace of Ukraine had developed a collective sense of purpose and identity, a reality that the Bolshevik administration found impossible to disregard.

From the historicist perspective, the wartime situation between 1917 and 1922 offered distinct factions of local elites opportunities to pursue their political projects in Ukraine. In their competition, the Bolsheviks demonstrated superior capabilities in managing coercive mechanisms, which ultimately led to their victory by the end of 1922. During the First Republic, elite factions tended

¹⁶ S. Yekelchuk, *The Ukrainian Meanings of 1918 and 1919*, in *Harvard Ukrainian Studies*, No. 36(1/2), 2019.

¹⁷ B. Dmytryshyn, *The German Overthrow of the Central Rada, April, 1918*, in *Nationalities Papers*, No. 23(4), 1995; S. Yekelchuk, *The Ukrainian Meanings*, cit.

¹⁸ V. Holovchenko, *Obtaining International Sovereignty of the UPR at the Central Rada Period*, in *Historia i Polityka*, No. 27(20), 2017; O. Razyhryayev, *Ukraine and the Ukrainian Question in 1914-1923*, in *Trimarium*, No. 1(1), 2023.

¹⁹ V. Holovchenko, *Obtaining International Sovereignty*, cit.

²⁰ S. Degtyarev, V. Zavorodnia, L. Polyakova, *Ukraine—the Entente Relations in 1917–1918: The Choice not Taken*, in *Terra Sebus. Acta Musei Sabesiensis*, No. 11, 2019; M. Bojcun, *The first treaty of Brest Litovsk*, in M. Bojcun, *The Workers' Movement and the National Question in Ukraine: 1897-1918*, Brill, 2021.

to rely on military coercion, which, after all, was the primary source of success on the battlefield. Although formalized Ukrainian citizenship did not exist during this time, a sense of a specific national destiny began to emerge amid a prolonged period of extreme violence and devastation.

The summary of this period is presented in Table 2.

Table 2. Ukrainian statehood during the First Republic

Normative elements	Historical elements	Additional elements
no permanent population or defined territory competing, irregular governments unstable capacity to enter into IR	competing, irregular governments unstable elites no formalized citizenship short-living civil governors, 2 years of military leadership	by 1922, the population embraced a collective sense of purpose and identity that the Bolshevik administration could not disregard

3.2. *The Second Republic*

The Second Republic (1922-1991) marked a phase during which Ukrainian statehood made significant advancements in normativist and historicist contexts compared to the earlier era. However, the formation of the Ukrainian state was gradual and developed as part of a broader political framework. During this time, Ukraine was recognized as a separate republic that co-founded the USSR alongside the Belarusian, Russian, and Transcaucasian Soviet Republics in 1922. The demographic makeup of the Ukrainian SSR was influenced by multiple waves of Ukrainianization (*korenizatsia*) and Russification, leading to the emergence of a distinct bilingual Soviet national identity (as understood in Soviet terms), alongside the growing prominence of Soviet super-ethnic identity²¹. The Ukrainian SS Republic had its own branch of the Communist Party, a distinct republican administrative apparatus (separate from the Union and Russian structures), and informal elite groups (some of which were involved in all-Union political dynamics)²².

The demographic landscape of the Ukrainian SSR was profoundly influenced by numerous rapid historical changes driven by ongoing class conflict and Stalin's repressions (which explicitly targeted Ukrainian intellectuals), forced industrialization, the Holodomor, three years of total warfare during World War II that led to widespread destruction of most settlements and infrastructure, and the subsequent reconstruction, urbanization, and modernization efforts. By the end of the 1980s, over 66% of the fifty-million Ukrainian population resided in urban areas (approximately 20% in 1917), with at least six metropolitan areas exceeding a million inhabitants²³. Industrialization positioned Ukraine as arguably the most advanced Soviet republic²⁴.

During that timeframe, Ukrainian territory steadily expanded. Since 1954, it has included the Crimean Peninsula (which from 1922 to 1953 was part of the Russian Soviet Federative Socialist Republic) and

²¹ O. Filippova, *Politics of identity through school primers: The discursive construction of the legitimate image of state, nation, and society in Soviet and independent Ukraine*, in *Anthropology of East Europe Review*, No. 27(1), 2009; P. R. Magocsi, *A history of Ukraine*, cit.

²² P. R. Magocsi, *A history of Ukraine*, cit.; M. Minakov, *Republic of clans: The evolution of the Ukrainian political system*, in B. Magyar, (Ed.), *Stubborn structures: Reconceptualizing post-communist regimes*, Central European University Press, 2019.

²³ *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*, on UN Institute of Peace Press, 2018.

²⁴ J. Corbet, A. Gummich, *The Soviet Union at the crossroads: Facts and figures on the Soviet republics*, Deutsche Bank, 1990.

Western Ukraine (which remained under Polish governance from 1918 until 1939). Ukrainian borders with Soviet Russia, Belarus, and Moldova were established as internal administrative demarcations within the USSR. Ukraine also shared state borders with Romania, Hungary, Czechoslovakia, and Poland²⁵.

In this territory, during the Second Republic, the Ukrainian population increased from approximately 26 million in 1922 to around 52 million in 1990, despite severe human losses in the Holodomor and World War II. It was educated through the Soviet Ukrainian educational system, which integrated both all-Union and republican specificities (different systems of exams, education in two languages, Ukrainian and Russian, own textbooks, some differences in administration, etc.)²⁶. This resulted in a population with a flexible identity, enabling them to support the Soviet Union's unity in the referendum of March 1991 and Ukraine's independence in December of the same year²⁷.

Like the rest of the Soviet Union, Ukraine was governed by a dual structure. Formally, the state was managed by the system of Soviets, from the Supreme Council of the Union and the Ukrainian SSR (which included both legislative and executive elements) to the Council of Ministers (both Union and Ukraine) down to oblast, rayon, settlement, and local councils. In both formal and informal contexts, the decisive role in governance rested with the Communist Party of Ukraine (CPU), under the oversight of the Central Committee of the Communist Party of Soviet Union (CPSU). The CPU was a subdivision of the CPSU, with the First Secretary serving as the most influential figure in the republic. Real political competition primarily centered on the struggle among informal clans for control of positions within the CPU Central Committee, the Ukrainian SSR Council of Ministers, and the Supreme Council; some Ukrainian clans also engaged in controlling positions within the Soviet Union's governing bodies²⁸.

During the Second Republic, Ukraine had its own Ministry of Foreign Affairs (MFA), which was an essential component of the Ukrainian SSR administration. Established in 1944, this ministry emerged after a constitutional change in the Soviet Union that permitted certain Soviet republics to create their own foreign affairs ministries. This development allowed Ukraine to participate in various international organizations, including the newly established United Nations, as a founding member²⁹. However, the Ukrainian SSR MFA mainly managed diplomatic responsibilities within the limits of the centralized Soviet foreign policy dictated by Moscow. It had restricted autonomy and primarily concentrated on international cultural and academic exchanges, as well as representation at the UN and other interna-

²⁵ F. Hirsch, *Toward an empire of nations: Border-making and the formation of Soviet national identities*, in *The Russian Review*, No. 59(2), 2000.

²⁶ See data in: *World Urbanization Prospects*, cit.; M. D. Pauly, *Breaking the tongue: Language, education, and power in Soviet Ukraine, 1923-1934*, University of Toronto Press, 2014; W. Hellwig, J. Lipenkowa, *Ukraine*, in W. Hörner, H. Döbert, L. R. Reuter, B. Von Kopp, (Eds.), *The education systems of Europe*, Springer Netherlands, 2007.

²⁷ R. Szporluk, *Russia, Ukraine, and the breakup of the Soviet Union*, Hoover Press, 2020, 33, 56.

²⁸ Z. Sochor, *From liberalization to post-Communism: The role of the Communist Party in Ukraine*, in *Journal of Ukrainian Studies*, No. 21(1), 1996; M. Minakov, *Republic of clans*, cit.

²⁹ Along with 50 other countries that signed the UN Charter, Ukraine became one of the co-founding members of the United Nations in 1945, participating under its formal name at that time—the Ukrainian Soviet Socialist Republic. Ukraine's position is particularly noteworthy because it became a founding UN member alongside the Soviet Union itself, rather than simply being represented through it. In fact, Ukraine and the Byelorussian Soviet Socialist Republic were the only Soviet republics granted separate membership in the organization alongside the USSR. This arrangement, agreed upon with the USA, effectively provided the Soviet Union with additional representation in the newly formed international body, strategically enhancing its influence in global governance structures. For more, see: J. E. Krasno, *Founding the United Nations: An Evolutionary Process*. In Krasno, J. E. (Ed.). *The United Nations: Confronting the Challenges of a Global Society*, Lynne Rienner Publishers, 2004, 19-45; T. Kuzio, *Ukraine and the United Nations*, in *Journal of International Relations and Development*, No. 18(3), 2015.

tional organizations³⁰. Nonetheless, this framework played a vital role in developing a comprehensive diplomatic service when Ukraine achieved independence in 1991.

The Second Republic became a regular state (unlike during the First Republic) with all the structures necessary to govern the territory that, after 1991, was recognized by all its neighbors as Ukrainian. Its population possessed a distinct Soviet Ukrainian identity, and the Ukrainian elites controlled it; at the same time, both the population and the elites were part of larger Soviet social and political structures and shared relevant political identities. Ukraine's sovereignty was limited by the USSR's statehood, and it did not have separate citizenship.

As an integral component of the Soviet Union, Ukraine's state-making unfolded in various stages characterized by extreme forms of coercion and extraction. This extreme extraction resulted in millions of fatalities during the Holodomor, for instance. The initial Ukrainization and later Russification initiatives were coercive strategies intended to assimilate the culturally diverse Ukrainian population. The dual political structure has also provided virtually no space for political freedom. Soviet governance represented a prolonged form of extreme coercion, marked by a significant element of militarism even in peacetime, whether stemming from class conflict (in the Bolshevik and Stalinist interpretative frameworks) or Cold War dynamics.

The summary of this period is presented in Table 3.

Table 3. Ukrainian statehood during the Second Republic

Normative elements	Historical elements	Additional elements
permanent population defined territory organized government (under USSR supervision) limited capacity to enter into IR	established government (under USSR supervision) formed elites (also connected with the USSR elite networks) no formalized citizenship state-building connected with the preparations to war; super-coercion/extraction of Stalin's rule and WWII; strong coercion and extraction until mid-1980s	formed sentiment of a particular national destiny began to emerge six industrial metropolitan areas exceeding 1 million inhabitants by 1990, more than 66% of the fifty-million Ukrainian populace resided in urban areas (approximately 20% in 1917) minimal space for political liberty

3.3. *The Third Republic*

The Third Republic was established as a state-building collective effort during peaceful times. Unlike several other post-Soviet countries (e.g. Georgia and Moldova), Ukraine avoided military conflicts during and shortly after the dissolution of the USSR. The leaders of the CPU became the leaders of the independent state, replacing the conservative Ukrainian version of Soviet communism with a national democratic ideology. By embracing West-modeled democratization and marketization, the Ukrainian state has significantly reduced coercive and extractive forms of governance³¹. This led not only to an increase in political liberties but also to a criminal revolution, the rise of oligarchy, and

³⁰ A. Motyl, *The foreign relations of the Ukrainian SSR*, in *Harvard Ukrainian Studies*, No 6(1), 1982; R. Szporluk, *Russia, Ukraine, and the breakup of the Soviet Union*, Hoover Press, 2020.

³¹ R. Szporluk, *Russia, Ukraine, and the Breakup*, cit.; M. Minakov, *The End of a Great Era: Post-Soviet Transformation in a Historical Perspective*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società (NAD-DIS)*, No. 5(1), 2023.

systemic corruption in the 1990s, along with two revolutionary changes of government (the maidans of 2004 and 2013-2014)³².

Despite some secessionist attempts in the early 1990s, the Ukrainian territory remained unchanged since the post-1954 period (at least until 2014)³³. The Ukrainian population also stayed largely the same as in the post-WWII era. However, it began a long-term decline: in 1990, it was around 52 million; by 2001, it had dropped to 46 million, and according to a very optimistic assessment³⁴, in 2021, it was 41 million. The mass outmigration following the Russian invasion in 2022 reduced the population to below 34 million³⁵.

The Ukrainian government underwent a lengthy construction process that included multiple waves of reforms aimed at separating branches of power, establishing the rule of law, ensuring efficient public administration, and promoting local self-governance. Despite influences from both Russia and the West, the Third Republic remained a fully sovereign state and a legitimate member of the global interstate system³⁶. Despite the Russian aggression, Ukraine has been offered the prospect of EU membership in 2023³⁷.

The Third Republic inherited the dual state structure from Soviet Ukraine but reinvented it as a patronal democracy³⁸. Behind the democratic façade, there was a growing multi-pyramid system of personalist, patronal networks that redistributed wealth and power among big and small oligarchic clans and informal groups. These networks, at times, managed to subdue the official governmental agencies to the interests of the patrons, thus challenging the state's sovereignty.

Numerous normativist and historicist elements of Ukrainian statehood have undergone profound transformations since 2014. During this period, the Ukrainian state faced numerous challenges, including a swift alteration of governance in a manner that was not defined by the Constitution, Russia's illegal annexation of Crimea, and the start of the Donbas war with Russian and Russia-aligned separatist forces. This conflict escalated in 2022 into a major Russian invasion of Ukraine and the illegal annexation of four more Ukrainian regions³⁹. Throughout this time, Ukraine's sovereignty was compromised, its

³² See S. Kudelia, G. Kasianov, *Ukraine's Political Development after Independence*, in M. Minakov, G. Kasianov, M. Rojansky, (Eds.). *From "The Ukraine" to Ukraine. A Contemporary History, 1991-2021*, Ibidem Press, 2021; M. Minakov, M. Rojansky, *Democracy in Ukraine*, in M. Minakov, G. Kasianov, M. Rojansky, (Eds.). *From "the Ukraine" to Ukraine. A Contemporary History, 1991-2021*, Ibidem Press, 2021.

³³ The Ukrainian Supreme Soviet officially granted Crimea the status of an autonomous republic on February 12, 1991, with further legal recognition in August 1991. This autonomy within the unitary state of Ukraine was part of Ukraine's broader transition to independence from the Soviet Union, which was formally declared on August 24, 1991. For details, see G. Sasse, *Conflict-prevention in a transition state: The Crimean issue in post-Soviet Ukraine*, in *Nationalism and Ethnic Politics*, No. 8(2), 2002; M. Minakov, G. Sasse, D. Isachenko (Eds.), *Post-Soviet Secessionism. Nation-Building and State-Failure after Communism*, Ibidem Press, 2021.

³⁴ Despite advancements in many other areas, the Ukrainian government was unable to organize a census in the 21st century, resulting in Ukraine being a rare case with significantly uncertain demographic statistics.

³⁵ *Statistics and Data: Population of Ukraine – 1900/2022, 2024*, <https://statisticsanddata.org>.

³⁶ K. Pishchikova, *What Ukraine teaches*, cit.

³⁷ K. Wolczuk, *Ukraine's bombed way to EU Membership*, in *Journal of International Affairs*, No. 75(2), 2023.

³⁸ See M. Minakov, *Republic of clans*, cit.; B. Madlovics, B. Magyar, *Ukrainian Regime Cycles and the Russian Invasion*, in B. Madlovics, B. Magyar, (Eds.), *Ukraine's Patronal Democracy and the Russian Invasion: The Russia-Ukraine War, Volume One*, Central European University Press, 2023.

³⁹ On the process of Russian illegal annexation of Ukrainian territories see: M. Minakov, *Post-Soviet sovereignty and Ukraine's political development*, in *Ukraine Analytica*, No 2(24), 2021; M. Minakov, *War, De-Oligarchization, and the Possibility of Anti-Patronal Transformation in Ukraine*, in B. Madlovics, B. Magyar, (Eds.), *Ukraine's Patronal Democracy and the Russian Invasion*, Central European University Press, 2023; P. H. Davies, *Counterintelligence and Escalation from Hybrid to Total War in the Russo-Ukrainian Conflict 2014–2024*, in *Intelligence and National Security*, No 39(3), 2024; T. Malyarenko, B. Kormych, *New wild fields: How the Russian War Leads to the Demodernization of Ukraine's Occupied Territories*, in *Nationalities Papers*, No. 52(3), 2024.

population significantly decreased to below 34 million, and its territory was reduced by approximately 20 percent⁴⁰.

Only a limited number of oligarchic clans and patronal networks survived after the Euromaidan of 2014. Nevertheless, shortly after this revolutionary transformation, these entities consolidated their power under President-oligarch Poroshenko⁴¹. The conditions of conflict enabled the government to enhance the use of coercion, establish an ideological monopoly, limit political pluralism, and intensify efforts to integrate into the EU and NATO⁴². Concurrently, the Zelensky administration effectively developed anti-oligarchic legal and political mechanisms that reduced oligarchic influence and curtailed the patronal networks outside the presidential administration⁴³. The role of military elites began to increase, while civil authorities lost their influence. Amid prolonged warfare, Ukraine's government, population, territory, elites, and geopolitical stature have changed to such an extent that it raises questions about its continued existence as the Third Republic⁴⁴. There is a possibility that Ukrainian statehood may be re-organized as the Fourth Republic, with the growing normative influence of the EU and within Western security frameworks.

The summary of this period is presented in Table 4.

Table 4. Ukrainian statehood during the Third Republic

Normative elements	Historical elements	Additional elements
permanent population (until 2014) defined territory (contested since 2014) organized, regular government (short interruption in 2014) full capacity to enter into IR	established government formed elites formalized citizenship 20 years of peaceful period with strong institutionalization of government (minimal coercion, decreased strong extraction) over 10 years of war-making, growing efficiency of security-related institutions, uneven decline in civil administration; specific extraction	strong political liberty and constitution in peacetimes patronal political networks as domestic challengers of normative structures constant to harsh demographic decline

4. ANALYSIS AND CONCLUSIONS

The above data can be summarized for the analysis from normativist and historicist perspectives as presented in Table 5.

⁴⁰ E. Libanova, *Ukraine's Demography in the Second Year of the Full-Fledged War*, in *Focus Ukraine*, 2023, <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/ukraines-demography-second-year-full-fledged-war>; E. Libanova, O. Pozniak, *War-driven wave of Ukrainian emigration to Europe*, in *Statistics in Transition new series*, No. 24(1), 2023.

⁴¹ M. Minakov, *A Decisive Turn? Risks for Ukrainian Democracy After the Euromaidan*, in *Carnegie Regional Insight*, 2016, <https://carnegieendowment.org/research/2016/02/a-decisive-turn-risks-for-ukrainian-democracy-after-the-euromaidan?lang=en>.

⁴² M. Minakov, M. Rojansky, *Democracy in Ukraine*, cit.; M. Minakov, *War, De-Oligarchization*, cit.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ P. D'Anieri, *Establishing Ukraine's Fourth Republic: Reform After Revolution*, in H. E. Hale, R. W. Orttung, (Eds.), *Beyond the Euromaidan: Comparative Perspectives on Advancing Reform in Ukraine*, Stanford University Press, 2016:

Table 5. Distribution of data based on the analytical matrix of the stability and variability of Ukrainian statehood (1917-2025)

Criteria	Status of the element
Normativist elements	
permanent population	1917-1991 stable growth with two declines 1992-2025 stable decline (sharp decline in 2022)
defined territory	1922-1954 stable growth 1954-2014 stable since 2014 decrease
organized government	1917-1922 sporadic, multiple 1922-2025 stable regular government (despite crises in 1941/44, 1991, 2014)
capacity to enter into IR	1918-1991 sporadic/partial since 1991 stable
Historicist elements	
established government	1918-1922 sporadic/multiple 1922-1991 partial since 1991 stable (despite crisis in 2014)
formed elites	disruptions in 1922, 1941/44 stable power elites in 1945-2025
formalized citizenship	stable since 1991/1992
relations to war- and peace-time coercion	war-time violence: 1917-1922, 1939, 1941/44, since 2014 totalitarian coercion and extraction: 1920s-1950s authoritarian coercion and extraction: 1960s-1980s minimal coercion and extraction: 1990s normal neoliberal coercion and extraction: 1998-2022

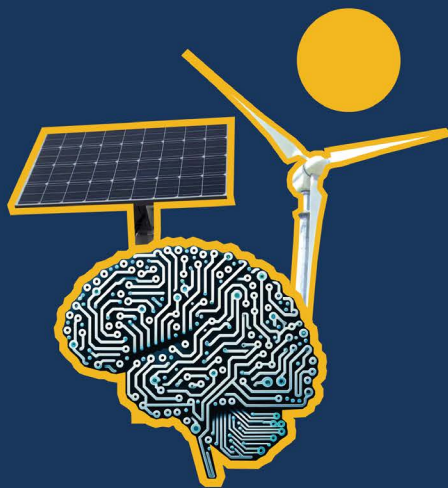
The aforementioned data and arguments illustrate that from a normativist standpoint, the Ukrainian State has consistently maintained its population on, for the most part, defined and uncontested territory. Since 1922, Ukraine has been a regular state with an expanding capability to engage in international relations. Concurrently, the quantitative metrics of the population have fluctuated significantly from approximately 26 million in 1920 to 52 million in 1991 and to below 34 million in 2025. Furthermore, its governance sovereignty has evolved from intermittent under the First Republic to regular under the Second Republic to fully independent and sovereign since 1992. So, there was an equilibrium of stability and change in the Ukrainian statehood.

From a historicist perspective, the Ukrainian State developed under both wartime and peacetime conditions. However, its elites, along with the dominant Russian/Soviet elites (and, at times, Western elites), mainly used radical measures of coercion to control the population. This coercion was tied to

military logic even in times of peace. Only during a brief period of Ukrainian statehood—between 1991 and 2014—did its leaders reduce the level of coercion, while extortion was carried out through informal patronal networks. In this context, one can observe a relatively stable application of militarized coercion for gradual but consistent state-building.

This means that Ukraine's case paradoxically correlates with Tilly's hypothesis of associating war-making with state formation. On the one hand, it demonstrates that the Ukrainian elites frequently employed extreme forms of coercion against their population, whether during wartime or periods of peace. On the other hand, it can be contended that the zenith of the state's efficacy, population, and territory that Ukraine experienced occurred during peacetime with minimal application of coercion.

7 • 1 • 2025



TRANSIZIONE ENERGETICA E INTELLIGENZA ARTIFICIALE

FRANCESCA MOLLO

NAD
Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Saggi

TRANSIZIONE ENERGETICA E INTELLIGENZA
ARTIFICIALE

ENERGY TRANSITION AND ARTIFICIAL INTELLIGENCE

Francesca Mollo * ORCID: FM 0000-0002-1270-0456

ABSTRACT

[It.] Il contributo ricostruisce il tema dell'Intelligenza artificiale in relazione all'ambiente nel contesto dell'interazione tra transizione energetica e transizione digitale e nel quadro del Green Deal europeo. Viene così esaminato il Regolamento UE 1689/2024, in termini di definizioni e caratteristiche principali, con particolare riferimento al benessere sociale e ambientale.

Parole chiave: Intelligenza artificiale, Reg. UE 1689/2024 – European Green Deal – transizione energetica – transizione digitale

[ENG.] The contribution reconstructs the topic of artificial intelligence and environment in the context of the interaction between energy transition and digital transition and the European Green Deal. It examines EU Reg.1689/2024 in depth, in terms of definitions and main characteristics, with particular reference to social and environmental well-being.

Keywords: Artificial Intelligence, IA Act, Reg. UE 1689/2024 – European Green Deal – energy transition – digital transition

* Ricercatrice di Diritto privato dell'*Alma mater Studiorum* - Università degli Studi di Bologna (<https://ror.org/01111rn36>). Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. Responsabile del controllo editoriale: Valentina Paleari.



SOMMARIO: 1. Introduzione. Intelligenza artificiale, sviluppo sostenibile e ambiente. 2. Il Regolamento UE 1689/2024 quale strumento volto a promuovere la diffusione di un'intelligenza artificiale «antropocentrica e affidabile». 3. Intelligenza artificiale e ambiente. 4. Transizione energetica e intelligenza artificiale. 5. Conclusioni.



1. INTRODUZIONE. INTELLIGENZA ARTIFICIALE, SVILUPPO SOSTENIBILE E AMBIENTE

Il recente Regolamento UE 2024/1689 del 13 giugno 2024 (*IA Act*)¹ che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale nasce e si colloca in un quadro quantomai complesso e sfidante. «In misura crescente conduciamo le nostre vite *onlife*»², neologismo coniato per sottolineare la natura ormai ibrida dell'esistenza, che si svolge tra essere connesso e non, in quello spazio denominato *infosfera*; quasi una società delle mangrovie, dove analogico e digitale si mischiano e si confondono l'uno nell'altro.

Già nella Comunicazione del 2018 *L'intelligenza artificiale per l'Europa*³, la Commissione aveva sottolineato come la «strada da seguire» per «incrementare la capacità industriale e tecnologica dell'UE e l'adozione dell'IA in tutti i settori economici» fosse quella di «mettere a disposizione più dati», assumendo tutte le necessarie iniziative per incrementare lo spazio dei dati europeo.

Il dilemma attuale, come sottolineato dall'Avvocato Generale Petruzzella nelle conclusioni rese nel caso concernente il trattamento dei dati del codice PNR⁴ è costituito da «come debba essere definito l'equilibrio fra l'individuo e la collettività nell'era dei dati, quando le tecnologie digitali hanno consentito la raccolta, la conservazione, il trattamento e l'analisi di enormi masse di dati personali a fini predittivi. Gli algoritmi, l'analisi dei big data e l'intelligenza artificiale utilizzati dalle autorità pubbliche possono servire a promuovere e a proteggere gli interessi fondamentali della società, con un'efficacia in precedenza inimmaginabile: dalla protezione della sanità pubblica alla sostenibilità ambientale (...). Allo stesso tempo, la raccolta indiscriminata di dati personali e l'utilizzazione delle tecnologie digitali da parte dei poteri pubblici possono dare luogo ad un panottico digitale, vale a dire ad un potere pubblico che vede senza essere visto».

¹ Reg. UE 1689/2024 del 13 giugno 2024, «PECONS 24/1/24 REV 1, Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale, pubblicato in. G.U.U.E. 12 luglio 2024.

Il presente contributo costituisce risultato di attività di ricerca su transizione energetica e IA svolta nell'ambito del progetto PRIN 2022 *ReveDH: Holistic approach for energy transition. Challenge on REVolutionary change to 100% renewable District Heating* (Codice Progetto 2022J294C3_002 — CUP J53D23002130001) — Progetto Finanziato nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza PNRR — Missione 4 — Componente 2 — Investimento 1.1 *Fondo per il Programma Nazionale di Ricerca e Progetti di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN)* (Bando indetto con D.D. del MUR n. 104 del 02/02/2022).

² L. Floridi, *Infosfera. Etica e filosofia nell'età dell'informazione*, Giappichelli, 2009; Id., *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, R. Cortina Ed., 2017, 47.; Id., *Pensare l'infosfera. La filosofia come design concettuale*, R. Cortina ed., 2020; nonché Id., *Soft Ethics and the Governance of the Digital*, in *Phil. & Tech.*, 2018, 4, 1.

³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *L'intelligenza artificiale per l'Europa*, {SWD(2018) 137 final} del 25 aprile 2018.

⁴ Causa C-817/19, conclusioni presentate il 27 gennaio 2022.

D'altra parte, come si legge nel recente *Rapporto Draghi* di settembre 2024⁵, «con il mondo che si trova sull'orlo di una rivoluzione AI, l'Europa non può permettersi di rimanere bloccata nelle “tecnologie e industrie di mezzo” del secolo precedente. Dobbiamo sbloccare il nostro potenziale innovativo. Questo sarà fondamentale non solo per essere leader nelle nuove tecnologie, ma anche per integrare l'AI nelle nostre industrie esistenti, in modo che possano rimanere all'avanguardia».

Oltre a garantire che la sua politica di coesione rimanga coerente con la spinta verso l'aumento dell'innovazione e il completamento del mercato unico, l'Europa dovrebbe imparare dagli errori commessi nella fase di “iperglobalizzazione” e prepararsi a un futuro in rapida evoluzione, salvaguardando l'inclusione sociale, giacché «la trasformazione può portare alla prosperità per tutti solo se accompagnata da un forte contratto sociale»⁶.

L'integrazione dell'IA “verticale” nell'industria europea sarà un fattore critico per sbloccare una maggiore produttività: anche se le stime quantitative degli effetti dell'IA sulla produttività aggregata sono ancora incerte, ci sono già segnali evidenti che l'IA rivoluzionerà diversi settori in cui l'Europa è specializzata e sarà fondamentale per la capacità delle aziende dell'UE di rimanere leader nel loro settore. Con importanti ricadute, in particolare, nei settori farmaceutico, automobilistico, trasporto merci e passeggeri, ed energetico. Tutte sfide poste dall'IA e che l'Europa dovrà essere in grado di cogliere.

Si segnala anche che il 5 settembre 2024 la Commissione europea ha firmato la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sull'intelligenza artificiale⁷, il primo accordo internazionale giuridicamente vincolante sull'IA, in linea con il Regolamento (UE) 2024/1689, e che prevede un approccio comune per garantire che i sistemi di IA siano compatibili con i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto, promuovendo al contempo innovazione e fiducia.

D'altra parte, l'Agenda 2030 propone una interazione tra 17 obiettivi tra loro interconnessi il cui raggiungimento è pianificato in ben 186 *Target* che soltanto se contemporaneamente centrati permetteranno all'umanità di sviluppare l'economia in modo sostenibile per il pianeta. Tale approccio integrato 2030 è destinato a combinarsi con modelli di tipo predittivo-preventivo proposti dalle più recenti teorie elaborate sulla biosfera, basati su nuove tecnologie e diretti alla protezione dell'ambiente. Ambiente, società ed economia sono i pilastri della sostenibilità delineati fin dal 1987 nel rapporto *Brundtland*⁸, ripresi proprio dagli stessi obiettivi di sviluppo sostenibile della sopracitata Agenda 2030, che mira a porre fine alla povertà, contrastare le disuguaglianze e raggiungere un adeguato sviluppo sociale ed economico.

Anche in ambito ambientale, l'intelligenza artificiale è in grado di svolgere importanti funzioni di monitoraggio, analisi, comunicazione, archiviazione e recupero di dati e informazioni. In tale ottica si collocano gli studi di informatica ambientale, che studia in maniera trasversale le potenziali implicazioni delle attività umane, cercando di individuare e gestire i rischi di impatto sull'ecosistema. La capacità di trattare dati e informazioni ad altissima velocità rappresenta una delle caratteristiche peculiari dei sistemi di intelligenza artificiale più evoluti⁹, una risorsa essenziale nell'attuale società postindustriale o società dell'informazione.

⁵ Report *Il futuro della competitività Europea*, settembre 2024.

⁶ *Ibid.*, 17.

⁷ *Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law*, Vilnius, 5 settembre 2024.

⁸ *Report of the World Commission on Environment and Development. Our Common Future*.

⁹ S. Rodotà, *Tecnologie e diritti*, Il Mulino, 1995, 33.

In tale ottica, anche la Commissione europea, nella prospettiva dell'*European Green Deal* e dell'*European strategy for data*, ha deciso di affidarsi all'intelligenza artificiale per monitorare le cause e gli effetti del cambiamento climatico e, al contempo, per progettare azioni che permettano di anticipare gli scenari futuri, gestire i rischi ad essi correlati, e adattare le azioni e le politiche dell'UE alle sfide ambientali. Insieme allo European Space Agency (ESA), allo European Organisation for the Exploitation of Meteorological Satellites (EUMETSAT) e allo European Centre for Medium-Range Weather Forecasts (ECMWF), la Commissione UE ha pure inaugurato, nel marzo 2022, il progetto *Destination Earth*¹⁰ che sviluppa un modello digitale della Terra altamente accurato, una sorta di replica digitale del nostro pianeta, per monitorare e simulare i fenomeni naturali e le correlate attività umane. Tali caratteristiche innovative sono intese a progettare strategie di adattamento e misure di mitigazione precise e attuabili, idonee ad affrontare le sfide del cambiamento globale, facilitare la transizione verde europea e contribuire alla realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG) delle Nazioni Unite¹¹.

Il *Green Deal* europeo del 2019 ha definito l'obiettivo che «tutte le politiche dell'UE dovrebbero contribuire a preservare e ripristinare il capitale naturale dell'Europa», con un approccio trasversale tendente a superare la frammentazione delle politiche, che è stata ritenuta storicamente una delle cause della perdita di biodiversità, tenuto anche conto delle criticità finora correlate all'integrazione dell'obiettivo di proteggere e ripristinare la biodiversità in altri settori di azione dell'UE, soprattutto la politica agricola, ma anche la transizione verso l'energia verde, i trasporti, la politica sociale.

Sul punto, si segnala anche il recente Regolamento sul ripristino della natura (UE) 2024/1991, che stabilisce una serie di obblighi innovativi e di vasta portata che gli Stati membri devono iniziare ad attuare rapidamente e su vasta scala, tra cui la sfida di garantire un quadro giuridico adeguato a promuovere sia il finanziamento pubblico che privato dei progetti di ripristino.

2. IL REGOLAMENTO UE 1689/2024 QUALE STRUMENTO VOLTO A PROMUOVERE LA DIFFUSIONE DI UN'INTELLIGENZA ARTIFICIALE «ANTROPOCENTRICA E AFFIDABILE»

Il Regolamento in tema di intelligenza artificiale pone tra i propri obiettivi, esplicitati all'art. 1, quello di «migliorare il funzionamento del mercato interno e promuovere la diffusione di un'intelligenza artificiale (IA) antropocentrica e affidabile, garantendo nel contempo un livello elevato di protezione della salute, della sicurezza e dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, compresi la democrazia, lo Stato di diritto e la protezione dell'ambiente, contro gli effetti nocivi dei sistemi di IA nell'Unione, e promuovendo l'innovazione»¹². In proposito, si ripropone il bilanciamento tra benessere e mercato, che rievoca quella che è stata definita «doppia anima»¹³ già del Regolamento UE 679/2016 in tema di protezione dei dati personali (GDPR), e in cui resta latente la dialettica

¹⁰ Progetto e dati disponibili all'indirizzo www.destination-earth.eu/.

¹¹ Cfr. Rapporto *L'intelligenza artificiale per lo sviluppo sostenibile*, pubblicato da CNR Edizioni il 30 giugno 2021, www.cnr.it/sites/default/files/public/media/attivita/editoria/VOLUME%20FULL%2014%20digital%20LIGHT.pdf.

¹² Cfr. anche considerando 1 e considerando 176.

¹³ La suggestiva espressione è di N. Zorzi Galgano, *Le due anime del GDPR e la tutela del diritto alla privacy*, in N. Zorzi Galgano (a cura di), *Persona e mercato dei dati*, Wolters Kluwer Italia, 2019, 35 ss.

tra persona e mercato¹⁴, che ha nel tempo segnato il passaggio «dall'Europa dei mercati all'Europa dei diritti»¹⁵, in cui i diritti sono stati via via sempre più «presi sul serio»¹⁶ dalla giurisprudenza, divenuto poi «solido cemento edificato»¹⁷ su cui poggia la stessa Carta dei diritti fondamentali, proprio valorizzando quella centralità della persona, divenuta la cifra del processo di integrazione europea¹⁸.

Seguendo l'iter già tracciato dal Libro bianco sull'intelligenza artificiale¹⁹ e come pure sottolineato dalla Commissione²⁰, l'IA deve essere progettata, sviluppata e distribuita in Europa secondo «le proprie modalità e i propri valori», dando luogo ad un'IA «sicura, affidabile ed etica»²¹, incentrata sul rispetto dei valori di base dell'Unione e sui diritti fondamentali dei singoli.

In tema giova anche richiamare il documento *Orientamenti etici per un'IA affidabile*²², ivi già definita come «inclusiva» e «antropocentrica», con un approccio poi confermato fin dal Considerando 1 del Regolamento (oltre che dall'art. 1 stesso, come detto), diretto a porre le persone al centro dello sviluppo dell'IA, presentato come il grande vantaggio dell'Unione europea rispetto agli altri attori internazionali nella competizione globale. Tale documento già esplicitava i principi sui quali si fonda un'IA *reliable*: rispetto dell'autonomia umana²³, prevenzione dei danni²⁴, equità²⁵, sicurezza, trasparenza ed esplicabilità²⁶.

Più in generale, la definizione di sistema di IA contenuta all'art. 3 del Regolamento come «un sistema automatizzato progettato per funzionare con livelli di autonomia variabili e che può presentare adattabilità dopo la diffusione e che, per obiettivi espliciti o impliciti, deduce dall'input che riceve come generare output quali previsioni, contenuti, raccomandazioni o decisioni che possono influenzare ambienti fisici o virtuali» – in linea peraltro con quella proposta in ambito OCSE²⁷ – appare volutamente generica ed

¹⁴ Sul rapporto tra persona e mercato, con particolare riferimento all'ordinamento italiano anche in relazione al processo di integrazione europea, cfr. L. Mengoni, *Persona e iniziativa economica privata nella Costituzione*, in G. Vettori (a cura di), *Persona e mercato. Lezioni*, Cedam, 1996, 34 ss.; N. Lipari, *Persona e mercato*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2010, 766.

¹⁵ Sul punto, si veda G. Alpa e M. Andenas, *L'Europa dei diritti e i diritti fondamentali*, in G. Alpa e M. Andenas, *Fondamenti del diritto privato europeo*, Giuffrè, 2005, 53 ss.; M. Cartabia, *I diritti fondamentali in Europa dopo Lisbona: verso nuovi equilibri*, in *Il trattato di Lisbona, 13 dicembre 2007, ratificato con legge 2 agosto 2008 numero 130*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 21.

¹⁶ Il riferimento è al volume di R. Dworkin, *I diritti presi sul serio*, Il Mulino, 2010.

¹⁷ R. Cosio e R. Foglia (a cura di), *Il diritto europeo nel dialogo delle Corti*, Giuffrè, 2013, 116.

¹⁸ Cfr. J. Rifkin, *Il sogno europeo. Come l'Europa ha creato una nuova visione del futuro che sta lentamente eclissando il sogno americano*, Giuffrè, 2004, 283. Andando più indietro nel tempo, e in generale, si vedano le parole sempre attuali di N. Bobbio, *L'età dei diritti, introduzione*, Einaudi, 1990, in cui si legge che «il riconoscimento e la protezione dei diritti dell'uomo stanno alla base delle costituzioni democratiche moderne. La pace è, sua volta, il presupposto necessario per il riconoscimento e l'effettiva protezione dei diritti dell'uomo nei singoli Stati e nel sistema internazionale. Nello stesso tempo il processo di democratizzazione del sistema internazionale, che è la via obbligata per il perseguimento dell'ideale della pace perpetua, nel senso kantiano della parola, non può andare innanzi senza una graduale estensione del riconoscimento e della protezione dei diritti dell'uomo al di sopra dei singoli Stati», per cui «Diritti dell'uomo, democrazia e pace sono tre momenti necessari dello stesso movimento storico». Cfr. L. Ferrajoli, *L'itinerario di Norberto Bobbio: dalla teoria generale del diritto alla teoria della democrazia*, in L. Bonanate (a cura di), *Teoria politica democrazia. Dal passato al futuro*, Franco Angeli, 2011.

¹⁹ Commissione europea, *Libro bianco sull'intelligenza artificiale – Un approccio europeo all'eccellenza e alla fiducia*, (COM(2020) 65), 19 febbraio 2020.

²⁰ Comunicazione della Commissione. *L'intelligenza artificiale per l'Europa*, 25.4.2018 COM(2018) 237 final, 15, nonché *Piano coordinato sull'intelligenza artificiale*, COM(2018) 795 final, 4.

²¹ Considerando 8.

²² Il documento, pubblicato l'8 aprile 2019, è stato elaborato dal gruppo di esperti di alto livello sull'intelligenza artificiale: un organismo indipendente istituito dalla Commissione europea nel giugno 2018.

²³ *Ibid.*, 13.

²⁴ *Ibid.*, 14.

²⁵ *Ibid.*, 14: la dimensione sostanziale dell'equità «implica un impegno a garantire una distribuzione giusta ed equa di costi e di benefici e a garantire che gli individui e i gruppi siano liberi da distorsioni inique, discriminazioni e stigmatizzazioni. Riuscendo a evitare distorsioni inique, i sistemi di IA potrebbero persino aumentare l'equità sociale (...)».

²⁶ *Ibid.*, 14 e 15.

²⁷ «Machinebased system that can, for a given set of humandefined objectives, make predictions, recommendations or decisions influencing real or virtual environments. It uses machine and/or humanbased inputs to perceive real and/or virtual environments; abstract such perceptions into models (in an automated manner e.g. with ML or manually); and use model inference to formulate options for information or action. AI systems are designed to operate with varying levels of autonomy», in OECD 2019.

ampia, proprio per risultare quanto più possibile neutrale e così ridurre il pericolo di una rapida obsolescenza della normativa. Diversa definizione era contenuta nella Proposta di Reg., COM (2021) 206 final, 21.04.2021, che all'art. 3, par. 1, punto 1) faceva riferimento a «un software sviluppato con una o più delle tecniche e degli approcci elencati nell'allegato 1, che può, per una determinata serie di obiettivi definiti dall'uomo, generare output quali contenuti, previsioni, raccomandazioni o decisioni che influenzano gli ambienti con cui interagiscono».

Il considerando n. 12 fornisce alcune indicazioni sul punto, precisando, fra il resto, che «Una caratteristica fondamentale dei sistemi di IA è la loro capacità inferenziale. Tale capacità inferenziale si riferisce al processo di ottenimento degli output, quali previsioni, contenuti, raccomandazioni o decisioni, che possono influenzare gli ambienti fisici e virtuali e alla capacità dei sistemi di IA di ricavare modelli o algoritmi, o entrambi, da input o dati». E ancora, le tecniche che consentono l'inferenza nella costruzione di un sistema di IA comprendono approcci di apprendimento automatico che imparano dai dati come conseguire determinati obiettivi e approcci basati sulla logica e sulla conoscenza che traggono inferenze dalla conoscenza codificata o dalla rappresentazione simbolica del compito da risolvere. La capacità inferenziale di un sistema di IA trascende l'elaborazione di base dei dati consentendo l'apprendimento, il ragionamento o la modellizzazione.

D'altra parte, la nozione di fornitori comprende persone fisiche o giuridiche che sviluppano o fanno sviluppare un sistema di IA e che lo immettono poi sul mercato o in servizio (art. 3 n. 3), mentre gli utilizzatori sono coloro che utilizzano i sistemi di intelligenza artificiale, inteso ampiamente quale «persona fisica o giuridica, autorità pubblica, agenzia o altro organismo che utilizza un sistema di IA sotto la propria autorità, tranne nel caso in cui il sistema di IA sia utilizzato nel corso di un'attività personale non professionale» (art. 3 n. 4).

Più in generale, il Regolamento si ispira al c.d. *risk-based approach*²⁸ per classificare i principali sistemi di IA secondo una struttura piramidale a rischio crescente fondata su quattro distinti livelli di rischio determinati dall'uso di un dato sistema: rischio inaccettabile; rischio alto; rischio basso o minimo e rischio specifico per la trasparenza, introducendo restrizioni ed obblighi graduati a seconda del tasso di rischio che una determinata applicazione può presentare. Con particolare riferimento ai sistemi di IA «ad alto rischio», poi, la «gestione dei rischi» andrebbe realizzata, ai sensi dell'art. 10 *IA Act*, proprio garantendo un'elevata qualità dei dati di addestramento, convalida e prova del sistema di IA, imponendo, a tal fine, l'adozione di pratiche di *governance* e gestione dei set di dati di addestramento, convalida e prova adeguate alla finalità prevista del sistema di IA.

3. INTELLIGENZA ARTIFICIALE E AMBIENTE

Il Considerando 27 dell'*IA Act* richiama esplicitamente sette principi elaborati nel 2019 dall'*HLLEG*, quale soggetto indipendente, per un'IA affidabile e antropocentrica: «(.)1) intervento e sorveglianza umana; 2) robustezza tecnica e sicurezza; 3) vita privata e *governance* dei dati; 4) trasparenza;

²⁸ Più in generale, sull'approccio incentrato sulla *risk regulation*, cfr. G. Finocchiaro, *La proposta di regolamento sull'intelligenza artificiale: il modello europeo basato sulla gestione del rischio*, in *Dir. inf.*, 2022, 303 ss.; G. Smorto, *Distribuzione del rischio e tutela dei diritti nel Regolamento europeo sull'intelligenza artificiale. Una riflessione critica*, in *Il Foro it.*, 2024, V, 208 ss.; M. U. Scherer, *Regulating Artificial Intelligence Systems: Risks, Challenges, Competencies, and Strategies*, in 29 *Harv. J.L. & Tech.*, 2016, 353; J. Chamberlain, *The Risk-Based Approach of the European Union's Proposed Artificial Intelligence Regulation: Some Comments from a Tort Law Perspective*, in *European Journal of Risk Regulation*, 1, 2023, 8.

5) diversità, non discriminazione ed equità; 6) benessere sociale ed ambientale); 7) responsabilità», così annoverando il benessere ambientale tra gli interessi da proteggere al massimo grado.

E con “benessere sociale e ambientale” si intende che i sistemi di IA sono sviluppati e utilizzati in modo sostenibile e rispettoso dell’ambiente, e in modo da portare benefici a tutti gli esseri umani, monitorando e valutando, gli impatti a lungo termine sull’individuo, sulla società e sulla democrazia.

Ma più in generale, l’ambiente è protetto anche all’apice delle fonti dell’Unione europea, nell’art. 37 CDFUE, dove viene operato riferimento, fra il resto, anche al principio dello sviluppo sostenibile²⁹, nonché all’art. 191 TFUE ove già al paragrafo 1, fra gli obiettivi perseguiti figura anche il «miglioramento qualitativo», e dove fra l’altro, vengono richiamati altri principi fondamentali in materia, fra cui, quello di precauzione e quello “chi inquina paga”³⁰. Il principio di precauzione, già sancito anche a livello internazionale dall’art. 3 della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 9 maggio del 1992 e introdotto dal Trattato di Amsterdam proprio in materia ambientale, funge da leva ermeneutica per guidare le scelte anche in materia tecnologica, come emerge con evidenza nella regolamentazione contenuta nell’*LA Act* che sulla base del principio di precauzione introduce una tassonomia dell’IA basata sul rischio ipotizzabile, come sopra detto.

La sostenibilità diviene quindi, nel contesto di una riflessione sulla responsabilità intergenerazionale³¹, un ponte tra interessi delle generazioni attuali e interessi delle generazioni future, come risulta anche nelle c.dd. *climate change litigation*³², in cui elemento fondante le richieste è spesso proprio l’età (oltre alla condizione di salute o diversità geografica).

²⁹ Sul principio di sviluppo sostenibile G. Alpa, *Responsabilità degli amministratori di società e principio di «sostenibilità»*, in *Contr. e impr.*, 2021, 3, 721; Id., *Il nuovo codice della corporate governance delle società quotate*, in *Contr. e impr.*, 2020, 2, 567 ss.; M. Franzoni, *La responsabilità civile fra sostenibilità e controllo delle attività umane*, in *Danno e resp.*, 2022, 1, 5; F. Capriglione, *Responsabilità sociale d’impresa e sviluppo sostenibile - Corporate Social Responsibility and Sustainable Development*, in *Riv. trim. dir. economia*, 2022, 1, 1-25; N. Abriani, *L’impatto dell’intelligenza artificiale sulla governance societaria: sostenibilità e creazione di valore nel lungo termine*, in *Contr. e impr./Eur.*, 2022, 1, 89; Ricciardiello, *Sustainability and going concern*, in *Riv. soc.*, 2022, 51 ss.; M. Pennasilico, *Sviluppo sostenibile, legalità costituzionale e analisi “ecologica” del contratto*, in *Persona e mercato*, 2015, 37 ss.

³⁰ Il principio di precauzione ha assunto portata generale a partire dalla comunicazione della commissione COM (2000), 1, del 2 febbraio 2000 sul principio di precauzione, in cui la Commissione Europea ha dichiarato applicabile detto principio «a qualunque misura di gestione dei rischi». Cfr. sul punto, F.D. Busnelli, *Il principio di precauzione e l’impiego di biotecnologie in agricoltura*, in M. Goldoni, E. Sirsi (a cura di), *Regole dell’agricoltura e regole del cibo* Pisa, 2005, 115 ss.; nonché R. Pardolesi, *Il principio di precauzione a confronto con lo strumento dell’analisi economica del diritto*, in G. Comandè (a cura di), *Gli strumenti della precauzione: nuovi rischi, assicurazione e responsabilità*, Milano, 2006, 13; G. Aversente, *Il principio di precauzione: il rapporto problematico tra diritto e incertezza scientifica*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 3, 2020, 3475). Sul rispetto del principio di precauzione che giustifica l’adozione di misure di protezione quand’anche permangano incertezze sull’esistenza o la portata dei rischi per la salute delle persone cfr. Corte UE, 9 giugno 2016, n. 78, in *Resp. civ. prev.*, 2016, 6, 2006; e in senso conforme Cons. Stato 27 marzo 2017, n. 1392, in *Riv. giur. edilizia*, 2017, 2, I, 398. Sul principio “chi inquina paga” Cfr. C.A. Mauro, *Il principio “chi inquina paga” nelle sfide della environmental justice*, in *Giustiziavivile.com*, 25 luglio 2022; 3.; O.M. Caputo, *La curatela fallimentare come istituzione per la tutela ed il ripristino ambientale*, in *Giur. it.*, 2021, 12, 2742-2745; F. Fracchia, *I principi generali nel codice dell’ambiente - General Principles and the Environmental Consolidated Act*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2021, 3, 4-73; M. Liaci, *Strategia europea per la plastica e riflessi normativi e giurisprudenziali nell’ordinamento italiano*, in *ambienteditto.it*, 2021, 3, 113-149; U. Salanitro, *Remediation of historical soil contamination: owner responsibility and waste law - Bonifica della contaminazione storica del suolo: responsabilità del proprietario e diritto in materia di rifiuti.*, in *ambienteditto.it*, 2021, 2, 350-3567; A. Sola, *Oneri di bonifica e ruolo del proprietario incolpevole: applicazione del principio “chi inquina paga”* ([Nota a sentenza] T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. 1. 15 gennaio 2021, n. 47), in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente*, 2021, 1, 1-9; U. Salanitro, *Il principio “chi inquina paga”: “responsibility” e “liability”*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, 1, 33-37.

³¹ R. Bifulco, *Perché la storica sentenza tedesca impone una riflessione sulla responsabilità intergenerazionale*, in *Luiss Open*, 28 maggio 2021, a proposito di Tribunale costituzionale federale, ordinanza del 24 marzo 2021 (1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20).

³² *Ex multis*, M.E. Grasso, *Il mutamento climatico e il diritto alla salute*, Franco Angeli, 2011; F. Fracchia, M. Occhiena, *Climate Change. La risposta del diritto*, Editoriale Scientifica, 2011; L. Butti, S. Nespore, *Il diritto del clima*, Mimesis, 2022; A. Pisanò, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, ESI, 2022.

D'altra parte, si sta facendo sempre più spazio nella giurisprudenza delle Corti – ormai cospicua sul punto³³, anche sotto il profilo delle cause contro enti pubblici e privati per “inazione climatica”³⁴ – il riconoscimento di un legame³⁵ fra la tutela dell'ambiente e il rispetto dei diritti umani³⁶, soprattutto sulla base del progressivo riconoscimento di una loro interdipendenza sul piano delle convenzioni internazionali e dei diritti domestici, secondo un approccio «*unreservedly anthropocentric*»³⁷ della lesione ambientale come ostacolo al godimento dei diritti umani.

Alla base di tale orientamento si pone il collegamento tra la violazione dei parametri fissati negli accordi sul clima e la lesione del diritto alla vita privata e familiare e alla salute, come sanciti all'interno delle convenzioni internazionali, mirando in definitiva a riconoscere diretta applicazione agli impegni di decarbonizzazione. La compatibilità con i diritti sanciti nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo è stata dapprima analizzata dalla Corte Suprema olandese nel caso *Urgenda*³⁸, per poi confluire nell'orientamento consolidatosi nel trittico di decisioni della Corte EDU nei casi *Verein Klimaseniorinnen v. Schweiz*³⁹, *Duarte Agostinho*⁴⁰ e *Carême*, su una «questione che interessa l'umanità nel suo complesso»⁴¹. In particolare, l'art. 8 CEDU, sebbene non si riferisca direttamente alle questioni ambientali, è sistematicamente interpretato dalla Corte EDU come comprensivo della tutela del diritto alla salute in ogni sua manifestazione, compresa quella che derivi da pregiudizi ambientali, imponendo quindi un obbligo positivo di adottare misure adeguate e ragionevoli per proteggere gli individui da possibili danni legati al cambiamento climatico, obbligo che «*flows from the causal relationship between climate change and the enjoyment of Convention rights*»⁴².

La Corte di Strasburgo fa riferimento alla più accreditata letteratura scientifica nella ricostruzione del tema centrale del nesso causale tra emissioni di GHG (Greenhouse gas) e fenomeni di cambiamento climatico ed effetti avversi del cambiamento climatico e il godimento di diritti umani presenti e futuri,

³³ Alla Columbia University, ad esempio, si è dedicato un centro studi che raccoglie le ormai cospicue sentenze, oltre che normative e iniziative volte alla protezione della stabilità del clima e dirette a contrastare i cambiamenti dannosi (*Columbia Climate School-Sabin Center for Climate Change Law*).

³⁴ Nel luglio 2024, alcune ONG hanno portato il governo tedesco davanti alla Corte Costituzionale di Karlsruhe, chiedendo di dichiarare che la legge tedesca sul clima non rispetta i diritti delle generazioni future e il diritto alla vita e all'integrità fisica dei cittadini. Nell'agosto del 2024, alcune ONG ambientaliste e per la difesa dei diritti umani hanno presentato un ricorso alla Corte Suprema finlandese per chiedere che lo Stato sia ritenuto responsabile dell'impatto del riscaldamento globale sullo stile di vita tradizionale dei Sami o Lapponi. Nel gennaio 2024, *Greenpeace Olanda* e otto abitanti dell'isola di Bonaire hanno portato lo Stato davanti alla Corte distrettuale di «Olanda Settentrionale», affinché sia ritenuto responsabile dell'impatto negativo del relativo cambiamento climatico. Nell'ottobre 2023, *Friends of the Earth*, ha adito l'Alta Corte di Giustizia di Londra, chiedendo di accertare l'inadeguatezza del Piano di transizione climatica ad affrontare le sfide del riscaldamento globale. Nel novembre 2022, 600 giovani nati tra il 1996 e il 2015 hanno intentato un'azione collettiva contro lo Stato svedese presso il Tribunale distrettuale di Nacka, sostenendo che, non avendo adottato tutte le misure necessarie per combattere il cambiamento climatico, lo Stato aveva violato i loro diritti ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Nel 2021, l'ONG *ClientEarth*, ha radicato un giudizio avanti al Tribunale distrettuale sostenendo che l'inadeguatezza delle misure adottate dallo Stato polacco per combattere il riscaldamento globale viola il diritto a un ambiente naturale, compreso il diritto a godere di condizioni climatiche sane e stabili. Sulle questioni portate avanti alla Corte EDU, si veda infra nel testo.

³⁵ In senso difforme, però, si sono espressi il Consiglio di Stato, *Comune di Grande Synthe*, 19 novembre 2020, n. 427301, la Corte suprema di Madrid il 20 luglio 2023, la Corte costituzionale austriaca e una Corte d'appello rumena in sentenze del 2023, infine il Tribunale di Roma con sentenza del 26 febbraio 2024.

³⁶ G. Alpa, *Dieselgate, climate change e diritti della persona. un diritto giurisprudenziale composito*, in *Riv. it. med. leg.*, 2024, 1-2, 105 ss.

³⁷ J.H. Knox, *Human Rights Principles and Climate Change*, in K.R. Gray, R. Tarasofsky e C. Carlarne (Eds), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, Oxford, 2017; K. Bosselmann, *The Principle of Sustainability. Transforming law and governance*, 2 ed., Oxon-New York, 2017, 131 ss.; A. Kiss, D. Shelton, *International Environmental Law*, New York, 2000, 143.

³⁸ *Urgenda Foundation v. State of the Netherlands*, 13 gennaio 2020, ECLI:NL:HR:2019:2007.

³⁹ ECtHR, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, Appl. No. 53600/20, Grand Chamber, 8 aprile 2024.

⁴⁰ ECtHR, *Duarte Agostinho and Others v. Portugal and Others*, App. No. 39371/20, Grand Chamber, 9 aprile 2024.

⁴¹ ECtHR, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, cit., § 470.

⁴² ECtHR, *Verein KlimaSeniorinnen*, cit., § 435.

ponendo luce sull'impatto che le future generazioni dovranno sopportare a causa dell'inasprimento delle condizioni climatiche globali.

E nella prospettiva dell'interesse delle future generazioni, sul versante nazionale, assume una valenza fondamentale anche la recente riforma della Carta costituzionale⁴³ che, con la modifica dell'art. 9 e 41 Cost., ha espressamente inserito l'ambiente tra i valori cardine che connotano l'ordinamento italiano annoverandolo come specifico parametro di riferimento dello svolgimento dell'iniziativa economica. Ne deriva, in definitiva «un quadro costituzionale della tutela dell'ambiente complesso, che implica una tutela valoriale oggetto di protezione trasversale e di una pluralità di discipline giuridiche, tutela rafforzata oggi, anche dalla considerazione all'interesse delle future generazioni»⁴⁴, per cui si è giunti a parlare di «Repubblica fondata sull'ambiente»⁴⁵.

4. TRANSIZIONE ENERGETICA E INTELLIGENZA ARTIFICIALE

In questo quadro, è ormai consolidato il riconoscimento della natura indispensabile dell'energia e il suo ruolo strumentale rispetto ad altri beni, così come evidenziato anche dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea in diverse occasioni⁴⁶.

Il Trattato di Lisbona ha introdotto per la prima volta il titolo XXI dedicato all'energia, fornendo a quest'area una base giuridica e includendola tra le competenze concorrenti. In particolare, l'articolo 194 TFUE stabilisce che la politica energetica ha l'obiettivo di garantire il funzionamento del mercato energetico e la sicurezza dell'approvvigionamento nell'UE, oltre a promuovere il risparmio e l'efficienza energetica, lo sviluppo delle energie rinnovabili e l'interconnessione delle reti energetiche⁴⁷.

Già il quarto pacchetto energia, conosciuto come *Energia pulita per tutti gli europei* adottato nel 2019 aveva introdotto nuove norme in materia di energie rinnovabili, incentivi per i consumatori e limiti alle sovvenzioni per le centrali elettriche nello specifico. Il quinto pacchetto energia adottato nel 2024 e noto come *Pronti per il 55 %* allinea gli obiettivi energetici dell'Unione alle nuove ambizioni in materia di clima a zero emissioni nette ed estende il pacchetto sul gas all'idrogeno. Dopo gli eventi di guerra Russia-Ucraina del 2022, il piano *REPowerEU* ha modificato il pacchetto per eliminare gradualmente le importazioni di combustibili fossili dalla Russia, diversificare le fonti energetiche, introdurre misure di risparmio energetico e accelerare il passaggio alle energie rinnovabili.

⁴³ Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, entrata in vigore il 9 marzo 2022. Per tutti, G. Alpa, *Note sulla riforma della Costituzione per la tutela dell'ambiente e degli animali*, in *Contr. e impr.*, 2022, 2, 361 - 369; N. Zorzi Galgano, *La tutela dell'ambiente e degli animali in seguito alla recente modifica della Costituzione*, in *Contr. e Impr./ Europa*, 2023, 1, in cui richiamata ampia bibliografia in tema.

⁴⁴ N. Zorzi Galgano, *Iniziativa economica privata e pluralità degli interessi costituzionalmente tutelati: l'ambiente e gli animali*, in *Contr. e impr.*, 2024, 2.

⁴⁵ A. Morrone, *Fondata sull'ambiente*, in *Istituzioni del Federalismo*, XLIII/2022, 783 ss.

⁴⁶ Corte di Giustizia, sentenza 10 luglio 1984, C-72/83, *Campus Oil*, in si è precisato che «i prodotti petroliferi, per la loro importanza come fonti di energia nell'economia moderna, sono essenziali per l'esistenza di uno Stato, poiché da essi dipendono il funzionamento dell'economia, delle istituzioni e dei servizi pubblici essenziali, e persino la sopravvivenza della popolazione».

⁴⁷ Il mercato europeo dell'energia è competitivo, incentrato sul cliente, flessibile e non discriminatorio. Le misure relative al mercato dell'energia affrontano questioni quali l'accesso al mercato, la trasparenza e la regolamentazione, la protezione dei consumatori, le interconnessioni e la sicurezza dell'approvvigionamento. Inoltre, rafforzano i diritti dei singoli consumatori, delle comunità energetiche e dei consumatori vulnerabili, chiariscono i ruoli e le responsabilità dei partecipanti al mercato e delle autorità di regolamentazione e promuovono lo sviluppo di reti energetiche transeuropee, sulla base degli articoli 114 e 194 TFUE.

In quest'ottica, il ruolo dell'Intelligenza artificiale è, o potrà rivelarsi, cruciale.

I tre cardini del processo virtuoso cui può porre luogo l'IA a beneficio dell'ambiente, specie nell'ottica della transizione energetica sono, in prima battuta, monitoraggio, previsione e elaborazione delle soluzioni.

Sotto il profilo del monitoraggio, gli impieghi di AI si basano su una più efficiente raccolta di dati ambientali: così l'impiego di sensori e telecamere intelligenti consente di rilevare e misurare inquinanti atmosferici come PM 2,5 e PM 10, monitorare la qualità dell'aria, il livello di rumore, le emissioni veicolari, il consumo idrico, la deforestazione e altro ancora. I dati così raccolti possono essere poi oggetto di elaborazione in tempo reale per individuare fonti di inquinamento, modelli di degrado ambientale o anomalie che richiedono un'azione immediata, fornendo una visione più accurata e completa dello stato dell'ambiente, che consenta di adottare decisioni informate e consapevoli per la gestione e la protezione delle risorse. Si pensi agli *smart grids* e algoritmi per realizzare un controllo capillare ed una razionalizzazione dei consumi energetici ed una conseguente riduzione delle fonti di inquinamento e di tutte le infrastrutture che possono incidervi, anche indirettamente. L'obiettivo è, in prima battuta, quello della diminuzione di emissioni di CO₂, prevenendo gli sprechi e ottimizzando l'uso dell'energia, riducendo i consumi non indispensabili, diffondendo globalmente metodi e *know-how* strategici per la lotta ai cambiamenti climatici, superandone il carattere esclusivo e privato, in favore di assetti di accessibilità pubblica, fondata su *open data* e *open access* ⁴⁸.

La previsione si basa sull'analisi di grandi quantità di dati ambientali storici al fine di prevedere e modellare in tempo reale gli impatti delle attività umane sull'ambiente, la cui elaborazione consente di identificare tendenze, modelli e correlazioni altrimenti volatili. Le previsioni si collocano in un'ottica *ex ante*, ancora una volta improntata al principio di precauzione, permettendo l'adozione di misure preventive e piani di gestione appropriati al fine di mitigare gli impatti negativi sull'ambiente⁴⁹. I Big Data rispetto ai cambiamenti climatici possono contribuire a monitorare, caratterizzare, relazionare, verificare e modellare dati sul clima; monitorare cambiamenti negli usi delle terre; tracciare le modifiche comportamentali e reazioni sociali; infine introdurre maggior efficienza, conservazione e uso consapevole delle risorse energetiche. Ad esempio, l'impiego dei Big Data sull'uso del cellulare può consentire di tracciare le dinamiche della mobilità umana nel clima in cambiamento, individuando chi migra, verso dove, quanto tempo prima, durante o dopo un disastro climatico; e ancora quali siano le caratteristiche di breve e lungo periodo dei comportamenti migratori ⁵⁰.

Sul piano delle soluzioni, l'IA è suscettibile di avere un impatto anche nell'ottimizzazione dell'uso dell'energia in vari settori, consentendo di identificare modelli di consumo inefficienti e proporre soluzioni per ridurre i consumi e migliorare l'efficienza energetica, ad esempio ottimizzando i sistemi di illuminazione e riscaldamento negli edifici, regolando l'energia utilizzata nelle fabbriche, oppure suggerendo rotte di trasporto più efficienti o modelli di guida *eco-friendly*. L'individuazione, attraverso l'analisi dei dati e l'apprendimento automatico, di modelli di spreco e inefficienze nelle diverse fasi dei processi produt-

⁴⁸ Uno degli esempi più noti è quello della tecnologia per la "cattura e stoccaggio di carbonio" (*Carbon Capture and Storage*), già sperimentato, tanto alla fonte dei processi produttivi, quanto nell'atmosfera.

⁴⁹ Ad esempio, si possono effettuare analisi previsionali sull'andamento dei cambiamenti climatici, simulare gli impatti di progetti di sviluppo su ecosistemi sensibili e prevedere la propagazione di inquinanti atmosferici. Cfr. J. Jebelie, V. Lam, T. Raz, *Understanding Climate Change with Statistical Downscaling and Machine Learning*, in *Synthese*, 199, 2021, 1877 ss.

⁵⁰ Il contributo informativo dei *Big Data* alla causa ambientalista richiede una trasformazione dell'economia globale, potendo avvenire sotto forma di standard per la *Corporate Social Responsibility*, come emerso nella sessione della COP 21 di Parigi (2015) *Data for Climate Action*.

tivi permetterà di ottimizzare le catene di approvvigionamento, prevedendo in modo più accurato la domanda dei consumatori e ridurre gli sprechi di materie prime, contribuendo ad una gestione sostenibile delle risorse e promuovendo un utilizzo più efficiente dell'energia.

L'AI è però energivora⁵¹. L'uso diffuso dell'intelligenza artificiale richiede potenti infrastrutture informatiche suscettibili di consumare una quantità significativa di energia, portando ad un aumento della domanda di elettricità e all'impatto ambientale associato alla produzione di energia, specialmente se l'energia proviene da fonti non rinnovabili. Si è stimato⁵² che il *training* di una rete neurale convenzionale per l'intelligenza artificiale, utile alla comprensione e all'elaborazione del linguaggio naturale, produce la stessa quantità di anidride carbonica di cinque automobili nel loro ciclo di vita, ossia circa 284 tonnellate di anidride carbonica equivalente. In prima battuta, allora, le emissioni di CO2 derivanti in misura crescente dallo sviluppo delle tecnologie intelligenti, sembrerebbero non percorrere la direzione indicata nella strategia del *Green Deal europeo* e ribadita dalla *European Climate Law*⁵³, in cui si pone l'obiettivo per il 2030 di riduzione delle emissioni nette di gas serra di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990, e di raggiungere per il 2050 il *Net Zero*.

D'altro lato, occorre tener presente il potenziale annullamento del consumo energetico dei data center attraverso il passaggio all'*hyperscale*⁵⁴, insieme ai processi di raffreddamento, ad esempio. Allo stesso modo, i nuovi tipi di microchip e lo sviluppo di semiconduttori in grado di sfruttare tecnologie come la fotonica per alimentare le reti neurali e gli altri strumenti di AI, contribuiranno a migliorare l'efficienza energetica, al punto da poter affermare che «ironically, the biggest check on AI's power consumption could actually be AI itself»⁵⁵.

Un altro punto merita qui attenzione. Neppure la finalità ambientale potrà condurre a ideare forme di attribuzione di un *social scoring* basato sull'IA, che costituisce pratica di IA vietata ex art. 5, par. 1, comma 1, lettera c) dell'*IA Act*⁵⁶. Anche se la protezione dell'ambiente è finalità generale delle autorità pubbliche queste dovranno evitare *ranking* comportamentali elaborati sulla base di monitoraggi esclusivamente effettuati dalle macchine. Così come non potrà portare a forme di “*dynamic pricing*” le cui logiche siano contrarie a principi di uguaglianza e non funzionali a realizzare la solidarietà economica in modo trasparente, salvo che il suo utilizzo non sia proprio direttamente funzionale alla realizzazione di politiche di inclusione e di accessibilità, ponendo l'uso in funzione solidale dell'Intelligenza Artificiale⁵⁷ che può

⁵¹ Cfr. A. Pirozzoli, *Intelligenza artificiale, sviluppo sostenibile e ambiente*, in *Consultaonline*, 2024, 111-122.

⁵² Si tratta di una stima elaborata dal *College of Information and Computer Sciences University of Massachusetts Amherst*. E. Strubell, A. Ganesh, A. McCallum, *Energy and Policy Considerations for Deep Learning in NLP*, in *Proceedings of the 57th Annual Meeting of the Association for Computational Linguistics*, 3645 ss.

⁵³ *Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999*.

⁵⁴ Si vedano gli “*hyperscale data centers*”, sperimentati da *Facebook* e *Amazon* che utilizzano vaste schiere di server di base, progettati su misura per compiti specifici.

⁵⁵ M. Giles, *Is AI the Next Big Climate - Change Threat? We Haven't a Clue*, in *MIT Technology Review*, 29 luglio 2019.

⁵⁶ La norma si riferisce all'immissione sul mercato, messa in servizio o uso di sistemi di IA per la valutazione o la classificazione delle persone fisiche o di gruppi di persone fisiche per un determinato periodo di tempo sulla base del loro comportamento sociale o di caratteristiche personali o della personalità, conosciute (ma anche inferite o previste), in cui il punteggio sociale negativo così ottenuto comporti il verificarsi di uno o di entrambi gli scenari seguenti: i) un trattamento pregiudizievole o sfavorevole di determinate persone fisiche, o di gruppi di persone, in contesti sociali che non sono collegati ai contesti in cui i dati sono stati originariamente generati o raccolti; ii) un trattamento pregiudizievole o sfavorevole di determinate persone fisiche o di gruppi di persone che sia ingiustificato o sproporzionato rispetto al loro comportamento sociale o alla sua gravità. Cfr. anche *considerando* 31.

⁵⁷ L. Ruggeri, *Ambiente e tecnologie: nuove sfide per la tutela della persona*, in *AmbienteDiritto.it*, 3, 2023, 13.

essere operato in campi nevralgici del *Green Deal* quali quello della decentralizzazione e moltiplicazione delle fonti di energia rinnovabile⁵⁸.

Sul punto, occorre ricordare, sul versante nazionale, anche l'art. 11 del d.lgs., 8 novembre 2021, n. 210, che introduce il concetto di "vulnerabilità energetica" quale dipendenza del proprio stato di salute dall'approvvigionamento continuativo, imponendo alle comunità energetiche il perseguimento dell'inclusione e della solidarietà. Anche la fruizione dell'energia, pertanto, deve essere orientata alla sua funzione sociale, e per questo è necessaria una ricostruzione del mercato energetico che rispetti le norme della costituzione economica, ma anche i principi di solidarietà e personalismo.

5. CONCLUSIONI

Ad un'impostazione c.d. "antropocentrica", che afferma la necessità di tutelare l'ambiente in ragione della sua suscettibilità a garantire la qualità della vita e il benessere degli individui, si contrappongono così le impostazioni c.d. "ecocentrica" o "biocentrica", per le quali occorre tutelare l'ambiente indipendentemente e a prescindere da una individuazione dell'utilità e della strumentalità delle risorse ambientali rispetto alle attività dell'uomo, in una prospettiva orientata alla salvaguardia di valori preminenti quali la dignità umana e la sostenibilità⁵⁹, intesi come cura delle risorse in un'ottica di soddisfacimento dei bisogni comuni, e segnatamente con lo scopo di preservare l'interesse delle generazioni future⁶⁰.

Nella già richiamata dialettica tra persona e mercato, l'interprete è allora chiamato a bilanciare tutti gli interessi coinvolti, privilegiando non solo l'efficienza e la produttività, ma anche il rispetto per la persona, così come il mercato energetico deve essere regolato da un quadro giuridico che promuova l'utilità sociale e la giustizia, che agisca come strumento per realizzare obiettivi di solidarietà, uguaglianza e sostenibilità.

L'attenzione tributata alla tutela dei diritti fondamentali deve quindi rimanere massima⁶¹.

Occorre adottare un approccio di processo che renda (e mantenga) centralità alla persona, la cui identità viene in gioco sotto vari profili⁶², adottando una prospettiva che faccia leva sul bilanciamento⁶³ tra i principi che di volta in volta vengano in conflitto⁶⁴, da condursi secondo ragione⁶⁵, avendo sempre come punto di riferimento la dignità della persona⁶⁶.

⁵⁸ Per un'analisi economica del fenomeno in ambito energetico, v. G. Dutta-K. Mitra, *A literature review on dynamic pricing of electricity*, in *Journal of the Operational Research Society*, 32, n. 1, 2019, 2404 ss.; ZHU, *Determinants of price fluctuations in the electricity market: a study with PCA and NARDL models*, *Research-Ekonomiska Istraživanja*, 32, n. 1, 2019, 2404 ss.

⁵⁹ M. Pennasilico, *Manuale di Diritto civile dell'ambiente*, ESI, 2014, 159 ss.

⁶⁰ R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità generazionale*, Franco Angeli, 2008.

⁶¹ Per una correlazione tra tutela ambientale e tutela della persona, sotto il profilo che la dignità e i diritti umani costituiscono il fondamento dello sviluppo sostenibile, P. Perlingieri, *I diritti umani come base dello sviluppo sostenibile. Aspetti giuridici e sociologici*, in Id., *La persona e i suoi diritti. Problemi del diritto civile*, ESI, 2005, 73.

⁶² Sull'approccio del legislatore europeo nella regolazione dell'IA, si veda G. Finocchiaro, *La regolazione dell'intelligenza artificiale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2022, 1085 ss. Per una riflessione di più ampio respiro sulle principali direttrici giuridiche del mercato digitale G. Finocchiaro, L. Balestra e M. Timoteo (Eds.), *Major Legal Trends in the Digital Economy*, Il Mulino, 2022.

⁶³ Si vedano le sempre attuali riflessioni sulla prudenza nel bilanciamento di G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Einaudi, 1992, 200.

⁶⁴ A. Morrone, voce *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Annali, Milano, 2008, vol. II, tomo II, 185-204.

⁶⁵ Cfr. P. Gianniti, *I diritti fondamentali nell'Unione europea. La Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, Zanichelli, 2013, 223, in cui cita in proposito F. Galgano, *Democrazia politica e legge della ragione*, in *Contr. e impr.*, 2007, 393 ss., nonché Id., *Globalizzazione dell'economia e universalità del diritto*, in *Pol. dir.*, 2009, 177 ss.

⁶⁶ Cfr. anche R. Pardolesi, in nota a Trib. Milano, 28 settembre 2016, in *Foro it.*, 2016, I, 3594, che sottolinea come tale impostazione sia l'unica compatibile con il principio personalistico e con la visione della persona umana quale valore etico in sé.

D'altra parte, come recentemente sottolineato⁶⁷, «non può bastare limitarsi a dire che occorre un sistema regolatorio che metta l'uomo al centro, ma bisogna invece mettere lucidamente al centro la necessità di adottare regole che rendano comprensibili i programmi usati dalla IA, verificabili e sindacabili i dati usati per l'addestramento di queste tecnologie». Per questa via, e con uno sforzo congiunto di tutti gli *stakeholders*, le scelte a livello normativo e istituzionale del prossimo futuro potranno essere improntate a ragionevolezza, anche sotto il profilo della transizione verde.

⁶⁷ F. Pizzetti, *Con AI Verso la Società digitale*, in *federalismi.it*, 23, 2023.

7 • 1 • 2025



PROBLEMI E PROSPETTIVE DELL'INFLUENCER MARKETING NELL'ECOSISTEMA DIGITALE

BEATRICE RABAI

NAD
Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Saggi

PROBLEMI E PROSPETTIVE DELL'INFLUENCER
MARKETING NELL'ECOSISTEMA DIGITALEISSUES AND PERSPECTIVES OF INFLUENCER
MARKETING IN THE DIGITAL ECOSYSTEM

Beatrice Rabai *

ABSTRACT

[IT.] Il contributo intende effettuare una disamina della dimensione giuridica dell'*influencer marketing* e porre il tema della necessità della messa a punto di una regolazione specifica del fenomeno, con particolare riferimento alla tutela dei dati personali. Il contributo intende approfondire anche il controverso tema dei *baby influencer* – spesso al centro di strategie di *marketing* digitale basate sullo sfruttamento della loro immagine e dei loro dati – dedicando, finanche, uno sguardo alla tematica degli *influencer* virtuali nell'ambiente del Metaverso.

Parole chiave: Influencer marketing – Protezione dei dati personali – Privacy – GDPR – Metaverso – Sharenting – Kidfluencers – Diritti e libertà fondamentali – Cybersicurezza – Regolazione.

[ENG.] The paper aims to explore the legal implications of influencer marketing and highlight the necessity of adopting rules that specifically address this phenomenon. The article also aims to examine the controversial topic of baby influencers, who are frequently at the core of digital marketing strategies that profit on their data and image. It also examines the issue of virtual influencers in the Metaverse context.

Keywords: Influencer marketing – Data protection – Privacy – GDPR – Metaverse – Sharenting – Kidfluencers – Fundamental rights and freedoms – Cybersecurity – Regulation.

* Ricercatrice (RTDA) di Istituzioni di Diritto Pubblico presso il Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Sassari (<https://ror.org/01bnjbv91>). Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. Responsabile del controllo editoriale: Valentina Paleari.



SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Dallo «*jus solitudinis*» alla tutela della identità digitale. 3. L' *influencer marketing* e le implicazioni dal punto di vista della tutela dei dati personali. 4. Sfruttamento dell'immagine del minore (c.d. *sharenting*) da parte del genitore *influencer*. 5. I *baby* e *kid influencer* e le proposte nazionali a tutela della diffusione di informazioni identificative o sensibili e contenuti multimediali aventi ad oggetto minori di età. 6. Metaverso e *influencer* virtuali, tra sfide e criticità (cenni). 7. Conclusioni.



1. PREMESSA

“*Privacy*” è una parola, oramai da diverso tempo, entrata a fare parte dell’uso comune, e che tutti (o quasi), si sono trovati a pronunciare almeno una volta nella vita, più o meno consapevolmente.

Nonostante ciò, si tratta di un termine concettualmente vago e dai confini alquanto ambigui, il che rende non semplice il compito di addivenire ad una definizione in grado di abbracciare compiutamente il senso in esso custodito e stabilirne, conseguentemente, una disciplina giuridica¹.

Da un punto di vista etimologico, *privacy* ha origini risalenti – che diversi autori riconducono alla parola latina «*privatu(m)*», da «*privu(m)*», che sta davanti, isolato»² – e reca con sé, in prima battuta, una componente di natura «escludente»³ o di «sottrazione»⁴, estrinsecantesi in una ideale delimitazione della sfera privata di un individuo rispetto all’attenzione altrui.

La *privacy*, detta anche riservatezza, è quindi riconducibile a quella particolare dimensione dell’individuo non accessibile ai terzi, o comunque interdotta alla generalità degli altri consociati⁵.

In tempi moderni, la prima ricostruzione dottrinale sul diritto in oggetto è rinvenibile nel celebre saggio di Louis Brandeis e Samuel Warren, apparso nel 1890 sulle pagine dell’*Harvard Law Review*, nel quale i due autori enunciano «*the right to be let alone*»⁶, ovvero quella esigenza di protezione giuridica

¹ Secondo J.J. Thomson, *The Right to Privacy*, in *Philosophy and Public Affairs*, No. 4, 1975, 295, «the most striking thing about the right to *privacy* is that nobody seems to have any very clear idea what it is».

² Come spiegato in M. Cortelazzo, P. Zolli (a cura di), voce *Privacy*, in *Dizionario Etimologico della Lingua Italiana (comunemente abbreviato in DELI)*, Zanichelli, 2004, 1400.

³ S. Rodotà, *Controllo e privacy della vita quotidiana*, in *Treccani.it*.

⁴ H. Arendt, *Vita attiva. La condizione umana*, Bompiani, 2009, 28.

⁵ Nella visione di B. Franceschelli, *Il diritto alla riservatezza*, Jovene, 1960, 3, la riservatezza è da intendersi quale «aspirazione dell’uomo a circondare di segreto, rispetto agli altri uomini, alcunché che lo riguarda» mentre P. Rescigno, *Il diritto all’intimità della vita privata*, in *Studi in onore di Francesco Santoro-Passarelli*, Jovene, No. IV, 1972, 122, pur ponendosi sulla stessa linea di pensiero, preferisce tenere distinti i concetti di segreto e riserbo a seconda, rispettivamente, che la riservatezza «venga ad essere incisa da provvedimenti, da misure dell’autorità giudiziaria o amministrativa» oppure tocchi il «rapporto che corre tra l’interesse individuale al riserbo e la libertà di manifestazione del pensiero, in particolare la libertà di stampa».

⁶ S.D. Warren, L.D. Brandeis, *The right to privacy*, in *Harvard Law Review*, No. 4, 1890, 193, trad.it. nel vol. *Jus solitudinis*, a cura e con intr. di V. Frosini, Giuffrè, 1993 (edizione fuori commercio quale “Strenna natalizia Giuffrè”), 53, concetto già anticipato dal giudice T.M. Cooley nella sua opera *A treatise on the law of torts, or the wrongs which arise independent of contract*, Callaghan and Company, 1888.

dell'intimità della vita domestica di ogni individuo, moderna formula dello «*jus solitudinis*»⁷ e dello «*ius excludendi alios*»⁸.

È bene sin da subito rilevare che il contesto in cui si è sviluppato il concetto di libertà dalle altrui interferenze (c.d. *inviolata personality*) è legato ad un momento animato da significativi cambiamenti politici, sociali, economici e tecnologici negli Stati Uniti di fine Ottocento⁹, cui è seguita una fase di contagiosa euforia determinata dall'esigenza dell'opinione pubblica di informare e/o narrare fatti ed episodi del mondo esterno ai lettori chiusi nel proprio «cantuccio domestico», consentendo ad una molteplicità sempre più vasta di persone di allargare i propri orizzonti conoscitivi¹⁰.

Sono, dunque, proprio le innovazioni grafiche, l'introduzione dei nuovi strumenti fotografici e l'esplosione del c.d. «*yellow journalism*»¹¹ ad aver fatto emergere, in maniera ancora più evidente, l'esigenza di una tutela della sfera privata della persona – nelle sue componenti fisiche e psichiche – da contrapporre al diritto di cronaca e critica imperversanti sulla stampa quotidiana di quel determinato momento storico.

La primigenia enunciazione del concetto di *privacy* si caratterizza, dunque, per essere stata concepita in un'accezione statica, a salvaguardia dei valori di autonomia e dignità della persona «in sé e nell'ambito familiare e sociale in cui essa si colloca»¹².

In assenza, tuttavia, di un espresso riconoscimento a livello costituzionale e normativo, per lungo tempo in America la protezione della riservatezza è stata affidata all'opera creativa della giurisprudenza¹³, ricevendo nondimeno forti critiche da parte di quel mondo giuridico (e non solo) timoroso che un simile esercizio potesse interferire con la libertà di stampa e di parola sancita nel primo emendamento della Costituzione statunitense¹⁴.

Parimenti, anche a livello nazionale il diritto in esame – nel silenzio della Costituzione¹⁵ – ha faticato (e non poco) ad affermarsi, frutto di un vivace dibattito sorto in seno alla dottrina e alla giurisprudenza¹⁶.

⁷ Cfr. P. Rescigno, *Il diritto all'intimità della vita privata*, cit., 127, il quale riconduce il diritto *de quo* a quella «solitudine nel segreto della coscienza, dove le convinzioni e il passato chiedono di essere lasciati nel silenzio e i sentimenti esigono di non essere turbati». Il medesimo concetto viene ripreso dallo stesso autore anche nello scritto *Il diritto di essere lasciati soli*, in *Syntheleia per V. Arango-Ruiz*, Jovene, No. I, 1964, 493 ss.

⁸ Come ricorda V. Frosini, *L'ipotesi robinsoniana e l'individuo come ordinamento giuridico*, in *Sociologia del diritto*, 2001, 5, si tratta di un diritto «del singolo, dell'individuo omnimode determinatum, visto nella sua singolarità non solo fisica e morale, ma anche giuridica».

⁹ Sono gli anni delle grandi invenzioni, quali la fotografia, il cinema e la radio.

¹⁰ E, talvolta, di distrarsi dalla monotonia di talune giornate attraverso la lettura di storielle satiriche o salaci, aventi quali protagonisti soggetti appartenenti agli ambienti della borghesia.

¹¹ Termine che definisce ancora oggi la stampa scandalistica. Sul punto, v. J. Campbell, *Yellow Journalism: Puncturing the Myths, Defining the Legacies*, Praeger, 2003.

¹² M. Bombardelli, voce *Dati personali (tutela dei)*, in *Enc. Dir., Funzioni Amministrative*, Giuffrè, No. 3, 2022, 352.

¹³ La quale ha esteso l'applicazione del concetto privatistico di proprietà e del relativo sistema di tutela alla sfera immateriale della vita privata. Per un approfondimento sul tema, v. I. Germani, *Origine ed evoluzione del concetto di "privacy" nell'esperienza di "common law"*, in *Giurisprudenza di Merito*, 1975, 157 ss.; L. Miglietti, *Il diritto alla privacy nell'esperienza giuridica statunitense ed europea*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2014.

¹⁴ Secondo A. Baldassare, *Privacy e Costituzione. L'esperienza statunitense*, Bulzoni, 1974, 64, «l'errore degli autori del *The Right to privacy* consisteva nell'aver suggerito che la violazione della privacy dovesse configurarsi in un *tort*, al quale avrebbe fatto seguito un'azione di risarcimento o di inibizione. La teoria era quindi circoscritta e impostata esclusivamente a livello di *private law of torts*, focalizzata sull'aspetto negativo del problema e non su quello positivo».

¹⁵ Il mancato riconoscimento del diritto all'interno della Costituzione, a giudizio di G. Busia, voce *Riservatezza (diritto alla)*, in *D. disc. Pubbl., Agg.*, No. I, Utet, 2000, 481, non è dovuto tanto alla circostanza che la dottrina dell'epoca fosse insensibile al tema, quanto piuttosto al fatto che i Padri Fondatori non avvertissero il bisogno di dedicargli una specifica disposizione.

¹⁶ Diversi esponenti della dottrina, soprattutto di matrice civilistica, quali A. De Cupis, *Il diritto alla riservatezza esiste*, in *Foro it.*, No. IV, 1954, 89; Id., *I diritti della personalità*, Giuffrè, 1959; A. Musatti, *Appunti sul dir. alla riservatezza*, in *Foro It.*, No. IV, 1954, 184; F. Carnelutti, *Diritto alla vita privata: contributo alla teoria della libertà di stampa*, Giuffrè, 1955; F. Ligi, *Il diritto alle vicende e la sfera della personalità*, in *Foro.it*, No. I, 1955, 386; G. Giampiccolo, *La tutela giuridica della persona umana e il c.d. diritto alla riservatezza*, in *Riv. trim. proc. civ.*, No. I, 1958, 458 ss.; B. Franceschelli, *Diritto alla riservatezza*, cit., hanno costruito una teoria

intorno agli anni '50 del secolo scorso e culminato solo quasi trent'anni più tardi – grazie soprattutto all'influenza del diritto sovranazionale¹⁷ – nel riconoscimento di un autonomo diritto alla riservatezza, idoneo a prevalere (se pur a determinate condizioni) sulla libertà di espressione ed informazione¹⁸.

generale del diritto alla riservatezza partendo dai diritti della personalità, quali il diritto all'immagine, la difesa del nome, la tutela dell'opera intellettuale. Più prudenti invece i costituzionalisti (cfr. in particolare G. Pugliese, *Il preteso diritto alla riservatezza e le indiscrezioni cinematografiche*, in *Foro it.*, No. I, 1954, 115; Id., *Diritto di cronaca e libertà di pensiero*, in *Foro it.*, No. I, 1958, 136 ss.; Id., *Il diritto alla "riservatezza", nel quadro dei diritti della personalità*, in *Riv. dir. civ.*, No. I, 1963, 614 ss. e E. Onesti, *Esiste un diritto alla riservatezza?*, in *Rass. Dir. cin.*, 1955, 66 ss.), ben consapevoli del fatto che, riconoscere un diritto, comporta pur sempre limitare altre libertà parimenti riconosciute dalla Costituzione, prima fra tutte, nel caso che ci occupa, la libertà di manifestazione del pensiero. Nella letteratura più recente v. le riflessioni di A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali*, Cedam, 1984, il quale riconduce la riservatezza alle norme della Costituzione che tutelano il domicilio e il diritto di comunicazione e corrispondenza e A. Baldassarre, *Privacy e Costituzione*, cit., per il quale al contrario la riservatezza andrebbe ricondotta all'articolo 13 della Costituzione, in quanto espressione di una libertà personale morale. Similmente, anche F. Modugno, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, 1995, 20, il quale considera il diritto alla privacy quale «costellazione di diritti», in quanto «pur trovando agganci in non poche disposizioni costituzionali (per es. negli artt. 14, 15, 21 e nello stesso art. 3)» lo stesso «è desumibile già direttamente dalla dichiarazione d'invulnerabilità della libertà personale». La dottrina prevalente ravvisa, invece, il fondamento di detto diritto nell'articolo 2 della Costituzione, in quanto «clausola aperta» idonea a fornire tutela costituzionale anche a diritti che non siano destinatari di una protezione espressa nella Carta costituzione (v., per tutti, A. Barbera, *Art. 2*, in *Comm. Cost. Branca*, Zanichelli, 1975, 50 ss.). Per un più compiuto approfondimento si rinvia anche a Z. Zencovich, voce *Personalità (diritti della)*, in *D. disc. Priv. Sez. civ.*, No. XII, Utet, 1995, 431 ss.; M. Atelli, voce *Riservatezza (diritto alla)*, III *Diritto costituzionale*, *Postilla di Aggiornamento*, in *Enc. Giur.*, No. XXXI, Treccani, 2001, 1 ss.; U. De Siervo, *Tutela dei dati personali e riservatezza*, in A.A. V.V., *Diritto, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Cedam, 2003, 297 ss.; G. Resta, *Autonomia privata e diritti della personalità*, Jovene, 2005, 209 ss.; D. Caldirola, *Il diritto alla riservatezza*, Cedam, 2006; A. Pace, M. Manetti, *Art. 21 Cost.*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, 2006, 136 ss.; A. Pace, R. Zaccaria, G. De Minico, *Mezzi di comunicazione e riservatezza: ordinamento comunitario e ordinamento interno*, Jovene, 2008; M. Mezzanotte, *Il diritto all'oblio. Contributo allo studio della privacy storica*, Jovene, 2009. Per quanto concerne, invece, il dibattito giurisprudenziale, si osserva che, dopo una iniziale fase di chiusura da parte della giurisprudenza di legittimità (tra le tante v., Cass. 22 dicembre 1956, n. 4487, in *Giust. Civ.*, No. I, 1956, 5 ss. e Cass. Civ., 7 dicembre 1960, n. 3199, in *Fora it.*, 1961, 43 ss.), restia a riconoscere «un generale diritto alla riservatezza o privatezza» poichè «nessuna disposizione di legge autorizza a ritenere che sia stato sancito, come principio generale, il rispetto assoluto all'intimità della vita privata» e, inoltre, che «il semplice desiderio del riserbo non è stato ritenuto dal legislatore un interesse tutelabile» (sempre Cass. 22 dicembre 1956, n. 4487, cit., passim), uno spiraglio esecutivo ha cominciato a delinearsi qualche anno più tardi quando i giudici, pur ribadendo di non poter riconoscere l'esistenza di un diritto alla riservatezza «in mancanza di un'esplicita previsione», hanno tuttavia sottolineato che «una nozione che, per sua essenza, è unica, inscindibile, come quella della personalità [...] postula un diritto di autodeterminazione nei limiti consentiti dall'ordinamento», sicché la divulgazione di notizie sulla vita privata è lesiva del diritto «erga omnes alla libertà di autodeterminazione nello svolgimento della personalità dell'uomo come singolo» (Cass. Civ., 20 aprile 1963, n. 990), trovando infine riconoscimento nella pronuncia della Cass. Civ., Sez. III, 27 maggio 1975, n. 2129, la quale pone in rilievo il duplice fondamento esplicito (dedotto in particolare dalla lettura di norme contenute in leggi speciali che richiamano espressamente la «vita privata del soggetto» o la riservatezza) o implicito (ricavabile da quel complesso di norme ordinarie e costituzionali che, tutelando aspetti peculiari della persona nel sistema dell'ordinamento sostanziale, non possono non riferirsi anche alla sfera privata di essa, quali per esempio – limitandosi al livello costituzionale – gli artt. 2, 3, 27, 29 e 41) del diritto in parola, includendo nel concetto di riservatezza tutte quelle «situazioni e vicende strettamente familiari e personali le quali, anche se verificatesi fuori del domicilio domestico, non hanno per i terzi un interesse socialmente apprezzabile, contro le ingerenze che, sia pure compiute con mezzi leciti, per scopi non esclusivamente speculativi e senza offesa per l'onore, la reputazione o il decoro, non sono giustificate da interessi pubblici preminenti».

¹⁷ Il riferimento va in particolare alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 (art. 12) e alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950 (art. 8), cui successivamente si aggiungeranno la Convenzione n. 108 sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale, adottata dal Consiglio d'Europa nel 1981, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000 (art. 7 e 8) e, infine, il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (art. 16), come riscritto dal Trattato di Lisbona del 2007.

¹⁸ Con la sentenza del 27 maggio 1975, n. 2129, già citata, i giudici hanno di fatto sancito il passaggio del concetto di vita privata (nel senso di riservatezza) da mero paradigma comportamentale ad oggetto di protezione ma, come rilevato da G. Busia, voce *Riservatezza (diritto alla)*, cit., 482, in quella occasione, pur riconoscendo il diritto alla riservatezza quale diritto fondamentale, non hanno voluto «assolutizzarne la tutela, per evitare di sacrificare, fra gli altri, il diritto di cronaca e di manifestazione del pensiero». Tale ragionamento era stato, del resto, già anticipato dalla Corte costituzionale, la quale in più occasioni ha rilevato come la «sfera di riservatezza» debba essere «rispettata nei limiti in cui lo consenta la tutela degli interessi della collettività nel campo della sicurezza, dell'economia e della finanza pubblica» (Corte costituzionale, 28 giugno 1963, n. 121), precisando, peraltro, come non si possa escludere «nella vita privata e familiare», una «ingerenza della pubblica autorità», laddove tale mezzo di protezione sia previsto dalla legge e si renda necessario «per la sicurezza nazionale, la sicurezza pubblica, il benessere economico del paese, la difesa dell'ordine e la prevenzione delle infrazioni penali, la protezione dei diritti e delle libertà altrui» (Corte costituzionale, 26 giugno 1969, n. 104). Nella pronuncia da ultima citata i giudici, prendendo atto della protezione offerta al diritto alla riservatezza da parte del diritto internazionale, si sono spinti a ricercare il fondamento costituzionale dello stesso, individuandolo nel collegamento fra l'art. 2 della Costituzione e le numerose altre

La “riservatezza”, lo si è già anticipato, ha tuttavia quale tratto caratterizzante quello di essere un concetto flessibile, malleabile e modulabile a seconda del contesto (e del periodo storico) nel quale viene a svilupparsi.

In tal senso, in tempi più recenti (in particolare, a partire dagli inizi degli anni Sessanta del secolo scorso) sono state proprio le innovazioni tecnologiche a fungere da catalizzatore per rinnovate discussioni (ed evoluzioni) in materia, alla luce di mutate concezioni del mondo sociale avvenute non solo in America, ma anche in Europa.

2. DALLO «JUS SOLITUDINIS» ALLA TUTELA DELLA IDENTITÀ DIGITALE

L'avvento di internet e il repentino sviluppo delle tecnologie digitali hanno contribuito ad aumentare in maniera esponenziale la possibilità di circolazione di dati personali, immagini e pensieri, favorendo il mutamento intrinseco dello stesso concetto di *privacy*, da considerarsi in termini non più solo negativi (o escludenti oppure, finanche, statici) quale pacifico godimento dell'indipendenza privata, ma anche in chiave proattiva e dinamica, ovvero quale diritto del singolo a limitare l'impiego dei propri dati da parte di terzi – siano essi istituzioni pubbliche o imprese private – per finalità diverse rispetto a quelle per cui i dati stessi sono stati in precedenza conferiti¹⁹.

Accanto alla tutela apprestata alla riservatezza, nel senso fino ad ora inteso, ha cominciato a svilupparsi una differente esigenza, alla stessa – in parte – affine ma con proprie peculiarità, ossia quella della protezione dei dati personali; dimensione che, come è stato osservato, «non si riconnette tanto al momento dell'isolamento della persona quanto a quello della sua proiezione partecipativa nella vasta rete dei rapporti della società civile»²⁰.

Detto potere di controllo ha quale finalità quella di proteggere e tutelare la dignità delle persone prevalentemente sotto il profilo della identità personale, «sintesi ideale della biografia»²¹ di un individuo e, per questo, meritevole di attenzione da parte del legislatore, europeo e nazionale, mediante la messa a punto di adeguati strumenti di protezione²².

norme costituzionali per le quali la riservatezza è un bene da proteggere, quali quelle che proteggono la libertà personale e di domicilio, quelle poste a tutela della libertà e segretezza della comunicazione e della corrispondenza, le disposizioni in tema di famiglia, oltre che, naturalmente, l'articolo 21 nella sua accezione negativa di diritto al silenzio e l'articolo 3, che tutela la pari dignità sociale.

¹⁹ Il primo a parlarne in questo senso è A. Westin, *Privacy and Freedom*, Athenum, 1970, 7, secondo cui «privacy is the claim of individuals, groups, or institutions to determine for themselves when, how, and to what extent information about them is communicated to others. Viewed in terms of the relation of the individual to social participation, privacy is the voluntary and temporary withdrawal of a person from the general society through physical or psychological means, either in a state of solitude or small-group intimacy or, when among larger groups, in a condition of anonymity or reserve».

²⁰ G. Santaniello, *Il sistema delle garanzie della privacy (Profili introduttivi)*, in A. Loiodice, G. Santaniello, a cura di, *Trattato di diritto amministrativo*, voce *La tutela della riservatezza*, Cedam, 2000, 7. V. anche C. Colapietro, *I principi ispiratori del Regolamento UE 2016/679 sulla protezione dei dati personali e la loro incidenza sul contesto normativo nazionale*, in *Federalismi*, 2018, 14, per il quale «i mutamenti rispetto ad una logica unidirezionale della *privacy*, che guardava esclusivamente al rapporto titolare-interessato e sulla quale è stato costruito il più classico diritto alla riservatezza inteso come *right to be left alone*, è entrata in crisi a seguito della constatazione che la rivoluzione tecnologica ha inciso sulla stessa nozione di sfera privata, che non concerne più, o non solo, i fenomeni di uscita delle informazioni dal proprio ambito di controllo, bensì coinvolge anche i flussi dall'esterno verso l'interno. Insomma, il passaggio è quello, noto, dall'*habeas corpus* all'*habeas data*».

²¹ G. Pino, *Il diritto all'identità personale. Interpretazione costituzione e creatività giurisprudenziale*, Il Mulino, 2003, 43; e, prima ancora, S. Rodotà, *Tecnopolitica*, Laterza, 1997, il quale riassume il concetto di identità personale in quel patrimonio unico di esperienze che ogni individuo accumula nell'arco dell'esistenza.

²² Oltre alle fonti già ricordate nella nota 17 (cfr.) merita di essere menzionata, a livello europeo, la direttiva 24 ottobre 1995, n. 95/46/CE «relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di dei dati» e, a livello nazionale, la legge 31 dicembre 1996, n. 675, dedicata alla «tutela delle persone e di altri

In questa nuova dimensione l'aspetto della tutela della riservatezza viene ad essere affiancato ed integrato dai profili di *data protection*, in ragione del fatto che i dati – soprattutto laddove contenenti informazioni personali – pur rappresentando un presupposto oramai pressoché irrinunciabile per lo svolgimento delle attività umane, devono poter circolare in assoluta sicurezza, previo consenso e sotto il controllo del titolare di detti dati.

Ecco dunque che a mutare è l'oggetto stesso della tutela, che non si identifica più nella sfera privata genericamente intesa, bensì nelle informazioni relative all'individuo, al quale viene riconosciuto un vero e proprio «diritto all'autodeterminazione informativa»²³.

Il diritto a custodire la propria riservatezza informatica si riflette, di converso, anche nella libertà di divulgare a terzi le informazioni attraverso i canali telematici, garantendo così al singolo di poter esprimere la propria personalità avvalendosi dei sistemi di comunicazione automatizzati.

Occorre però osservare che, negli ultimi anni, il forte processo innovativo delle tecnologie informatiche e digitali ha condotto alla creazione di sistemi in grado di immagazzinare, incrociare ed elaborare – anche tramite processi algoritmici²⁴ – non solo i dati della singola persona ma anche quelli relativi a grandi gruppi di individui, profilandoli²⁵ in base ad età, genere, condizione sociale, origine etnica ecc., aumentando così le possibilità di un uso distorto (*rectius*, illecito) delle informazioni raccolte anche a fini di targetizzazione²⁶.

Sulla base di quanto detto in precedenza si potrebbe essere indotti a pensare che i dati maggiormente esposti al pericolo e bisognosi di tutela siano (solo) quelli strettamente personali. Ma, a ben guardare, anche quelle informazioni che, singolarmente considerate, potrebbero non apparire in grado di riconnettersi in maniera specifica ad un determinato individuo, assumono rilevanza significativa se poste in relazione con altre, in quanto idonee a «costruire “ritratti informatici”» per i quali, tuttavia, l'interessato «non voleva “posare”»²⁷.

soggetti rispetto al trattamento dei dati personali», cui ha fatto seguito il d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 intitolata «Codice in materia di protezione dei dati personali», da ultimo integrato dal d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101. E' bene, tuttavia, rilevare come la giurisprudenza italiana si fosse già in precedenza espressa sul punto. La Corte costituzionale, nella sentenza del 3 febbraio 1991, n. 13, ha infatti qualificato il diritto all'identità personale come «quel diritto ad essere se stesso, inteso come partecipe alla vita associata, con le acquisizioni di idee ed esperienze, con le convinzioni ideologiche, religiose, morali e sociali che differenziano, ed al tempo qualificano, l'individuo» mentre i giudici della Cassazione, nella sentenza 7 febbraio 1996, n. 978, parlano di «bene-valore, costituito dalla proiezione sociale della personalità dell'individuo, cui si correla un interesse del soggetto ad essere rappresentato, nella vita di relazione, con la sua vera identità, e non vedere travisato il proprio patrimonio intellettuale, ideologico etico, religioso, professionale».

²³ Termine mutuato da una sentenza della Corte costituzionale tedesca (Bundesverfassungsgericht) del 15 dicembre 1983, la quale, riprendendo alcune teorie della dottrina nazionale, per prima ha riconosciuto l'esistenza di un nuovo diritto fondamentale, il «Recht auf informationelle Selbstbestimmung», concepito però quale «diritto alla cogestione dei dati personali» secondo l'accezione italiana (espressione che, personalmente, si ritiene più corretto usare, soprattutto se si pensa ai margini di discrezionalità di cui dispone l'Amministrazione in talune occasioni, ed in specie in ipotesi di ostensione di documenti per i quali non sia stato espresso il consenso da parte dell'interessato ma gli stessi siano richiesti da un terzo per l'esercizio di un diritto parimenti tutelato a livello costituzionale). Sul tema v. G. Sartor, *Tutela della personalità e normativa per la “protezione dei dati”*. La sentenza della corte costituzionale tedesca sul censimento del 1983 nel dibattito dottrinale sui profili costituzionalistici del «Datenschutz», in *Informatica e Diritto*, No. 12, 1986, 95-118.

²⁴ Sul tema v. A. Sterpa, I De Vivo, C. Capasso, *L'ordine giuridico dell'algoritmo: la funzione regolatrice del diritto e la funzione ordinatrice dell'algoritmo*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società* (NAD-DIS), No. 2, 2023, 120-155.

²⁵ Locuzione con cui si identifica la capacità di modellare l'economia rendendola in grado di offrire un'esperienza d'acquisto sempre più personalizzata, sulla scorta delle abitudini e preferenze di ogni consumatore combinate con i dati dagli stessi seminati nello sterminato ambiente digitale. Sul fenomeno della profilazione, v. E. Pellicchia, *Profilazione e decisioni automatizzate al tempo della black box society: qualità dei dati e leggibilità dell'algoritmo nella cornice della responsible research and innovation*, in *Nuove leggi comm.*, No. 5, 2018, 1209-1234.

²⁶ Sul tema si v. il pensiero di L. Friedman, *The Republic of Choice. Law, authority and Culture*, Harvard University Press, 1990, 184; J. Rosen, *The Unwanted Gaze. The Destruction of Privacy in America*, Random House, 2000, 20; P.E. Agree, M. Rotenberg, *Technology and Privacy. The New Landscape*, Cambridge University Press, 2001, 7.

²⁷ P. Pallaro, *Libertà della persona e trattamento dei dati personali nell'Unione europea*, Giuffrè, 2002, 45.

Tale ultimo aspetto, unitamente alle esigenze dell'Unione europea di addivenire alla costruzione di un mercato unico digitale²⁸, ha imposto una (rinnovata) riflessione giuridica intorno alla nozione di dato personale, conducendo alla messa a punto di una serie di strumenti funzionali a rispondere a diversi fenomeni ed esigenze in ordine alla protezione anche della c.d. «identità digitale»²⁹, nel delicato bilanciamento tra interesse all'accesso alle informazioni personali (in un'accezione largamente intesa) e circolazione «sicura» delle stesse³⁰.

In tale frangente assume un ruolo rilevante il regolamento UE del 27 aprile 2016, n. 679, GDPR (*General Data Protection Regulation*)³¹, il quale, pur ponendosi in linea di continuità con la precedente direttiva n. 94/46/CE – che ha tracciato i principi fondamentali in tema di trattamento dei dati personali e

²⁸ All'interno del quale i dati personali assumono un rilevante potere economico, atteso che, come ricordato da M. Bombardelli, voce *Dati personali*, cit., 355, «la loro cessione all'operatore economico da parte dell'utente di un servizio, in genere digitale, viene a configurarsi di fatto come la controprestazione per la fruizione di quel servizio». In tal senso occorre ricordare la «Strategia Europa 2020», COM(2010), in cui sono state individuate diverse iniziative c.d. «faro», tra cui la creazione della c.d. «Agenda digitale europea» cui ha fatto seguito, pochi anni più tardi, la «Strategia sul mercato unico digitale», COM(2015)192 final, laddove il mercato viene definito un luogo «in cui è garantita la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali e in cui, quale che sia la loro cittadinanza o nazionalità o il luogo di residenza, persone e imprese non incontrano ostacoli all'accesso e all'esercizio delle attività online in condizioni di concorrenza leale e potendo contare su un livello elevato di protezione dei consumatori e dei dati personali».

²⁹ Concetto che include sia la proiezione dell'identità personale di un individuo su web, sia l'insieme delle tecniche di identificazione del soggetto che consentono al medesimo di agire nella realtà virtuale tramite strumenti informatici. Cfr., in tal senso, il Decreto del Presidente del Consiglio 24 ottobre 2014 «Definizione delle caratteristiche del sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale di cittadini e imprese (SPID), nonché dei tempi e delle modalità di adozione del sistema SPID da parte delle pubbliche amministrazioni e delle imprese», il quale definisce l'identità digitale come la «rappresentazione informatica della corrispondenza biunivoca tra un utente e i suoi attributi identificativi, verificata attraverso l'insieme dei dati raccolti e registrati in forma digitale» (art. 1, lett. o). In tema, tra i tanti lavori, v. G. Resta, *Identità personale e identità digitale*, in *Dir. inf. infor.*, 2007, 511 ss.; G. Alpa, *L'identità digitale e la tutela della persona*, in *Contr. Impr.*, 2017, 723 ss.

³⁰ Le istituzioni europee hanno negli ultimi tempi dato particolare rilievo ed enfasi alle tecnologie digitali. Del resto, proprio l'esperienza derivante dall'emergenza pandemica da Covid-19 ha reso evidente, su scala globale, la necessità di contenere e «controllare» il flusso dei dati, atteso che, successivamente all'insorgere della stessa, si è assistito ad un aumento significativo del volume di dati e di informazioni all'interno nell'ecosistema digitale, in considerazione anche delle misure di «confinamento forzato», decise dagli organi governativi degli Stati, al fine di limitare il più possibile il diffondersi del *virus*, costringendo i cittadini, in assenza di piazze «reali» sulle quali sostare, a migrare su piazze «virtuali» al fine di mantenere viva la socialità.

³¹ Relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, sul quale, tra i tanti, v. G. Cerrina Feroni (a cura di), *Commerciabilità dei dati personali. Profili economici, giuridici, etici della monetizzazione*, Il Mulino, 2024; E. Chizzola, P. Guarda, V. Maroni, L. Rufo (a cura di), *Ricerca in sanità e protezione dei dati personali: scenari applicativi e prospettive future: atti del Convegno, Trento, 29 settembre 2023*, Editoriale Scientifica, 2024; M. Federico, *Protezione dei dati personali e tutela collettiva: itinerari di comparazione tra Europa e Stati Uniti*, Giappichelli, 2024; E. Raganella (a cura di), *La monetizzazione dei dati personali*, Giuffrè, 2024; B. Ponti, *Attività amministrativa e trattamento dei dati personali: gli standard di legalità tra tutela e funzionalità*, Franco Angeli, 2023; P. Aurucci, *Il trattamento dei dati personali nella ricerca biomedica: problematiche etico-giuridiche*, Edizioni scientifiche Italiane, 2023; A. Adinolfi, A. Simoncini (a cura di), *Protezione dei dati personali e nuove tecnologie: ricerca interdisciplinare sulle tecniche di profilazione e sulle loro conseguenze giuridiche*, Edizioni scientifiche Italiane, 2022; G. Cassano (a cura di), *Il processo di adeguamento al GDPR*, Giuffrè, 2022; P. Stanzone (a cura di), *I poteri privati delle piattaforme e le nuove frontiere della privacy*, Giappichelli, 2022; A. Pajno, F. Donati, A. Perrucci (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione? Vol. I, Diritti fondamentali, dati personali e regolazione*, Il Mulino, 2022; G. Alpa, *Il diritto di essere se stessi*, La Nave di Teseo, 2021, spec. 253 ss.; C. Irti, *Consenso «negoziato»*, cit., 2021; S. Scagliarini, *La tutela della privacy e dell'identità personale nel quadro dell'evoluzione tecnologica*, in *Consulta Online*, No. 2, 2021, 489 ss.; M. Bombardelli, *Dati personali*, cit., 352 ss.; E. Pellecchia, *Dati personali, anonimizzati, pseudonimizzati, deidentificati: combinazioni possibili di livello molteplici di identificabilità nel GDPR*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2020, 360 ss.; F. Rossi Dal Pozzo, *Il mercato unico digitale europeo e il regolamento UE sulla privacy*, in R. Cavallo Perin, D.U. Galetta (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Giappichelli, 2020, 43-45; R. Panetta, a cura di, *Circolazione e protezione dei dati personali, tra libertà e regole del mercato. Commentario al Regolamento UE n. 2016/679 (GDPR) e al novellato d.lgs. 196/2003 (Codice Privacy)*, Giuffrè, 2019; C. Colapietro, *Il diritto alla protezione dei dati personali in un sistema delle fonti multilivello*, Editoriale Scientifica, 2018; E. Lucchini Guastalla, *Il nuovo regolamento europeo sul trattamento dei dati personali: i principi ispiratori*, in *Contr. Impr.*, 2018, 106; A. Pisapia, *La tutela per il trattamento e la protezione dei dati personali*, Giappichelli, 2018; S. Calzolaio, *Protezione dei dati personali*, in *Dig. disc. pubbl.*, aggiorn. No. VII, Utet, 2017, 594-612; G. Busia, L. Liguori, O. Pollicino (a cura di), *Le nuove frontiere della privacy nelle tecnologie digitali*, Aracne, 2016; F. Pizzetti, *Privacy e il diritto europeo alla protezione dei dati personali. Dalla Direttiva 95/46 al nuovo Regolamento europeo sulla privacy: origini e ambito di applicazione*, in *Eur. Dir. priv.*, 2016, 1249.

libera circolazione degli stessi³² – abbandona la concezione proprietaria del dato, riservando una significativa attenzione agli obblighi di protezione riguardanti i diritti dei soggetti cui i dati si riferiscono³³, ai profili di responsabilità del titolare del trattamento (*accountability*), al tema del consenso espresso nonché, infine, alle tecniche di tutela basate su un approccio preventivo (*privacy by design* e *privacy by default*), ovvero incentrate sulla valutazione dei possibili rischi che il trattamento può avere sia rispetto alla lesione dei diritti della persona interessata, sia più in generale in riferimento alla salvaguardia degli interessi della collettività³⁴.

3. L' INFLUENCER MARKETING E LE IMPLICAZIONI DAL PUNTO DI VISTA DELLA TUTELA DEI DATI PERSONALI

Come visto in precedenza, le profonde trasformazioni determinate dall'avvento delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) – quali *big data*, *data analysis*, Internet delle cose, intelligenza artificiale³⁵ – nonché il successo riscosso dai *social media*³⁶, hanno condotto alla definizione di una nuova dimensione sociale, nella quale l'esigenza del singolo al pacifico godimento dell'indipendenza privata viene sovente ad assumere una posizione recessiva rispetto alla necessità di rendere pubblici molteplici e rilevanti aspetti della propria sfera riservata.

Il desiderio di narrarsi e auto-promuoversi, al fine di offrire una determinata immagine di sé (prodromica alla delineazione di una precisa identità virtuale, talvolta non del tutto corrispondente a quella reale), induce spesso l'utente a far circolare sui *social network* più informazioni personali di quelle che il medesimo (probabilmente) sarebbe disposto a condividere con i terzi nel mondo reale, rarefacendo sensibilmente quel confine tra sfera pubblica e privata, baluardo indiscusso del «*the right to be let alone*» di origine statunitense.

Lo sviluppo di tale «*attitude*» in seno alla società odierna risente in maniera significativa del fenomeno sociologico della «vetrinizzazione sociale», traducibile in quella «amplificazione esagerata della funzione esercitata inizialmente dalle vetrine dei negozi verso le merci esposte, la quale si proietta, ora, dall'altra parte del vetro, sull'individuo stesso, che diventa inevitabilmente oggetto della messa in scena quotidiana, soprattutto attraverso l'uso dei media»³⁷.

³² Il considerando no. 1 del GDPR ricorda che «la protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati di carattere personale è un diritto fondamentale».

³³ In tal senso confermando la natura non più solo statica della *privacy*.

³⁴ Anche nel nostro Paese, come è noto, al termine di un travagliato percorso parlamentare, il processo di adeguamento della normativa italiana al nuovo Regolamento si è concluso con l'adozione del D.lgs. 10 agosto 2018, n. 101.

³⁵ Regolamento (UE) 2024/1689 del 12 luglio 2024 sull'intelligenza artificiale (c.d. *AI Act*, il quale entrerà in vigore compiutamente il 2 agosto 2026), il quale introduce regole armonizzate per lo sviluppo e la messa in commercio di sistemi di intelligenza artificiale sul territorio dell'Unione europea. Si tratta della prima disciplina europea in materia di intelligenza artificiale, la quale, pur non senza difficoltà, cerca di delineare una serie di regole funzionali a regolamentare le nuove tecnologie (attraverso, per esempio, la classificazione delle AI sulla base di categorie di rischio), nel tentativo di assicurare che i sistemi di intelligenza artificiale, utilizzati nell'Unione europea, siano sicuri, trasparenti, tracciabili, non discriminatori e rispettosi dell'ambiente e, dunque, convivono nella nostra società nel rispetto dei diritti della persona e dei principi democratici. Per una prima analisi, v. G. Cassano, E.M. Tripodi (a cura di), *Il Regolamento europeo sull'Intelligenza Artificiale. Commento al Reg. UE n. 1689/2024*, Maggioli, 2024 e M. Iaselli (a cura di), *AI Act. Principi, regole ed applicazioni pratiche del Reg. UE 1689/2024*, Maggioli, 2024.

³⁶ Mezzi di comunicazione che rendono possibile creare, condividere e scambiare contenuti generati dagli utenti attraverso le piattaforme *web-based*.

³⁷ V. Codeluppi, *La vetrinizzazione sociale. Il processo di spettacolarizzazione degli individui e della società*, Bollati Boringhieri, 2007 e Id., *Vetrinizzazione. Individui e società in scena*, Bollati Boringhieri, 2021, 1-2, nel quale l'autore sottolinea che «lo spazio della vetrina rappresenta anche una dimensione profondamente diversa rispetto a quella realtà fisica che viene vissuta quotidiana-

E, a ben vedere, è proprio nell'ambito dei servizi offerti dalle piattaforme digitali che gli individui mettono in atto tale processo di spettacolarizzazione del vissuto, spogliandosi della propria identità personale nel tentativo di assumere una diversa identità *social*, con l'obiettivo di raccogliere consensi e approvazione (i c.d. *likes*) da parte degli altri utenti della rete.

La tendenza degli utenti a voler apparire “perfetti” nel mondo digitale, celando le proprie imperfezioni dietro filtri, ritocchi e narrazioni “meditate”, è ricondotta dagli studi sociologici in materia alla c.d. «sindrome di Dorian Gray», ove «l'idealizzazione dell'individuo e della comunità si intreccia con la cultura della cancellazione e la ricerca ossessiva di potere, prestigio e controllo»³⁸.

Il processo poc'anzi descritto ha influito in maniera significativa sulla nascita e sul successo dell'*influencer marketing*, nuovo modello di *business online* che prevede il coinvolgimento, da parte delle aziende, di un *testimonial*, di un *blogger* o di un *social reviewer*³⁹ allo scopo di aumentare la visibilità di un determinato prodotto (sponsorizzato) e, di conseguenza, incrementarne le vendite⁴⁰.

Punto di forza di detta strategia commerciale è rappresentato dal fatto che i contenuti condivisi⁴¹ dagli *influencer* sui *social network* (quali *Instagram*, *YouTube*, *Facebook*, *Twitter* e, più recentemente, *Tik Tok*) sono in grado di intercettare in maniera più o meno immediata un elevatissimo numero di *follower* – seguaci⁴² i quali, proprio in virtù del carisma e della autorevolezza degli *influencer* rispetto a determinati temi o *focus* di interessi, sono portati quasi naturalmente a subirne il potere condizionante⁴³.

mente dalle persone. Costituisce infatti uno spazio di “sogno” che, pur essendo totalmente artificiale, coinvolge in profondità e invita a entrare al suo interno, perché si presenta come ideale, perfetto e privo di qualsiasi problema. Il modello di comunicazione della vetrina, però, produce anche una vera e propria forma di dipendenza psicologica».

³⁸ L. Guercio, *Lo specchio Post-Moderno di Dorian Gray nell'era digitale: l'accelerata esasperazione dell'Io nei processi sociali di fronte all'inerzia e alla fragilità dei processi normativi*, in *Sociologia del Diritto*, No. 2, 2024, 39, per la quale (spec., 43-44), l'individuo simula nell'ambiente digitale la propria esistenza proprio come faceva Dorian Gray che «tramite il ritratto riusciva a nascondere i segni del tempo e dei suoi peccati, mentre la sua natura marciva nell'oscurità... come il ritratto di Dorian... l'idealismo digitale può nascondere una realtà più oscura e isolante: mentre alimentiamo il desiderio di presentarci in modo digitale, la nostra era essenza umana e le relazioni autentiche si consumano nell'ombra della tecnologia».

³⁹ Soggetti suscumbibili nella più generale categoria di *influencer*, i quali godono di una certa popolarità sulla rete grazie alla “vetrina digitale” offerta dai *social*. Secondo l'Allegato A della delibera Agcom n. 7/24 «Linee Guida volte a garantire il rispetto delle disposizioni del Testo Unico da parte degli *influencer* e istituzioni di un apposito Tavolo Tecnico», 1-2, per *influencer* si intendono «quei soggetti che svolgono un'attività analoga o comunque assimilabile a quella dei fornitori di servizi di media audiovisivi sotto la giurisdizione nazionale, laddove risultino possedere cumulativamente i seguenti requisiti: - il servizio offerto costituisce attività economica ai sensi degli articoli 56 e 57 del TFUE; - lo scopo principale del servizio offerto è la fornitura di contenuti, creati o selezionati dall'*influencer*, che informano, intrattengono o istruiscono e che sono suscettibili di generare reddito direttamente in esecuzioni di accordi commerciali con produttori di beni e servizi o indirettamente in applicazione degli accordi di monetizzazione applicati dalla piattaforma o dal social media utilizzato; l'*influencer* ha la responsabilità editoriale sui contenuti, la quale include il controllo effettivo sulla creazione, sulla selezione o sulla organizzazione dei contenuti medesimi; - il servizio è accessibile al grande pubblico, raggiunge un numero significativo di utenti sul territorio italiano, ha un impatto rilevante su una porzione significativa di pubblico e i contenuti sono diffusi tramite un servizio di piattaforma di condivisione di video o di *social media*; - il servizio consente la fruizione dei contenuti su richiesta dell'utente; - il servizio è caratterizzato da un legame stabile ed effettivo con l'economia italiana; - i contenuti sono offerti tramite l'utilizzo della lingua italiana o sono esplicitamente rivolti agli utenti sul territorio italiano». In base al numero di *follower* e alle interazioni del profilo si possono distinguere diverse figure di *influencer*. Sul punto si veda il *Glossario Marketing* pubblicata sul sito *deren.com*, il quale differenzia i compensi per gli *influencer* a seconda della categoria di riferimento (basata sul numero di *follower*) e della piattaforma di utilizzo (*Facebook*; *Instagram*; *Tik Tok*; *YouTube*). Di seguito si indicano, a mero titolo esemplificativo, le fasce di *follower* facendo esclusivo riferimento a *Youtube*: *nano influencer* (seguiti da un minimo di 3.000 ad un massimo di 10.000 *follower*); *micro influencer* (seguiti da un minimo di 10.000 ad un massimo di 50.000 *follower*); *mid-tier influencer* (seguiti da un minimo di 50.000 ad un massimo di 100.000 *follower*); *macro influencer* (seguiti da un minimo di 100.000 ad un massimo di 500.000 *follower*); *mega influencer* (seguiti da un minimo di 500.000 ad un massimo di 1 milione di *follower*); *celebrity* (oltre un milione di *follower*) Per una analisi più approfondita, v. T.B. Cornwell, H. Kats, *Influencer. The science behind swaying others*, Oxfordshire, 2020.

⁴⁰ Sull'inquadramento di tale contratto, v. G. Corapi, *Il contratto di influencer marketing*, in *Nuovo Diritto civile*, No.1, 2022, 243-268.

⁴¹ Siano essi frammenti di vita personale piuttosto che promozione di prodotti, o servizi di vario genere, basati su accordi di sponsorizzazione conclusi con aziende.

⁴² E, dal punto di vista dei *brand*, potenziali consumatori.

⁴³ In quanto soggetti ormai “fidelizzati”.

Al di là degli aspetti sociologici e psicologici legati a questo nuovo modello di *business* (che non possono essere trattati in questo scritto)⁴⁴, l'esistenza del succitato potere condizionante e la capacità dello stesso di incidere su diritti fondamentali degli utenti pone problemi giuridici di non poco momento, legati (a titolo esemplificativo e non esaustivo) alla tutela dei consumatori, alle pratiche di concorrenza sleale e pubblicità ingannevole⁴⁵, al diritto d'autore⁴⁶ e, naturalmente, al trattamento, alla protezione e alla sicurezza dei dati personali.

Problematiche delle quali, del resto, il legislatore europeo e i regolatori (non solo europei, ma anche domestici) hanno cominciato ad avere contezza solo in tempi relativamente recenti, a conferma della complessità di tale fenomeno nonché, al contempo, della necessità di una sua definizione e regolamentazione, stante l'esigenza di tutelare gli utenti da rischi e pericoli⁴⁷.

Delineate le coordinate fondanti il diritto alla *privacy* e alla riservatezza dei dati personali, e descritto il contesto in cui si è sviluppato il fenomeno dell'*influencer marketing*, occorre porre attenzione alle garanzie apprestate dalla normativa GDPR con riferimento alla protezione dei dati personali, al fine di verificare quali norme possono assumere rilevanza nell'ipotesi in cui vengano in rilievo attività che vedono il coinvolgimento della figura dell'*influencer*.

In linea generale occorre ricordare che, ai fini dell'applicabilità della disciplina europea in materia di tutela della *privacy*, è necessario venga posto in essere un trattamento di dati personali, definito dal regolamento europeo come «qualsiasi operazione o insieme di operazioni, compiute con o senza l'ausilio di processi automatizzati e applicate a dati personali o insiemi di dati personali, come la raccolta, la registrazione, l'organizzazione, la strutturazione, la conservazione, l'adattamento o la modifica, l'estrazione, la consultazione, l'uso, la comunicazione mediante trasmissione, diffusione o qualsiasi altra forma di messa a disposizione, il raffronto o l'interconnessione, la limitazione, la cancellazione o la distruzione»⁴⁸.

Laddove si configuri un rapporto contrattuale tra un *brand* e l'*influencer* è evidente che il primo, in quanto titolare del marchio, assume anche la veste di titolare del trattamento – dotato di poteri di decisione e direzione in ordine al trattamento dei dati e al quale il Regolamento attribuisce profili di respon-

⁴⁴ Sul tema, fondamentali gli studi di S. Asch e S. Milgram sul condizionamento sociale, sui quali v. P. Lunt, *Stanley Milgram. Understanding obedience and its implication*, Red Globe Press, 2009; G.I. Schulman, *Asch conformity studies: conformity to the experimenter and/or to the group?*, in *Sociometry*, No. 1, 1967, 26-40.

⁴⁵ L'Autorità AGCM, con provvedimento 31002 del 14 dicembre 2023, ha irrogato alla società Balocco S.p.a. Industria Dolciaria una sanzione di 420 mila euro, alla società Fenice S.r.l. una sanzione di 400 mila euro e alla società TBS Crew S.r.l. una sanzione di 675 mila euro (queste due ultime società riconducibili all'*influencer* C.F.), poiché le società coinvolte, con riferimento all'iniziativa "*Pandoro Pink Christmas*", sono risultate idonee ad integrare gli estremi di una pratica commerciale scorretta capace di indurre in errore i consumatori in merito alla beneficenza legata al prodotto, ai sensi degli artt. 20, co. 2, 21 e 22 cod. cons. Come del resto ricordato dalla stessa A. (cfr. Relazione annuale 2024, spec. 111 ss., rinvenibile sul sito www.agcm.it) «le comunicazioni commerciali che uniscono attività di sponsorizzazione da parte di cd. *influencer* ad attività benefiche sono oggetto di grande attenzione per la loro rilevanza e problematicità, in particolare, nel contesto dell'attuale digitalizzazione della società e dell'economia. Esse, infatti, possono incidere in maniera significativa sulle scelte economiche dei consumatori, facendo leva sulla loro particolare sensibilità etica per iniziative benefiche, specie se rivolte a favore di bambini o ragazzi affetti da gravi malattie o recanti disabilità ed in occasione di particolari ricorrenze». La scorrettezza delle predette comunicazioni commerciali o campagne pubblicitarie verrebbe in rilievo, in particolare, «laddove la commistione tra sponsorizzazione e iniziative benefiche – amplificata dal ruolo per definizione svolto dai cd. *influencer* – sia tale da indurre in errore i consumatori dando loro l'impressione di poter contribuire direttamente all'iniziativa benefica tramite l'acquisto del prodotto pubblicizzato».

⁴⁶ Sul punto, v. G. Barozzi Reggiani, *Influencer marketing e regolazione pubblica nel prisma del costituzionalismo digitale*, in *Rivista Corte dei Conti*, No. 5, 2022, 96 ss.

⁴⁷ In tal senso, è del 16 febbraio 2022 la pubblicazione, da parte del Parlamento europeo, di uno studio condotto sul fenomeno degli *influencer* dal titolo «*The impact of influencers on advertising and consumer protection in the Single market*», anticipato da un dossier, del 2018, della Commissione europea sul medesimo tema.

⁴⁸ Art. 4, par.1, n. 2, del Regolamento.

sabilità in caso di trattamento di dati personali assunti in violazione di legge⁴⁹ – mentre il secondo, in qualità di *ambassador* in base alle regole di ingaggio, riveste il diverso ruolo di interessato.

In ipotesi di trattamento di dati personali assumono un ruolo centrale nell'architettura della protezione degli stessi gli strumenti giuridici dell'informativa – quale condizione preventiva, minima ed indispensabile per la liceità del trattamento⁵⁰ – e il consenso prestato dall'interessato⁵¹.

Con riferimento agli obblighi informativi previsti nel GDPR il *brand* titolare del trattamento è tenuto a rendere edotto l'*influencer* delle finalità e delle utilizzazioni dei dati raccolti mediante un'informativa esaustiva e di facile lettura, individuando correttamente gli eventuali trasferimenti dei dati *extra*-UE e il periodo di conservazione degli stessi nonché, in conformità al principio di trasparenza di cui all'articolo 12 del GDPR, delle azioni idonee ad esercitare il controllo sui dati forniti al titolare⁵².

All'informativa che, come già detto, assume una posizione centrale poiché rende possibile la consapevolezza dell'interessato circa le attività svolte dal titolare sui dati che lo riguardano⁵³, deve seguire il consenso dell'*influencer*, da manifestarsi «mediante dichiarazione o azione positiva inequivocabile»⁵⁴.

Diverso, invece, il caso in cui l'*influencer*, da semplice “utente”, venga ad assumere la veste di titolare del trattamento.

Al riguardo, occorre osservare che il GDPR non si applica ai trattamenti di dati personali «effettuati da una persona fisica per l'esercizio di attività a carattere esclusivamente personale o domestico»⁵⁵, quali per esempio corrispondenza ed indirizzari, uso dei *social network*, nonché attività *online* intraprese nel quadro delle succitate attività⁵⁶.

Nel caso in cui, tuttavia, dopo aver postato un contenuto l'*influencer* “gestisca” le informazioni (di varia natura) di *follower* e *baters*⁵⁷ a scopo professionale (ovvero al fine di trasformare il dato in un *asset* utilizzabile dall'azienda per fini commerciali)⁵⁸, lo stesso assumerà il ruolo di titolare del trattamento ai sensi del Regolamento. In tale ultima ipotesi l'*influencer*, oltre ad essere tenuto ad osservare i principi stabiliti dal GDPR – quali liceità, correttezza, trasparenza, limitazione delle finalità e della conservazione, minimizzazione dei dati, esattezza, integrità e riservatezza delle informazioni –, dovrà fornire una adeguata informativa sul trattamento dei dati dell'interessato ed ottenere uno specifico consenso da parte

⁴⁹ Dovendo lo stesso rispettare i principi fondamentali applicabili a qualsiasi trattamento, liceità, correttezza, trasparenza, limitazione delle finalità e della conservazione, minimizzazione dei dati, esattezza, integrità, riservatezza ed *accountability*.

⁵⁰ Poiché attraverso di essa l'interessato apprende dal titolare del trattamento le informazioni essenziali per l'esercizio dei propri diritti. Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 4, n. 7, del Regolamento, è titolare del trattamento «la persona fisica o giuridica, l'autorità pubblica, il servizio o altro organismo che, singolarmente o insieme ad altri, determina le finalità e i mezzi del trattamento di dati personali; quando le finalità e i mezzi di tale trattamento sono determinati dal diritto dell'Unione o degli Stati membri, il titolare del trattamento o i criteri specifici applicabili alla sua designazione possono essere stabiliti dal diritto dell'Unione o degli Stati membri».

⁵¹ In ipotesi di dati sensibili il consenso deve sempre essere espresso.

⁵² Nell'ipotesi in cui l'azienda-titolare del trattamento provveda ad externalizzare alcune operazioni di trattamento di dati personali a società terze, a venire in rilievo sarà anche la figura del responsabile del trattamento, identificato in quella «persona fisica o giuridica, l'autorità pubblica, il servizio o altro organismo che tratta dati personali per conto del titolare del trattamento» (art. 4, par. 1, n. 7, del Regolamento).

⁵³ Condizionandone la liceità del trattamento ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento.

⁵⁴ Art. 4, par. 1, n. 11, Reg. cit. Si tratta, del resto, di un elemento necessario affinché la circolazione dei dati possa considerarsi legittima (cfr. art. 6 del Reg., il quale disciplina anche le eccezioni al consenso).

⁵⁵ Art. 2, paragrafo 2, lett. c), Reg. cit.

⁵⁶ Cfr. *Considerando* n. 18, Reg. cit.

⁵⁷ Si pensi a opinioni religiose, di salute, oppure relative all'orientamento sessuale: informazioni, tutte, non enucleabili tra i c.d. dati comuni ma aventi natura di dati c.d. “sensibili”.

⁵⁸ Per finalità di *marketing* – per es., invio di comunicazioni commerciali – o profilazione, procedura prodromica a mappare gusti e preferenze da portare a conoscenza delle aziende-*brand*.

dell'utente per l'utilizzo dei dati per finalità di *marketing* o profilazione, secondo le regole già specificate in precedenza.

Del resto, quand'anche le informazioni fornite dai *follower* siano state originariamente fornite in maniera del tutto spontanea all'*influencer* – in quanto espressione del diritto degli utenti a manifestare liberamente il proprio pensiero ai sensi dell'art. 21 della Costituzione – il riutilizzo delle stesse per finalità terze non può che essere ricondotto ad una ipotesi di trattamento di dati secondo le disposizioni del GDPR, poiché ciò che rileva ai fini dell'applicabilità della disciplina in parola è lo scopo (mutato) del trattamento⁵⁹.

4. SFRUTTAMENTO DELL'IMMAGINE DEL MINORE (C.D. SHARENTING) DA PARTE DEL GENITORE INFLUENCER

Altra questione non direttamente disciplinata dal nostro ordinamento, ma che merita di essere approfondita poiché sta acquisendo contorni e dimensioni sempre più rilevanti, è rappresentata dalla costante esposizione sui *social media* – da parte di genitori, o di adulti che ne siano a qualche titolo responsabili – di soggetti minori d'età.

Un fenomeno largamente diffuso tra i genitori *influencer* (ma non solo) è costituito in particolare dal c.d. *sharenting* (neologismo anglofono nato dalla combinazione di *parenting* e *sharing*), ovvero quella tendenza a condividere *online* la vita dei propri figli minorenni mediante la diffusione sui *social network* o altrove di immagini, video o informazioni⁶⁰.

Tale pratica assume interesse dal punto di vista del presente scritto in quanto intercetta il tema della tutela dei dati personali del minore (ed, in particolare, l'immagine) nei confronti del mondo estraneo al contesto familiare, nonché il divieto di intromissione nella vita privata altrui, involgendo ancor prima la delicata tematica dei diritti dei minori e della responsabilità genitoriale, quest'ultima da intendersi in prima battuta quale insieme dei diritti e dei doveri sanciti in Costituzione (e, di volta in volta, indicati dalla legge) che spettano e gravano sui genitori nei confronti dei propri figli⁶¹.

Sul punto preme osservare che, quello dei minori, rappresenta da sempre un terreno scivoloso, poiché interessa una categoria di individui per molto tempo considerata oggetto di tutela piuttosto che

⁵⁹ Circa il trattamento di categorie particolari di dati, c.d. sensibili, cfr. art. 9 del Reg. cit.

⁶⁰ Fenomeno analogo è quello del c.d. *sonogram* (fusione tra *Son* e *Instagram*), canale interamente dedicato alla vita dei minori. Sul tema. v. D. Caccioppo, *Sharenting e tutela dei dati personali del minore: profili di un fenomeno interdisciplinare*, in *Rivista italiana di informatica e Diritto*, No. 2, 2024, 385-397; A. Lavorgna, M. Tartari, *La sovraesposizione digitale dei minori. Un approccio multidisciplinare al fenomeno dello sharenting*, Franco Angeli, 2023; M. Foglia, *Sharenting e riservatezza del minore in rete*, in *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, No. 16 bis, 2022, 3550-3569 e, più in generale, circa i pericoli insiti nella rete, G. Barozzi Reggiani, *Protezione dei minori dai contenuti nocivi circolanti sulle video sharing Platforms: un'ipotesi di (ir)ragionevolezza legislativa?*, in *Rivista italiana di informatica e Diritto*, No. 2, 2024, 371-384 e F. P. Pontani, *Tutela dei minori in Rete*, in A.D. Cortesi (a cura di), *ICT e Diritto nella società delle informazioni*, Giappichelli, 2019, 321 ss.

⁶¹ L'art. 30 Cost. qualifica quello di educare come diritto-dovere dei genitori, riconosciuto a garanzia dell'interesse dei minori, in quanto finalizzato ad assicurare al figlio, come ricorda E. Lamarque, *Art. 30*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Utet, 2006, 633, «uno sviluppo e una maturazione integrale della personalità conformi ai precetti di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione e deve svolgersi nel rispetto delle libertà che la Costituzione garantisce anche ai minori». Vanno richiamate anche le norme di cui agli artt. 147 e 357 del codice civile, le quali impongono ai genitori e al tutore un dovere di cura e di educazione nei confronti dei figli minorenni, inclusa anche la corretta gestione dell'immagine pubblica del minore. In caso di violazione di tali doveri, l'autorità giudiziaria potrà intervenire emettendo, tra gli altri, anche provvedimenti inibitori contenenti l'ordine di rimozione dei contenuti dalla rete oltreché di eliminazione dai motori di ricerca di contenuti relativi al minore.

soggetto di diritti, secondo un approccio dei pubblici poteri teso a dare preminenza alle istanze di protezione piuttosto che a quelle di autodeterminazione⁶².

Se le prime dichiarazioni internazionali a tutela dei minori⁶³ sono espressione di quella visione paternalistica che considera «i fanciulli» meri recettori di tutele e servizi offerti da soggetti adulti e, dunque, si limitano ad enunciare alcuni diritti sociali, culturali ed economici riferibili ai succitati soggetti, in tempi più recenti, – ed in particolare a partire dalla Convenzione Onu del 1989 sui diritti dell'infanzia – al minore⁶⁴ viene riconosciuto il godimento di alcune libertà, quali quelle di coscienza e di religione, assicurando specifiche garanzie anche a protezione della riservatezza, atteso che «nessun fanciullo» può essere «oggetto di interferenze arbitrarie o illegali nella sua vita privata, nella sua famiglia, nel suo domicilio o nella sua corrispondenza, e neppure di affronti illegali al suo onore e alla sua reputazione»⁶⁵.

La figura del minore ha assunto importanza anche in altre fonti normative internazionali, quali la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti del minore del 1996⁶⁶ e la Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000⁶⁷, la quale dedica una norma specifica ai «diritti del bambino», a conferma del graduale riconoscimento di autonomia in capo a soggetti che, pur caratterizzati da un'indole ancora in via di formazione, devono poter esprimere le proprie opinioni – nella misura in cui il loro grado di maturità lo consenta – in quanto soggetti meritevoli, al pari degli adulti, di essere considerati nella loro irripetibile singolarità e dignità.

A livello nazionale l'affermazione della centralità del minore ha richiesto del tempo poiché, nonostante la Costituzione fin dalla sua entrata in vigore menzioni i minori in alcune disposizioni riguardanti il contesto familiare e l'educazione⁶⁸, a lungo è prevalso un approccio di natura pressoché tutorio nei confronti di detti soggetti⁶⁹. Solo a partire dagli anni Settanta del secolo scorso tale dimensione ha cominciato a scolorire per lasciare spazio al riconoscimento del minore quale soggetto di diritti, nei cui confronti i genitori non esercitano più una *potestas* bensì assumono la responsabilità condivisa⁷⁰ di

⁶² Si v. G. Matucci, *Lo statuto costituzionale del minore di età*, Cedam, 2015, 137 ss.

⁶³ La Dichiarazione dei diritti dei fanciulli del 1924, redatta dalla Società delle Nazioni a Ginevra il 23 febbraio del 1924 e la Dichiarazione internazionale sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1959. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Cedu), sottoscritta a Roma il 4 novembre 1950 dai Paesi appartenenti al Consiglio d'Europa, non riguarda in maniera specifica il minore ma in essa ve ne fa menzione all'art. 5, par. 1, lett. (d) e all'art. 6, par. 1; inoltre, l'art. 2 del Protocollo addizionale codifica il diritto all'istruzione di bambini e ragazzi.

⁶⁴ Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (*Convention on the Rights of the Child - CRC*), adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia con la legge 27 maggio 1991, n. 176.

⁶⁵ Articolo 16 della Convenzione succitata.

⁶⁶ Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, approvata dal Consiglio d'Europa a Strasburgo il 25 gennaio 1996 e ratificata dall'Italia con la legge 20 marzo 2003, n. 77.

⁶⁷ Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea, sottoscritta dai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione e proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000.

⁶⁸ In particolare, come già ricordato, all'art. 30, che riconosce il «dovere e diritto dei genitori [di] mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio», l'art. 31, secondo cui la Repubblica italiana deve agevolare la formazione della famiglia, nonché tutelare «la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo», l'art. 34 che, se pur non citando espressamente, ad essi si rivolge laddove dichiara che «la scuola è aperta a tutti».

⁶⁹ Cfr. P. Passaglia, *I minori nel diritto costituzionale*, in F. Giardina, E. Pellicchia (a cura di), *Una voce per i minori*, Pisa, 2008; L. Ferrajoli, *I diritti fondamentali dei bambini*, in *Minorigiustizia*, No. 7, 2014, 91 ss.

⁷⁰ Nella prospettiva del codice del 1942, per ragioni storiche e culturali, il figlio era sottoposto alla patria potestà sino al raggiungimento della maggiore età. Con la riforma del 1975 la potestà, da «patria», diviene genitoriale, riconoscendo pertanto parità ad entrambi i genitori nella educazione dei propri figli. Infine, con l'approvazione della legge 10 dicembre 2012, n. 219 e il d.lgs. 28 dicembre 2013, n. 154, che sanciscono il riconoscimento della responsabilità genitoriale in luogo della potestà. Sulla prospettiva di tutela del minore nel codice del '42. Cfr. E. La Rosa, *Tutela dei minori e contesti familiari, Contributo allo studio per uno statuto dei diritti dei minori*, Giuffrè, 2005, 35 ss. e V. Carbone, *La diversa evoluzione della responsabilità genitoriale paterna e di quella materna*, in *Fam. dir.*, 2016, 209 ss.

assistere, educare e mantenere la prole nella propria crescita secondo il «*best interests of the child*»⁷¹, principio che funge da limite all'esercizio della responsabilità genitoriale ma, al contempo, da parametro di ponderazione degli stessi diritti del minore⁷².

E', dunque, all'interno di questo complesso quadro che deve essere esaminato lo *sharenting* che, come si è già anticipato, è un fenomeno non ancora normato a livello nazionale ma che desta forti preoccupazioni in considerazione della capacità dello stesso di incidere sulla identità digitale del minore e sulla corretta formazione della propria personalità⁷³.

Nello specifico è bene chiarire che, dal punto di vista del Regolamento europeo in tema di tutela dei dati personali – disciplina che può essere utilizzata come base di partenza per il nostro ragionamento –, le immagini, allorché si riferiscono a persone identificate o identificabili, costituiscono a tutti gli effetti dati personali e sono assoggettate ad una specifica protezione allorché si riferiscano a soggetti vulnerabili (quali appunto i minori) coinvolti in un contesto di *marketing online*, atteso che questi ultimi «possono essere meno consapevoli dei rischi, delle conseguenze e delle misure di salvaguardia interessate nonché dei loro diritti in relazione al trattamento dei dati personali», così come chiarito nel *considerando* 38 della disciplina *de qua*⁷⁴.

L'art. 8 del GDPR, nell'affrontare la problematica concernente il consenso digitale del minore in relazione ai servizi della società dell'informazione, individua la soglia degli anni sedici per il consenso in forma autonoma al trattamento dei dati personali mentre, al di sotto di tale età, o di quella

⁷¹ Secondo la formula rinvenibile nella Convenzione di New York del 20 novembre 1989 e utilizzata dalla giurisprudenza sovranazionale e nazionale, le quali discutono da tempo su detto principio, nell'obiettivo di porre in rilievo l'interesse allo sviluppo dell'identità personale, quale tratto imprescindibile del soggetto in formazione (per un approfondimento sul tema, v. V. Lorubbio, *The best interests of the child: more than a right, a principle, a rule of procedure of international law*, Editoriale Scientifica, 2022 e Id., *The best interests of the child tra Europa e America: emersioni giurisprudenziali comparate*, Giappichelli, 2021). Circa il ruolo dei giudici, si v. l'osservazione di T. Martines, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, No. XXI, 1971, 134 ss., ora in *Opere*, Tomo I (Teoria generale), Giuffrè, 2000, 451, per il quale «poiché la produzione dell'effetto dipende dall'applicazione della legge e, a sua volta, l'applicazione della legge dipende dal modo in cui essa viene interpretata non in astratto sebbene in relazione al fatto di cui si controverte, ecco che il giudice è immesso nella realtà sociale in cui vive ed opera, diventa egli stesso un operatore politico».

⁷² Circa il riconoscimento di diritti del minore nell'era di *Internet*, si v. le riflessioni di C. Colapietro, A. Iannuzzi, *I diritti dei minori nella società digitale tra profili di responsabilità ed esigenze di protezione*, in *Rivista italiana di informatica e Diritto*, No. 2, 2024, 333-337.

⁷³ Secondo il report *Tempi digitali. Atlante dell'infanzia (a rischio in Italia 2023)*, pubblicato da Save The Children nel 2023, lo *Sharenting* coinvolge almeno l'81% dei bambini nei Paesi Occidentali.

⁷⁴ Concetto ribadito anche nel *Considerando* 75, secondo cui «i rischi per i diritti e le libertà delle persone fisiche, aventi probabilità e gravità diverse, possono derivare da trattamenti di dati personali suscettibili di cagionare un danno fisico, materiale o immateriale, in particolare [...] se sono trattati dati personali di persone fisiche vulnerabili, in particolare minori». Cfr. anche l'art. 32 della Convenzione ONU, il quale dispone che gli Stati parti riconoscono il diritto del minore di essere protetto contro lo sfruttamento economico e di non essere costretto ad alcun lavoro che comporti rischi o sia suscettibile di porre a repentaglio la sua educazione o di nuocere alla sua salute o al suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale. A livello nazionale, in tema di tutela dell'immagine, l'art. 10 del codice civile stabilisce che «qualora l'immagine di una persona o dei genitori, del coniuge o dei figli sia stata esposta o pubblicata fuori dei casi in cui l'esposizione o la pubblicazione è dalla legge consentita, ovvero con pregiudizio al decoro o alla reputazione della persona stessa o dei detti congiunti, l'autorità giudiziaria, su richiesta dell'interessato, può disporre che cessi l'abuso, salvo il risarcimento dei danni», mentre l'art. 96 della legge 22 aprile 1941, n. 633 (legge sul diritto d'autore) sancisce che «il ritratto di una persona non può essere esposto, riprodotto o messo in commercio senza il consenso di questa», salve le disposizioni dell'articolo successivo, secondo cui «non occorre il consenso della persona ritrattata quando la riproduzione dell'immagine è giustificata dalla notorietà o dall'ufficio pubblico coperto, da necessità di giustizia o di polizia, da scopi scientifici, didattici o culturali, o quando la riproduzione è collegata a fatti, avvenimenti, cerimonie di interesse pubblico o svoltisi in pubblico. Il ritratto non può tuttavia essere esposto o messo in commercio, quando l'esposizione o messa in commercio rechi pregiudizio all'onore, alla reputazione od anche al decoro della persona ritrattata». Può infine citarsi anche il Decreto 27 aprile 2006, n. 218, Regolamento recante «*Disciplina dell'impiego di minori di anni quattordici in programmi televisivi nell'ambito o al di fuori di un rapporto di lavoro*», nel quale si afferma che l'utilizzo delle immagini o voci dei minorenni deve avvenire con il massimo rispetto della dignità personale, dell'immagine, dell'integrità psicofisica e della *privacy*.

individuata dai singoli Stati (quattordici anni in Italia)⁷⁵, il succitato trattamento deve ritenersi illecito laddove il consenso non sia stato prestato o autorizzato da parte del titolare della potestà genitoriale⁷⁶, con obbligo in capo alle imprese che forniscono i predetti servizi digitali (in qualità di titolari del trattamento) di adoperarsi «in ogni modo ragionevole per verificare in tali casi che il consenso sia prestato o autorizzato dal titolare della responsabilità genitoriale sul minore, in considerazione delle tecnologie disponibili».

Casi recenti di cronaca testimoniano, tuttavia, come “le barriere” poste dai *social network* sono facilmente superabili dai minori in assenza di strumenti regolatori efficaci (c.d. *age verification*)⁷⁷, esponendo in maniera preoccupante i più piccoli ad un’arena virtuale che sottende pericolose insidie, rendendoli potenziali vittime di manipolazioni ed abusi, anche in ragione della loro scarsa esperienza⁷⁸.

⁷⁵ Nel caso dell’Italia, il legislatore ha scelto di fissare la soglia a 14 anni, concedendo l’accesso online a soggetti di anni 13 ma solo a fronte del coinvolgimento attivo degli adulti che ne abbiano la responsabilità. Cfr., da ultimo, l’articolo 2 *quinquies* del Codice *privacy*, come modificato dal d.lgs. 101 del 2018, ai sensi del quale «1. In attuazione dell’articolo 8, paragrafo 1, del Regolamento, il minore che ha compiuto i quattordici anni può esprimere il consenso al trattamento dei propri dati personali in relazione all’offerta diretta di servizi della società dell’informazione. Con riguardo a tali servizi, il trattamento dei dati personali del minore di età inferiore a quattordici anni, fondato sull’articolo 6, paragrafo 1, lettera a), del Regolamento, è lecito a condizione che sia prestato da chi esercita la responsabilità genitoriale. 2. In relazione all’offerta diretta ai minori dei servizi di cui al comma 1, il titolare del trattamento redige con linguaggio particolarmente chiaro e semplice, conciso ed esauritivo, facilmente accessibile e comprensibile dal minore, al fine di rendere significativo il consenso prestato da quest’ultimo, le informazioni e le comunicazioni relative al trattamento che lo riguarda».

⁷⁶ Come più volte chiarito dalla giurisprudenza di merito, ai fini della pubblicazione di immagini di minori sui *social network* occorre il preventivo consenso di entrambi i genitori, anche laddove sia stato disposto il regime di affidamento condiviso del minore (cfr. Trib. Pavia, ord. del 30 luglio 2024; Trib. Rieti, sent. n. 443 del 17 ottobre 2022; Trib. Trani, ord. 30 agosto 2021; Trib. Ravenna, sent. n. 1038 del 15 ottobre 2019; Trib. Mantova, ord. del 19 settembre 2017). Analogo principio si rinviene anche nel provvedimento 13 novembre 2024, n. 681 del GDPR, nel quale si afferma che, al fine di poter “postare” immagini sui *social network* relative a minori di 14 anni, è necessario il preventivo consenso di entrambi i genitori (nel caso di specie, una madre lamentava che il padre di suo figlio, minore di 14 anni, avesse postato un’immagine dello stesso sul proprio profilo *Facebook* senza ottenere il consenso della prima).

⁷⁷ Un sistema di *age verification* mira a verificare l’età dell’utente del servizio online al fine di impedire che un minore possa accedere ad un servizio a lui non rivolto o per lui potenzialmente dannoso.

⁷⁸ Con provvedimento del 2 febbraio 2023 il GDPR ha disposto, ai sensi dell’articolo 58, par. 2, lett. f), del GDPR, la misura della limitazione provvisoria del trattamento dei dati personali degli utenti stabiliti nel territorio italiano nei confronti della applicazione *Replika* (una *chatbot*, con interfaccia scritta e vocale, basata sull’intelligenza artificiale che genera un “amico virtuale” che l’utente può decidere di configurare come amico, partner romantico o mentore), sulla base di prove che hanno evidenziato concreti rischi per i minori d’età e, più in generale, per le persone in stato di fragilità emotiva, in considerazione delle risposte che vengono restituite dall’intelligenza artificiale assolutamente inadeguate rispetto al loro grado di sviluppo e autoconsapevolezza. Nella specie, oltre ad essere stato rilevato come nei due principali “*App store*” l’applicazione sia stata classificata come idonea a persone maggiori di 17 anni, mentre, nei termini di servizio (aggiornati al 14 settembre 2022) pubblicati nel sito web dello sviluppatore, sia stato indicato un divieto di utilizzo per i minori di 13 anni e l’esigenza che i minori di 18 anni siano previamente autorizzati da un genitore o da un tutore, è stato verificato che durante la fase di creazione di un account la piattaforma non preveda alcuna procedura di verifica e controllo dell’età dell’utente, di cui il sistema chiede solamente nome, e-mail e genere, né sussistano meccanismi di interdizione o blocco anche a fronte di dichiarazioni dell’utente che esplicitino la sua minore età. Lo stesso blocco è stato previsto, in data 31 marzo 2023, anche nei confronti di *ChatGPT*, per raccolta illecita di dati personali ed assenza di filtri per la verifica dell’età degli utenti. In un comunicato del 20 dicembre 2024, l’Autorità ha chiarito di aver chiuso l’istruttoria e di aver adottato un provvedimento sanzionatorio (al pagamento di una sanzione di 15 milioni di euro) e correttivo nei confronti di *OpenAI* in relazione alla gestione del servizio *ChatGPT*, ordinando alla Società di realizzare una campagna di comunicazione istituzionale di sei mesi su radio, televisione, giornali e internet, sulla base di contenuti da concordare con le Autorità e volti a promuovere la comprensione e la consapevolezza del pubblico sul funzionamento di *ChatGPT*, in particolare sulla raccolta dei dati di utenti e non-utenti per l’addestramento dell’intelligenza artificiale generativa e i diritti esercitabili dagli interessati, inclusi quelli di opposizione, rettifica e cancellazione. Anche altra Autorità amministrativa indipendente è intervenuta in tema di *age verification*: in attuazione dell’obbligo di verifica dell’età previsto dal c.d. decreto Caivano (d.l. 15 settembre 2023, n. 123, convertito con modificazioni dalla legge 13 novembre 2023, n. 159), l’AGCOM, nella seduta del 24 settembre 2024, ha approvato lo schema di regolamento che disciplina le modalità tecniche e di processo per l’accertamento della maggiore età degli utenti, che vede quali destinatari i fornitori di servizi della società dell’informazione che diffondono contenuti a carattere pornografico. Sul tema, si v. S. Trozzi, *La tutela dei minori nel prisma della protezione dei dati personali. I sistemi di verifica dell’età tra personalismi ed esigenze di bilanciamento tra diritti*, in *Rivista italiana di informatica e Diritto*, No. 2, 2024, 339-354.

Nell'attività di pubblicazione di contenuti che ritraggono minori di età emergono allora due profili: da un lato, quello attinente alla validità del consenso prestato dal minore, secondo le regole di cui all'articolo 8 del GDPR; dall'altro, quello relativo al corretto esercizio della responsabilità genitoriale.

In relazione al primo profilo, un elemento di criticità è rinvenibile nel fatto che l'articolo 6, par. 1, lett. a) del GDPR, in tema di consenso esplicito, legittima le decisioni automatizzate, incluse le profilazioni altrimenti vietate ai sensi dell'art. 22, par. 2, dello stesso Regolamento; norma che, tuttavia, non opera limitazioni in merito al fatto che il trattamento riguardi adulti o minori, dando adito a talune ambiguità circa la possibilità di profilazione dei minori d'età – per finalità di *marketing* – da parte dei titolari del trattamento⁷⁹.

In questo quadro, il tema di un'efficace verifica dell'età – funzionale ad un accesso consapevole ed appropriato dell'utenza ai servizi digitali – risulta di rilievo preminente, ancor più in ragione del fatto che, allo stato attuale, i sistemi di controllo adoperati dalle piattaforme digitali risultano facilmente aggirabili dagli utenti⁸⁰.

Per quanto concerne, invece, il secondo profilo, l'elemento di distonia è ravvisabile nel fatto che l'oggetto di tutela sancito nel GDPR (nel caso di soggetti minori di quattordici anni) si esaurisce nell'espletamento di un mero adempimento formale (e cioè il consenso espresso da entrambi i genitori, o comunque proveniente da soggetti esercenti la potestà genitoriale).

Tuttavia, anche in questa seconda ipotesi, risultano facilmente eludibili da parte degli stessi minori sia i sistemi di verifica finalizzati ad accertare l'identità degli esercenti la responsabilità genitoriale, sia quelli funzionali ad ottenere il relativo consenso per il trattamento.

⁷⁹ Ambiguità che, almeno sulla carta, parrebbero dissolversi alla luce *Digital Services Act* (DSA), nuovo regolamento sui servizi digitali, il quale pone in capo alle piattaforme digitali uno specifico divieto, prevedendo che le stesse non possano indirizzare, ai soggetti minori d'età, annunci pubblicitari basati su dati sensibili. Cfr., in particolare l'art. 28 del Regolamento (UE) 2022/206 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali), secondo cui «1. I fornitori di piattaforme online accessibili ai minori adottano misure adeguate e proporzionate per garantire un elevato livello di tutela della vita privata, di sicurezza e di protezione dei minori sul loro servizio. 2. I fornitori di piattaforme online non presentano sulla loro interfaccia pubblicità basata sulla profilazione come definita all'articolo 4, punto 4), del regolamento (UE) 2016/679 che usa i dati personali del destinatario del servizio se sono consapevoli, con ragionevole certezza, che il destinatario del servizio è minore. 3. Il rispetto degli obblighi di cui al presente articolo non obbliga i fornitori di piattaforme online a trattare dati personali ulteriori per valutare se il destinatario del servizio sia minore. 4. La Commissione, previa consultazione del comitato, può emanare orientamenti per assistere i fornitori di piattaforme online nell'applicazione del paragrafo 1». Tale articolo va letto contestualmente all'articolo 14, par. 2, Regolamento IA, relativo alla supervisione della IA da parte di persone fisiche, atteso che «la sorveglianza umana mira a prevenire o ridurre al minimo i rischi per la salute, la sicurezza o i diritti fondamentali che possono emergere quando un sistema di IA ad alto rischio è utilizzato conformemente alla sua finalità prevista o in condizioni di uso improprio ragionevolmente prevedibile, in particolare qualora tali rischi persistano nonostante l'applicazione di altri requisiti di cui alla presente sezione».

⁸⁰ Al riguardo si segnala che il Parlamento australiano ha emanato recentemente un disegno di legge – *The Online Safety Amendment (Social Media Minimum Age) Act 2024 (Cth)* – volto a vietare l'accesso ai social network ai minori di sedici anni, prevedendo in capo alle piattaforme obblighi specifici funzionali a verificare l'età degli utenti. In Florida è stata approvata una analoga legge – *H.B. 3, 2024 Leg., Reg. Sess. (Fla. 2024)* – che vieta l'utilizzo dei *social* da parte dei giovani con meno di 14 anni, imponendo alle piattaforme l'utilizzo di un sistema di verifica in grado di escludere questa tipologia di utenti, i cui profili verranno chiusi immediatamente. Invece, per quanto riguarda i ragazzi tra i 14 e i 16 anni, le piattaforme dovranno accertare il consenso dei genitori. In Regno Unito il 26 ottobre 2023 è invece entrato in vigore l'*Online Safety Act 2023*, legge che contiene una serie di disposizioni volte a tutelare bambini e adulti online. In base a tale disciplina, in particolare, le piattaforme digitali saranno tenute a impedire ai bambini di accedere a contenuti dannosi e inappropriati per l'età e a fornire a genitori e bambini modi chiari e accessibili per segnalare problemi online laddove si presentino. In Italia, infine, l'Autorità AGCOM ha emanato il regolamento 24 settembre 2024 che, in attuazione di quanto previsto nel c.d. Decreto Caivano (legge 13 novembre 2023, n. 159) disciplina le modalità tecniche e di processo per l'accertamento della maggiore età degli utenti (per quanto concerne l'uso dei siti per adulti ai minori).

Alla luce di quanto si è detto in precedenza, ed in considerazione del diritto del soggetto in formazione a costruirsi una identità individuale ai sensi dell'art. 2 della Costituzione, dell'esigenza di protezione della dignità umana di cui all' art. 3 della Costituzione⁸¹, del diritto del minore alla riservatezza e tutela dei propri dati personali e della propria identità digitale nonché, infine, dei diritti/doveri dei genitori a educare la propria discendenza secondo determinati valori⁸², ci si domanda *de iure condendo* se non sia possibile ipotizzare una qualche forma di regolamentazione o co-regolamentazione (in collaborazione con le piattaforme di condivisione) funzionale a limitare un fenomeno, quale quello in esame che, oltre ad esporre le immagini dei minori ad un numero indeterminato ed eterogeneo di persone, rischia di porsi in conflitto con il personale processo di maturazione del minore⁸³.

Nell'ipotesi dei genitori *influencer* che condividono contenuti e immagini dei propri figli (minori di quattordici anni) sulle piattaforme Internet (le quali rappresentano il principale, se non esclusivo, luogo di lavoro degli stessi) pare difficile sostenere che la pubblicazione di immagini o video ritraenti minori, benché autorizzata dai genitori – e dunque legittima da un punto di vista della piattaforma ospitante – sia sempre e a priori posta in essere nell' oggettivo interesse del minore, il quale di converso potrebbe «essere profondamente disturbato e deviato da spettacolarizzazioni del suo caso di vita, da clamorosi protagonismi o da fittizie identificazioni»⁸⁴, non potendosi escludere la sussistenza di altre ragioni (in *primis* lo scopo di lucro, anche indiretto) idonee a spingere i soggetti (genitori) che esercitano in quei momenti la professione di *influencer* ad utilizzare (*rectius*, sfruttare) i dati personali dei propri figli, al fine di aumentare il proprio livello di gradimento tra la comunità dei *follower* e, conseguentemente, l'appetibilità stessa dell' *influencer* in relazione ai diversi *brand*⁸⁵.

La ricerca di un punto di equilibrio tra interessi differenti non è operazione semplice, in considerazione del fatto che, se è vero che lo *sharenting* (tecnica, invero, che può coinvolgere non solo colui che esercita la professione di *influencer* ma qualsiasi genitore, attratto dall'idea di pubblicare le immagini dei propri figli minori per finalità ludiche e/o relazionali) può avere l'effetto di interferire in maniera indebita nella vita del minore d'età – con ripercussioni sul libero sviluppo dell'identità dello stesso – è altrettanto vero che ipotizzare forme di controllo, in capo ai pubblici poteri, funzionali a limitare il fenomeno in esame con il fine di tutelare beni e valori non facilmente inquadrabili, rischia di porsi in contrasto con la libertà individuale del singolo genitore e/o con la libertà ed autonomia di educazione riconosciuta dalla Costituzione in capo ad entrambi i genitori.

⁸¹ Sul punto, si v. A. Pirozzoli, *Il valore costituzionale della dignità. Un'introduzione*, Aracne, 2007, 19 ss.; M. Di Ciommo, *Dignità umana e Stato costituzionale. La dignità umana nel costituzionalismo europeo, nella Costituzione italiana e nelle giurisprudenze europee*, Firenze 2010, 19 ss.; G. Razzano, *Dignità nel morire, eutanasia e cure palliative nella prospettiva costituzionale*, Passigli, 2014, 13 ss.; G. Repetto, *La dignità umana e la sua dimensione sociale nel diritto costituzionale europeo*, in *Dir. pubbl.*, No. 1, 2016, 247 ss.; F. Politi, *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione Repubblicana*, Giappichelli, 2018, 68 ss.

⁸² Secondo J. Maritain, *L'uomo e lo Stato*, trad. it. a cura di L. Frattini, Vita e pensiero, 2003, 117, «l'educazione è palesemente il mezzo primario per mantenere il comune convincimento nella carta democratica. L'educazione dipende in primo luogo dalla famiglia. Giacché il fine della famiglia non è solo quello di generare nuovi esseri viventi (a tanto basterebbe la promiscuità), bensì di generarli come figli d'uomini e di allevarli tanto fisicamente che spiritualmente».

⁸³ Interessante a detti dati personali a vario titolo, finanche illecito e penalmente rilevante: si pensi al reato di pedopornografia, al *digital kidnapping* (furto di foto *online* – ma non solo – di bambini), al *grooming* (forma di *cyberbullismo* che sfocia nell'adescamento sessuale). Sul punto, v. I. Salvadori, *L'adescamento di minori: il contrasto al child-grooming tra incriminazione di atti preparatori ed esigenze di garanzia*, Giappichelli, 2018.

⁸⁴ Così la Carta di Treviso, Documento CNOG-FNSI 5 ottobre 1990.

⁸⁵ Sul principio del superiore interesse del minore, v. E. Lamarque, *Prima i bambini. Il principio dei best interests of the child nella prospettiva costituzionale*, Franco Angeli, 2016 e, recentemente, sempre Id., *Diritti fondamentali della persona di minore età e best interests of the child*, in *Giustizia insieme*, 6 febbraio 2023.

5. I BABY E KID INFLUENCER E LE PROPOSTE NAZIONALI A TUTELA DELLA DIFFUSIONE DI INFORMAZIONI IDENTIFICATIVE O SENSIBILI E CONTENUTI MULTIMEDIALI AVENTI AD OGGETTO MINORI DI ETÀ

Accanto allo *sharenting*, un altro fenomeno di importanza sociale che coinvolge bambini ed adolescenti e che sta acquisendo una rilevanza pressoché globale è rappresentato dai c.d. *baby e kid influencer*, nuova frontiera di *business* per le aziende.

I *baby e kid influencer* sono bambine, bambini o adolescenti che costruiscono il proprio successo attraverso un proprio spazio sulla rete e, grazie alla “fama” acquisita, riescono a generare profitti promuovendo prodotti o servizi sulle piattaforme digitali di condivisione.

Per lo svolgimento di questa nuova forma di *marketing* i minori *influencer* vengono perlopiù assistiti dai genitori ed utilizzano, quale luogo per esercitare la propria attività lavorativa, i *profili social* di questi ultimi o pagine create appositamente dagli stessi.

A differenza dello *sharenting*, il cui scopo è quello di “sfruttare” l’immagine del minore, da parte del genitore, per finalità ludiche o relazionali⁸⁶, nell’ipotesi di *baby e kid influencer* è assolutamente innegabile che l’immagine del minore sia utilizzata per finalità di lucro, ponendo problemi ancor più elevati sia sotto il profilo della tutela dei diritti fondamentali sia sotto quello propriamente educativo, a fronte di un quadro giuridico disomogeneo e ancora in parte da costruire⁸⁷.

A livello europeo non esiste, ad oggi, una disciplina comune atta a regolamentare la sovraesposizione digitale dei minori ma diversi Paesi, compresa l’Italia, hanno/stanno cominciato/cominciando ad interrogarsi sulle conseguenze e sulle possibili soluzioni funzionali ad arginare pratiche di condivisione di contenuti potenzialmente dannosi per il minore o di sfruttamento dell’immagine di quest’ultimo.

Pioniera in questo contesto è senza dubbio la Francia, primo Paese al mondo ad aver emanato una legge volta a disciplinare il fenomeno dei *baby influencer*, attraverso una regolamentazione delle ore di lavoro e una verifica sui profitti generati *online* dai minori⁸⁸, con possibilità, da parte del minore-lavoratore, di esercitare in qualsiasi momento il diritto all’oblio⁸⁹.

Su questa scia si è mosso anche il nostro Paese che, nel giugno del 2021, ad opera dell’allora Ministro della giustizia Cartabia ha istituito un “Tavolo tecnico”⁹⁰ con il compito precipuo di studiare misure

⁸⁶ Salvo quanto già si è detto nell’ipotesi di condivisione di informazioni identificative o sensibili da parte dei genitori *influencer*.

⁸⁷ Come rilevato anche nel documento del 9 marzo 2022, presentato dalla Commissione parlamentare infanzia e adolescenza, nell’ambito dell’indagine sulle dipendenze patologiche dei giovani, «la dittatura dei *like* rischia di essere vissuta, da molti adolescenti, quale metro valutativo della propria persona, generando spesso crisi di autostima».

⁸⁸ Si tratta della LOI no 2020-1266 du 19 octobre 2020 «visant à encadrer l’exploitation commerciale de l’image d’enfants de moins de seize ans sur les plateformes en ligne», volta ad estendere anche a questi soggetti le tutele già esistenti per i minorenni impiegati in alcuni ambiti lavorativi particolari. Le misure previste riguardano il contenimento dell’orario di lavoro entro limiti prefissati ed in base alle età, l’accredito dei guadagni su un conto corrente intestato al solo minore e bloccato sino al raggiungimento del sedicesimo anno di età, la preventiva autorizzazione delle autorità locali alle aziende per qualsiasi assunzione o collaborazione con *influencer* minorenni.

⁸⁹ La legge prevede infatti, per il minore, la possibilità di chiedere direttamente ai gestori delle piattaforme la rimozione di tutti i contenuti in cui è presente (c. d. diritto all’oblio). Quello all’oblio è un diritto nato da una costola del diritto alla riservatezza, posto a limitazione del diritto di cronaca e ai danni che dall’esercizio di quest’ultimo possono derivare all’onore e alla reputazione delle persone. Secondo la giurisprudenza italiana, il diritto all’oblio traduce quel «giusto interesse di ogni persona a non restare indeterminatamente esposto ai danni ulteriori che arreca al suo onore e alla sua reputazione la reiterata pubblicazione di una notizia in passato legittimamente divulgata» (Cass. Civ., 9 aprile 1998, n. 3679).

⁹⁰ Rappresentato, oltre che dal Ministero della Giustizia, dalla AGIA (Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza), dal GPDP e dall’AGCOM.

tecnico-legislative idonee a proteggere i minori nell'uso dei *social network*, dei servizi online e dei prodotti digitali connessi alla Rete.

Nella relazione finale, depositata il 10 maggio 2022, la succitata *task force* ha avanzato delle proposte, tra le quali meritano di essere segnalate, per quanto di interesse, quella in tema di *baby influencer*, quella finalizzata a definire un nuovo sistema per la *age verification* basato sulla certificazione dell'identità da parte di terzi ed, infine, una proposta volta ad estendere la disciplina contenuta nella legge sul *cyberbullismo* anche allo *sharenting*, con specifico riferimento al diritto del minore ad ottenere la rimozione di immagini personali.

Nell'esigenza di intervenire in maniera tempestiva su un fenomeno tanto complesso, delicato e in continua evoluzione, il Governo ha poi previsto l'istituzione di un coordinamento permanente tra le autorità di regolazione già operanti nel settore, con l'obiettivo di studiare forme agili di azione mediante le quali le autorità, da un lato, e le piattaforme, dall'altro, possano addivenire alla definizione condivisa della disciplina più idonea ad intercettare rischi e pericoli legati alla rete, salvaguardando l'irrinunciabile tutela dei diritti dei più giovani.

La necessità, non più procrastinabile, di intervenire sull'abuso legato all'esposizione in rete di video e immagini di bambini e adolescenti da parte dei genitori è testimoniata, da ultimo, dal fatto che, negli ultimi due anni, sono state presentate alla Camera dei Deputati ben quattro proposte diverse di legge, funzionali a tutelare i minori di età nell'attività lavorativa che gli stessi svolgono in rete (sulla falsariga di quanto previsto in Francia) e dall'utilizzo e dalla diffusione su canali multimediali di contenuti digitali che li riguardano⁹¹.

Ciò, del resto, è in linea con le recenti determinazioni assunte dall'Unione europea e contenute nel DSA (*Digital Services Act*)⁹² il quale, nel prevedere una serie di regole in capo agli intermediari *online*, sancisce l'obbligo per le piattaforme di riprogettare i propri sistemi prevedendo, *inter alia*, un monitoraggio annuale dei rischi sulla salute mentale degli utenti, il diritto dei naviganti in rete a segnalare in maniera snella i contenuti illegali e, come già ricordato, il divieto per le imprese di inviare, ai soggetti minori, annunci pubblicitari basati su dati sensibili, nell'obiettivo ultimo di garantire un livello elevato di tutela della vita privata, di sicurezza e di protezione dei soggetti più deboli.

La sovraesposizione digitale dei minori è una tematica (*rectius*, un problema!), che coinvolge l'intera collettività e che richiede in *primis* una comunanza di intenti da parte di istituzioni e cittadini. Poichè Stato, istituzioni scolastiche e famiglie contribuiscono ciascuno, in propria misura, al processo formativo e di crescita dell'individuo minore d'età, un punto di equilibrio – *medio tempore* – potrebbe essere individuato

⁹¹ Proposte di legge n. 1217 dell'8 giugno 2023 «*Modifiche al codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in materia di verifica dell'età degli utenti dei servizi di comunicazione elettronica, e altre disposizioni per la tutela dei minori nella fruizione di tali servizi*»; n. 1771 del 13 marzo 2024, «*Modifiche alla legge 17 ottobre 1967, n. 977, in materia di impiego dei minori nell'ambito delle piattaforme digitali di condivisione di contenuti multimediali, nonché disposizioni sulla diffusione dell'immagine e di contenuti multimediali di minori*»; n. 1800 del 22 marzo 2024 «*Modifiche all'articolo 37 del testo unico dei servizi di media audiovisivi, di cui al decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208, in materia di impiego dei minori nell'ambito delle piattaforme digitali per la condivisione di video, audio e immagini, e disposizioni concernenti il diritto del minore alla rimozione dei dati e dei contenuti che lo riguardano dalla rete internet e dai motori di ricerca*»; n. 1863 del 13 maggio 2024 «*Disposizioni per la tutela dei bambini e degli adolescenti nell'utilizzo degli strumenti digitali*», nella quale si ipotizza, *inter alia*, di imporre alle piattaforme digitali l'adozione di un codice di regolamentazione a tutela dei minori, sulla base di «un modello da definire con atto dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, di concerto con il Garante per l'infanzia e l'adolescenza e con il Garante per la protezione dei dati personali».

⁹² Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022, relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE.

nella messa a fuoco di coordinate condivise cui agganciare l'esercizio della funzione educativa dei genitori nel contesto *de quo*, prevedendo campagne informative (già in parte promosse dal GPDP)⁹³, cui potrebbero aderire le c.d. *Big Tech* (e che potrebbero essere estese anche alle scuole, con incontri rivolti ai genitori), volte a sensibilizzare (ed educare digitalmente) le famiglie e i minori stessi sull'uso corretto dei propri dati personali e della propria immagine *online*, secondo i principi e i limiti richiamati recentemente anche dal Comitato dell'infanzia e l'adolescenza presso le Nazioni Unite⁹⁴.

6. METAVERSO E INFLUENCER VIRTUALI, TRA SFIDE E CRITICITÀ (CENNI)

L'ultima evoluzione, in ordine cronologico, dell'universo digitale è rappresentata dal Metaverso, *cyber-spazio* tridimensionale completamente immersivo, all'interno del quale è possibile muoversi per il tramite di un *avatar* (proiezione virtuale della persona in carne ed ossa)⁹⁵, socializzare, effettuare operazioni commerciali e così via⁹⁶.

Il *Metaverso*, che si sviluppa nel digitale e la cui materia è composta di dati⁹⁷ ed informazioni, è identificabile come vero e proprio mondo virtuale, nel quale poter svolgere una vita parallela (o *second life*)⁹⁸ con le medesime dinamiche, opportunità e limiti di quella reale⁹⁹.

Anche l'*influencer marketing* ha cominciato ad affacciarsi in detta realtà come nuova forma di comunicazione commerciale.

⁹³ Si pensi alla campagna di comunicazione rivolta ai genitori, attiva dal 14 gennaio 2025, *La sua privacy vale molto più di un click*, trasmessa sulle radio tv della Rai, sul sito e sui social media del Garante.

⁹⁴ Nel Commento Generale n. 25 presentato il 2 marzo 2021 sui diritti dei minorenni in relazione all'ambiente digitale, il Comitato ha sancito che la legislazione dovrebbe rimanere in linea con il quadro dei progressi tecnologici e delle pratiche emergenti e ha inoltre specificato che gli Stati membri hanno l'obbligo di garantire che le imprese che operano nell'ambiente digitale rispettino i diritti dei minorenni. Il Comitato ONU afferma, altresì, che i minori dovrebbero essere protetti da tutte le forme di sfruttamento pregiudizievole del loro benessere in relazione all'ambiente digitale.

⁹⁵ Come rileva F. Bavetta, *Metaverso e protezione dei dati personali*, in G. Cassano, G. Scorza (a cura di), *Metaverso. Diritti degli utenti, piattaforme digitali, privacy, diritto d'autore, profili penali, blockchain e NFT*, Pacini Editore, 2023, 174, «tali *avatar* sono progettati per essere rappresentazioni realistiche in grado di riprodurre e memorizzare fedelmente ogni gesto, anche il più impercettibile, esattamente come originato nella realtà. Sono, inoltre, in grado di riflettere ogni emozione ed esternare sentimenti. In altre parole, si tratta di una perfetta proiezione virtuale dell'identità di ciascun individuo, in grado di riprodurre in un contesto diverso dalla realtà le stesse modalità di interazione del mondo fisico, con la differenza che nel Metaverso ogni dato, informazione, metadata viene utilizzato per offrire un'esperienza il più possibile affine a bisogni e interesse espressi e – soprattutto – inespresse».

⁹⁶ La parola "Metaverso", composta da «meta-» (oltre, dopo) e «-verso» (universo), descrive «uno spazio digitale abitato dalla rappresentazione digitale di persone, luoghi e oggetti» o «una nuova versione di Internet con la quale è possibile interagire direttamente», come ricordato da F. Nasi, *Across the metaverse: un'introduzione al metaverso*, in *Pandora rivista*, 11 luglio 2022. Secondo il documento «*Metaverse Opportunities, risks and policy implications*» dello European Parliament Research Service del giugno 2022, il Metaverso deve essere considerato come «an immersive and constant virtual 3D world where people interact by means of an avatar to carry out a wide range of activities. Such activities can range from leisure and gaming to professional and commercial interactions, financial transactions or even health intervention such as surgery».

⁹⁷ Compresi dati personali e metadata.

⁹⁸ Così definita nel 2003 dalla società americana Linden Lab e dal suo fondatore Philip Rosedale, il quale ne intuì la portata.

⁹⁹ Sul tema, v. A. Iannuzzi, *Metaverso, Digital Twins e diritti fondamentali*, in *Rivista italiana di informatica e Diritto*, No. 2, 2024, 41, per il quale «il metaverso è solo una delle tecnologie immersive che sono oggi disponibili. Anche per queste ragioni più che di metaverso occorre parlare di metaversi. Essi poggiano su una tecnologia di realtà aumentata e virtuale, proponendo un'esperienza molto simile al *gaming*, il cui funzionamento è legato anche all'utilizzo del *digital twin*. [...] I gemelli digitali riflettono le proprietà delle loro controparti fisiche perché la connessione tra gemelli virtuali e digitali avviene attraverso i loro dati». V. anche G. Cassano, G. Scorza (a cura di), *Metaverso. Diritti degli utenti, ecc.*, cit.; P. Kotler, *Social media marketing. Marketer dal phygital al metaverso*, Hoepli, 2022; A. Tommasini, *Criptovalute, NFT e metaverso: fiscalità diretta, indiretta e successoria*, Giuffrè, 2022.

Complici le restrizioni sugli spostamenti e la necessità di contenere i costi durante l'emergenza pandemica, molte aziende – al fine di trovare un modo economico e creativo per interagire con il pubblico e pubblicizzare i propri prodotti – si sono rivolte a *influencer virtuali*, personaggi computerizzati frutto di un'elaborazione elettronica (CGI – *Computer Generated Imagery*) che coniuga tecniche di robotica ed intelligenza artificiale¹⁰⁰.

Operando nel Metaverso, un primo (se non centrale) problema concerne la raccolta e il trattamento di dati (personali e non) che, similmente al contesto reale, presuppongono da parte dell'utente il consenso espresso, il quale deve essere raccolto in maniera adeguatamente trasparente, secondo la disciplina di cui al GDPR.

E' evidente, infatti, come occorra anche in questa realtà virtuale una attenta valutazione circa l'impatto di tale ambiente su alcuni diritti fondamentali.

Similmente al contesto reale, particolari categorie di dati personali (quali per esempio dati biometrici o sanitari o, più in generale, inerenti a caratteristiche fisiche, fisiologiche e comportamentali)¹⁰¹ dovrebbero essere utilizzati dalle piattaforme digitali che ospitano ambienti immersivi solo previo consenso espresso dell'utente, laddove detti dati non vengano resi anonimi a monte (mediante le tecniche *by design* e *by default*) o aggregati in *cluster* di dati. Analogamente, la massiccia raccolta e trattamento di dati degli utenti deve rispettare il principio di minimizzazione dei dati personali.

A fronte, tuttavia, della nebulosità che avvolge lo strumento stesso del consenso esplicito – che mal si concilia a coprire decisioni basate sull'incrocio di migliaia di dati raccolti e processate da algoritmi – non si possono a priori escludere criticità in tema di salvaguardia e tutela dei dati personali¹⁰², a fronte peraltro di un ambiente digitale, quale il Metaverso, ancora poco conosciuto¹⁰³ e nel quale vengono ad assumere rilievo, a seconda dei casi, normative appartenenti a diversi ordinamenti¹⁰⁴.

¹⁰⁰ In un articolo del 18 giugno 2023 apparso sul quotidiano Repubblica, a firma M. Basile, dal titolo «Addio *influencer* umani, con l'intelligenza artificiale quelli virtuali potrebbero soppiantarli», l'a. si sofferma sul tema degli *influencer* virtuali, rilevando come gli stessi stiano guadagnando moltissima popolarità soprattutto su *Instagram*, poiché ritenuti più coinvolgenti degli esseri umani, e per questo sempre più utilizzati dai marchi di moda.

¹⁰¹ Si consideri che la creazione di una esperienza totalmente immersiva implica l'utilizzo di dati fisici e psicofisici dell'interessato, permettendo agli sviluppatori dell'*avatar* di conoscere ogni aspetto di quest'ultimo. Sul tema dei dati biometrici, e sulle problematiche ad essi connesse, v. F. Mollo, *Il trattamento dei dati biometrici nel quadro della strategia europea dei dati, fra rischi di mass surveillance e tutela dei diritti fondamentali*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società* (NAD-DIS), No. 2, 2023, 104-119.

¹⁰² Ulteriori problematiche sono ravvisabili con riferimento ai processi decisionali automatizzati, ai c.d. "*secondary use*" dei dati raccolti, nonché al tema del trasferimento di dati personali extra-UE.

¹⁰³ Al riguardo, occorre segnalare che la Commissione europea, nel luglio 2023, ha pubblicato il report di I. Hupont Torres, V. Charisi, G. De Prato, K. Pogorzelska, S. Schade, A. Kotsev, M. Sobolewski, N. Duch Brown, E. Calza, C. Dunker, F. Di Girolamo, M. Bellia, J. Hledik, I. Nai Fovino, M. Vespe, *Next Generation Virtual Worlds: Societal, Technological, Economic and Policy Challenges for the EU*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023, nel quale vengono posti in rilievo gli aspetti tecnici, sociali, industriali, politici ed economici, nonché le sfide e le criticità derivanti dal Metaverso in relazione ad ambiti legati alla *privacy*, alla sicurezza, alla concorrenza e alla tassazione, oltre a trattare aspetti più specificamente di natura etica. In tema è stata anche pubblicata la «Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni un'iniziativa dell'Ue sul web 4.0 e i mondi virtuali: muoversi in anticipo verso la prossima transizione tecnologica», COM (2023), 11 luglio 2023, nella quale la Commissione ha elaborato una strategia sul web 4.0 ed il metaverso, la quale prevede azioni negli ambiti di *skill*, ecosistemi industriali e *governance*. Tuttavia il CEP (Centres for European Policy Network), nel comunicato del 24 ottobre 2023, ha espresso diverse perplessità in relazione al documento presentato a livello europeo, ritenendo la strategia formulata dall'Europa ancora insufficiente, soprattutto laddove inserita in un quadro di competitività globale.

¹⁰⁴ F. Bavetta, *Metaverso e protezione dei dati personali*, cit., 178, fa un esempio efficace in tema, che vale la pena riportare: «si pensi al caso in cui un cittadino dell'Unione europea possa ritrovarsi in un ambiente virtuale nel Metaverso e avere interazioni e scambi con un cittadino cinese e un residente in California. Da un punto di vista meramente fisico, tali soggetti si trovano tutti in parti del mondo differenti. Pertanto, essi saranno soggetti alla disciplina normativa dei rispettivi ordinamenti. Tuttavia, ciò potrebbe creare diverse disfunzioni nella fruizione del Metaverso, in quanto i tre individui sarebbero soggetti a limiti

Ulteriore aspetto, non meno rilevante, che intercetta la figura dell'*influencer* virtuale è rappresentato dai rischi informatici che possono interessare gli *account* di detti professionisti (nonché di quelli degli utenti che a questi si rivolgono)¹⁰⁵, rendendo l'esperienza nel Metaverso poco sicura.

Nel caso dei CGI, in particolare, la cui caratteristica è quella di essere entità che auto-apprendono dalle diverse interazioni con gli utenti e progrediscono senza aver necessità di un costante controllo da parte dell'uomo, un eventuale attacco informatico finalizzato a sospendere l'*account* dell'*influencer* potrebbe passare inosservato da parte dei gestori del profilo interessato, consentendo in quel – se pur contenuto – lasso di tempo la produzione di conseguenze dannose sia per l'*influencer*, sia per i *brand* rappresentati sia, infine, in capo ai *follower*.

Con riferimento ai *cyber crime*, occorre tenere presente che, negli ultimi anni, si è assistito ad un incremento esponenziale di crimini informatici.

Tra i *virus* informatici maggiormente diffusi in rete (e che potrebbero intercettare gli *influencer* virtuali ed i loro seguaci) sono certamente da menzionare i *ransomware*, programmi informatici in grado di “infettare” un dispositivo digitale con l'intento di estorcere del denaro (quale contropartita allo sblocco dello stesso) e le tecniche di *phishing*, metodi ingannevoli particolarmente subdoli caratterizzati dalla capacità di indurre gli utenti a condividere informazioni sensibili, quali *password* e numeri di carte di credito, con il fine ultimo di impossessarsi dell'identità dell'utente o dell'*influencer*, nonché di accedere a codici bancari o sottrarre dati personali in assenza di consenso¹⁰⁶.

L'Unione europea si sta adoperando su più fronti al fine di migliorare la *cybersicurezza*, cercando di fronteggiare con tempestività gli attacchi informatici ed aumentando la consapevolezza dei cittadini circa i rischi derivanti dalle minacce informatiche¹⁰⁷.

La pervasività di tale tecniche e la necessità di vigilare sulle stesse ha recentemente condotto a livello nazionale (sulla scia di quanto richiesto dall'UE)¹⁰⁸ all'istituzione di una *task force*, rappresentata dalla (neo istituita) ACN (Agenzia per la *Cybersicurezza* Nazionale)¹⁰⁹ e dal GPDP, avente la finalità di promuovere

differenti e a modalità informative diverse, non potendo interagire tutti allo stesso modo e con gli stessi diritti e prerogative. Di conseguenza e in modo del tutto speculare, sorgeranno problemi di coordinamento normativo in capo alle aziende che offriranno tali servizi». E questo implica che i gestori della piattaforma «dovranno occuparsi di modellare l'ambiente virtuale non solo in considerazione delle scelte degli utenti, ma anche in funzione delle diverse normative applicabili. Ciò potrebbe implicare che vi saranno diversi “modelli” di funzionamento del Metaverso in relazione alla disciplina considerata. Pertanto non è possibile escludere che i suddetti gestori cercheranno di trovare delle soluzioni sul piano meramente contrattuale, probabilmente a detrimento dell'applicazione piena del diritto alla protezione dei dati personali».

¹⁰⁵ Sul punto, si v. le riflessioni di B. Ponti, *Il rapporto tra cybersicurezza e tutela dei dati personali, sinergie, bilanciamenti e personalismi*, in *Rivista italiana di informatica e Diritto*, No. 2, 2024, 58-66.

¹⁰⁶ Per un inquadramento circa il reato di *phishing*, v. E. Di Paolo, *Cyber crime. Il Phishing: prospettive di un delitto*, in *Archivio penale*, No. 2, 2017, 1 ss.

¹⁰⁷ Tale obiettivo è dichiarato nella comunicazione della «Commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni. Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale», COM (2021) 118 final, del 9 marzo 2021.

¹⁰⁸ Va detto che le istituzioni europee hanno recentemente iniziato a dare particolare attenzione al fenomeno del Metaverso. Per guidare il prossimo cambiamento tecnologico e garantire un ambiente digitale aperto, sicuro, affidabile, equo e inclusivo per i consumatori, le imprese e le pubbliche amministrazioni dell'UE, la Commissione europea ha stabilito specificamente una nuova strategia sul web.4 e sui mondi virtuali nel luglio 2023. La «*Risoluzione del Parlamento europeo del 17 gennaio 2024 sui mondi virtuali: opportunità, rischi e implicazioni strategiche per il mercato unico*» (2022/2198(INI)) è stata adottata dal Parlamento europeo nel gennaio 2024, portando alla luce alcuni problemi di governance presentati dallo sviluppo dei mondi virtuali.

¹⁰⁹ L'istituzione di tale Autorità, alla quale è demandato l'espletamento delle attività volte a garantire la sicurezza delle reti e dei sistemi informativi, è avvenuta con d.l. 14 giugno 2021, n. 82, convertito con modificazioni in legge 4 agosto 2021, n. 109. L'adozione di una Strategia nazionale di *cybersicurezza* per la tutela della sicurezza delle reti e dei sistemi di interesse nazionale è stata, come visto, richiesta dall'Unione europea, la quale ha inteso armonizzare le normative degli Stati membri in tema di sicurezza cibernetica, imponendo obblighi comuni agli operatori di servizi essenziali e ai fornitori di servizi digitali, adottando la Direttiva *Network and Information security* del 6 luglio 2016, n. 1148 (sul quale si v. L.M. Salamone, *La disciplina*

iniziative congiunte nel campo della *cybersicurezza* nazionale e della protezione dei dati personali, nella duplice esigenza di assicurare il rispetto dei diritti fondamentali degli utenti e la promozione di tecnologie, infrastrutture e capacità digitali a livello nazionale, obiettivo prioritario della strategia digitale europea¹¹⁰.

7. CONCLUSIONI

Come si è cercato di evidenziare nel corso del presente lavoro, il concetto di *privacy* ha assunto nel tempo profili e dimensioni nuovi.

Si è così passati dal bisogno di tenere protetta la propria sfera privata, con la delineazione del «*the right to be let alone*» quale «diritto del solitario»¹¹¹, al potere di controllo sui propri dati personali, fino a giungere in epoca più recente alla tutela dell'identità digitale, bene giuridico nuovo e distinto rispetto all'identità personale.

Le nuove forme di *marketing on line*, ed in particolare il *business* che ruota attorno alla figura dell'*influencer* (adulto e/o minore), costituiscono fenomeni giuridici ancora non regolamentati, se pur negli ultimi tempi «sorvegliati speciali» da parte dei legislatori e dei regolatori (europei e nazionali).

La disciplina attualmente vigente in materia di *privacy* e *cybersicurezza* risulta solo in parte applicabile alle pratiche descritte nel corso del presente lavoro, rendendo non più differibile – anche a fronte dell'avanzare del nuovo universo digitale rappresentato dal *Metaverso* e delle implicazioni giuridiche connesse a quest'ultimo – la messa a punto di regole e strumenti di matrice pubblicitaria in grado di intercettare condotte illegittime e *cybercrimini*, così da assicurare all'utente, anche nell'ambiente digitale, quella tranquillità e sicurezza proprie di una società liberal-democratica.

Delicato, in tale contesto, appare il ruolo del legislatore (non solo europeo ma anche nazionale), chiamato a rinnovare costantemente l'equilibrio tra promozione e sviluppo delle tecnologie, da un lato, e difesa irrinunciabile dei principi posti a presidio della tutela dei diritti e delle libertà fondamentali, dall'altro.

La forte dipendenza dell'economia odierna dai servizi digitali, nonché la necessità, da parte dell'Unione europea, di addivenire ad un mercato digitale competitivo rispetto ai mercati concorrenti extraeuropei, ha spinto negli ultimi anni la *governance* europea a dare preminenza al potenziamento delle tecnologie, relegando ad un ruolo di secondo piano il tema delle tutele da riconoscere ai propri cittadini nell'utilizzo delle ICT.

Nell'era del capitalismo digitale e dello strapotere delle piattaforme digitali i servizi in rete sono sempre più spesso resi fruibili agli utenti dietro la contropartita della cessione dei propri dati personali (merce preziosa per gli intermediari), con logiche manipolative che hanno l'effetto di depotenziare nella percezione dell'utente stesso (dietro l'illusoria idea di poter utilizzare gratuitamente *App* e servizi *online*) il valore «inestimabile» ed «irripetibile» dei dati personali, sintesi del vissuto di ogni individuo¹¹².

del «*cyberspace*» alla luce della direttiva europea sulla sicurezza delle reti e dell'informazione: contesto normativo nazionale di riferimento, ruolo dell'«*intelligence*» e prospettive «*de iure condendo*», in *Federalismi*, No. 2, 2017, 3 ss.).

¹¹⁰ Del resto, il decimo report «*Threat Landscape*» (ETL) stilato dall'European Union Agency for Cybersecurity (ENISA), Agenzia per la Sicurezza che opera a livello europeo, specifica che nel 2021 sono stati registrati «only 66 disclosures of zero-day vulnerabilities», a testimonianza dell'attivismo sulla rete dei *cyber* criminali. Secondo il già citato rapporto, l'Italia risulterebbe attualmente il quarto Paese al mondo più colpito da tale minaccia, dopo Stati Uniti, Germania e Francia.

¹¹¹ V. Frosini, *L'ipotesi robinsoniana e l'individuo come ordinamento giuridico*, cit., 5.

¹¹² Sul tema, si rinvia a M. Betzu, *I baroni del digitale: libertà democrazia, concorrenza*, Editoriale Scientifica, 2022, 120, il quale efficacemente definisce le *Big tech* «baroni dei dati» che governano il mondo digitale, soggetti che dunque «plasmano e controllano quotidianamente la nostra vita in maniera così pervasiva dall'essere divenuti parte integrante di essa».

Il mercimonio “mascherato” della *privacy* spinge, dunque, gli utenti più inesperti ad esprimere – con una certa dose di “leggerezza” – il consenso al trattamento delle informazioni personali che li riguardano, senza porsi alcuna domanda in ordine a latitudine e longitudine (coordinate, a voler essere del tutto onesti, difficilmente individuabili anche da parte di utenti più esperti) dello stesso consenso, rendendo maggiormente complicato ricostruire, in un secondo momento, l’esatto percorso dei succitati dati ed, eventualmente, esercitare il c.d. diritto al pentimento, ovvero la revoca al consenso espresso in precedenza.

Presa coscienza della complessità di “contenimento” del mercato digitale e delle criticità connesse alle nuove tecnologie, negli ultimi tempi l’Unione europea è letteralmente corsa ai ripari, cercando di individuare strategie idonee a tutelare, nel contesto dell’economia e della società digitale, i diritti e le libertà fondamentali dei cittadini europei.

I recenti interventi del legislatore europeo, rappresentati dal DSA, dal DMA (*Digital Markets Act*)¹¹³ e dal regolamento in tema di intelligenza artificiale (*AI Act*)¹¹⁴, paiono muoversi in questa direzione, nello sforzo comune di offrire un nuovo quadro giuridico dei servizi digitali rispettoso dei succitati diritti¹¹⁵.

Si tratta, tuttavia, di processi normativi che necessitano di tempo per la loro messa a punto e che, non sempre, risultano idonei (anche alla luce del rapido ed incessante sviluppo delle tecnologie) ad intercettare tempestivamente insidie e pericoli cui potrebbero imbattersi gli utenti, ed in specie i soggetti più vulnerabili (quali in particolare i minori).

In questo cammino, a livello nazionale un ruolo fondamentale può essere assunto non solo dallo Stato, ma anche da Autorità amministrative indipendenti¹¹⁶ e da istituzioni regionali e locali, chiamati tutti allo sforzo di porre in essere regole funzionali a contenere i fenomeni legati alle nuove tecnologie (compresi quelli dell’*influencer marketing* e dei *baby influencer*), incentivando al contempo iniziative volte a favorire l’alfabetizzazione informatica e l’educazione digitale dei cittadini¹¹⁷, nell’obiettivo prioritario di superare il c.d. *digital divide*¹¹⁸ e promuovere la persona nello spazio digitale.

Ciò potrebbe contribuire a costruire nella coscienza dei cittadini una cultura della consapevolezza, primo passo per assicurare la protezione del proprio vissuto e dei propri dati personali da interferenze esterne, nonché dai pericoli presenti in rete.

¹¹³ Regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2022, relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica delle direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (regolamento sui mercati digitali).

¹¹⁴ Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che stabilisce regole armonizzate sull’intelligenza artificiale e che modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le Direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (regolamento sull’intelligenza artificiale).

¹¹⁵ Sul tema (e sulle problematiche connesse a tali discipline in ordine alla tutela dei diritti fondamentali di cittadini e utenti) v. F. Donati, *La protezione dei diritti fondamentali nel regolamento sull’intelligenza artificiale*, in *AIC*, No. 1, 2025, 1ss.

¹¹⁶ Il 30 maggio 2023 il GPD e il Co.Re.Com Lombardia hanno presentato il protocollo d’intesa stilato per la tutela dei minori *online*, il quale prevede, da parte delle due istituzioni coinvolte, la previsione di iniziative pubbliche che coinvolgano esperti, cittadini ed istituzioni attraverso corsi, convegni, attività di ricerca ed incontri sui temi della protezione dei dati personali, con particolare attenzione ai fenomeni di *cyberbullismo* e *revenge porn*.

¹¹⁷ Cfr. l’articolo 8, rubricato «Alfabetizzazione informatica dei cittadini» del c.d. CAD (Codice Amministrazione Digitale).

¹¹⁸ La giurisprudenza costituzionale ha precisato che tali interventi rispondono a “finalità di interesse generale” e, in particolare, allo sviluppo della cultura attraverso l’uso dello strumento informatico e, come tali, devono essere ascritti ai compiti di promozione che l’art. 9 Cost. assegna alla Repubblica, «anche al di là del riparto di competenze per materia fra Stato e Regioni di cui all’art. 117 della Costituzione» (Corte Cost., 21 ottobre 2004, n. 307).

A far da sfondo a quanto già detto rimane, poi, il grosso nodo della libertà di autodeterminazione dell'individuo, che coinvolge ogni soggetto – minori compresi – e che assume un ruolo di primo piano in riferimento alla nuova frontiera digitale rappresentata dal Metaverso.

Si pensi solo al fatto che, trattandosi il Metaverso di uno spazio tridimensionale che si regge sulla interazione tra *avatar*, e i cui profili vengono costruiti in maniera personalizzata al fine di consentire una esperienza virtuale “più autentica possibile”, maggiori sono le informazioni fornite dall'utente e maggiori saranno le *chances*, per quello stesso utente, di addivenire alla delineazione di un profilo virtuale “popolare”, per il cui tramite poter vivere la propria “*second life*”.

Tale ultimo aspetto rischia di esporre il soggetto che si affaccia a questa nuova dimensione digitale a forme (anche indirette) di condizionamento, causate dal bisogno di riscuotere consenso in rete, inducendo l'utente – proprio al fine di ottenere approvazione – a (voler) sacrificare in partenza il proprio (o, quantomeno, a limitare fortemente il) diritto alla riservatezza, aprendo la porta a gravi e pericolose derive anche in relazione all'affermazione del «diritto di essere se stessi»¹¹⁹.

¹¹⁹ G. Alpa, *Il diritto di essere se stessi*, cit., 297-298, per il quale «la persona è nozione centrale nel mondo del diritto, e così la sua identità. [] In fin dei conti, l'identità non è una fotografia né un punto di arrivo: l'identità è uno strumento, che di volta in volta può assolvere ad una funzione liberatoria o persecutoria. E il livello di civiltà di una società è dato dalla misura con cui è in grado di assicurare a ciascuno il *diritto di essere se stessi*».

7 • 1 • 2025



**BOLSONARIO, KAST E MILEI:
UN "NUOVO POPULISMO" PER L'AMERICA LATINA?**

FRANCESCO RAGNO

NAD
Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Saggi

BOLSONARO, KAST E MILEI: UN “NUOVO
POPULISMO” IN AMERICA LATINA?

BOLSONARO, KAST AND MILEI: A “NEW POPULISM” IN LATIN AMERICA?

Francesco Davide Ragno * ORCID: FDR 0000-0001-5164-9545

ABSTRACT

[IT.] Negli ultimi anni si è assistito in America Latina alla nascita di fenomeni politici all'apparenza “nuovi”. Si fa riferimento a Jair M. Bolsonaro in Brasile, José Antonio Kast in Cile e Javier G. Milei in Argentina che sono diventate figure centrali nella regione. Il saggio intende analizzare l'evoluzione delle culture politiche di questi leader attraverso il concetto di populismo. A partire da questi tre casi, in particolar modo, si intende comprendere le modalità con cui sta prendendo forma un'ulteriore ibridazione e, dunque, mutazione del populismo in America Latina. Prendendo le mosse dallo studio delle pratiche e dei discorsi politici di questi leader si intende aggiungere un ulteriore tassello agli studi sul populismo, andando oltre la classica dicotomia destra vs. sinistra.

Parole chiave: Populismo – Javier G. Milei – Jair M. Bolsonaro – José A. Kast – America Latina.

[ENG.] In recent years, Latin America has witnessed the emergence of seemingly “new” political phenomena. This refers to Jair M. Bolsonaro in Brazil, José Antonio Kast in Chile, and Javier G. Milei in Argentina, who have become central figures in the region. This essay aims to analyze the evolution of the political cultures of these leaders through the lens of populism. By focusing on these three cases in particular, the paper aims to understand the ways in which a further hybridization –and thus transformation– of populism is taking shape in Latin America. Starting from the study of the practices and political discourse of these leaders, this essay seeks to contribute an additional perspective to populism studies, moving beyond the traditional right vs. left dichotomy.

Keywords: Populism – Javier G. Milei – Jair M. Bolsonaro – José A. Kast – Latin America.

* Ricercatore a tempo determinato di Storia e Istituzioni delle Americhe presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Alma Mater Studiorum – Università di Bologna (<https://ror.org/01111rn36>). Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. Responsabile del controllo editoriale: Christian Mosquera Arias.



SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. Popolo e anti-popolo. 3. Il passato mitico. 4. Davide vs. Golia. 5. A un passo da ‘un’apocalisse culturale’. 6. Il vecchio e il nuovo. 7. Conclusioni.



1. INTRODUZIONE

Nel maggio 2023, le elezioni per la nuova Asamblea costituente, incaricata di scrivere un’ulteriore versione della Carta costituzionale, hanno consacrato la vittoria di José Antonio Kast e del suo movimento, il Partito repubblicano, in Cile. Quest’ultimo ha raccolto il 35,68% dei voti superando ampiamente il consenso a favore delle due coalizioni che storicamente hanno raccolto la maggioranza dei consensi: la coalizione *Chile seguro*, fermatasi al 21,36%, e *Unidad para Chile*, attestatasi sul 28,05% (coalizione che ha espresso il Presidente della Repubblica, Gabriel Boric). Sin dalla sua creazione nel 2017, il messaggio proposto dal Partito repubblicano si è fondato su alcuni temi ben definiti: la difesa della neutralità della costituzione sui temi dell’aborto; la possibilità di tornare a porre al centro, in maniera decisa, un modello di sviluppo fondato sul libero mercato; la questione della sicurezza sociale soprattutto in relazione ai migranti venezuelani, il cui numero negli ultimi anni è aumentato in maniera esponenziale in Cile¹.

Si è trattato di un “voto castigo”. Così hanno scritto i commentatori politici: da castigare erano le politiche promosse dalla Presidenza Boric il cui programma si era strutturato intorno alla riforma della Carta costituzionale. I commentatori raccontano di un castigo verso un progetto di Costituzione presentato nel 2022 considerato troppo redistributivo, fin troppo attento ai temi dei diritti sessuali e riproduttivi, aperto alle richieste di legittimazione delle comunità dei popoli originari².

Le elezioni cilene del maggio del 2023 hanno rappresentato, dunque, una sorta di ristrutturazione del panorama politico. Quasi in contemporanea con questa, in Argentina Javier Milei ha dapprima ottenuto un risultato importante nel corso delle primarie obbligatorie e simultanee (PASO) dell’agosto del 2023 e, poi, nel dicembre dello stesso anno, è diventato Presidente della Repubblica. Con un discorso ispirato dalla sfida alla «casta politica» responsabile della crisi argentina, Milei ha raggiunto, per certi aspetti, un risultato inaspettato rimescolando quelle dinamiche politiche che dal 2001 ad oggi si erano radicate: la coalizione peronista guidata dalla famiglia Kirchner (prima Néstor e poi Cristina Fernandez, sua moglie) è stata il fulcro dell’Argentina dei primi decenni del XXI secolo, anche quando queste personalità non esprimevano direttamente la Presidenza, come nel caso del mandato di Alberto Fernández (2019-2023). In opposizione a questo orientamento, si sono formate, nel corso degli anni, alleanze e candidature che ne hanno sfidato l’egemonia. L’ultima - quella che ha avuto più successo - è stata *Cambiamos*, poi divenuta *Juntos por el Cambio*, che ha conseguito la Presidenza della Repubblica con

¹ M.R. Stabili, *La crisi dell’ordine neoliberale in Cile*, in M. De Giuseppe, G. La Bella (a cura di), *America Latina: le sfide del XXI secolo. Verso il terzo decennio*, Rubbettino, 2020, 187-206.

² Per il testo del progetto di Carta costituzionale si veda la pagina web: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/86241/1/Texto_Definitivo_CPR_2022.pdf.

Mauricio Macri nel periodo 2015-2019³. Questa dinamica è stata alterata dalla candidatura di Milei e del suo movimento, *La Libertad Avanza*. A ben vedere, quando si sono definiti i due candidati che hanno partecipato al secondo turno delle elezioni presidenziali -ossia Milei e Sergio T. Massa (rappresentante del peronismo-kirchnerismo)- il candidato de *La Libertad Avanza* è stato sostenuto da una parte della coalizione *Juntos por el Cambio*, un elemento che ha determinato il processo di atomizzazione politica della stessa coalizione⁴.

Casto e castigo sono i lemmi emersi anche nella campagna elettorale presidenziale del 2017 che in Brasile aveva portato alla vittoria di Jair Bolsonaro. Questi, stando al suo discorso politico, era stato eletto per porre fine a un “Brasile corrotto”, incarnato dai periodi presidenziali del *Partido dos Trabalhadores* (dal 2002 al 2016, con Lula da Silva e Dilma Rousseff), a confronto con il quale Bolsonaro si era presentato come la totale alterità.

Casto e castigo sono, a ben vedere, termini che fanno riferimento ad un universo religioso e morale prima che politico. Essi, infatti, sono connessi a scenari di tipo messianico, alla ricerca della purezza della «gente comune», stando a Kast, o degli «argentini perbene», per dirla alla Milei. Casto e castigo rimandano all'esistenza di peccati e trasgressioni commessi da una classe politica che ha smesso di rappresentare gli interessi della nazione, per rappresentare i propri interessi. Bolsonaro, Kast e Milei non sono gli unici “castigatori”, non sono i primi e molto probabilmente non saranno gli ultimi. Gli universi religiosi, infatti, sono ancora molto potenti e capaci di raccontare e interpretare la politica latino-americana, grazie alla cultura politica populista che tanto successo ha avuto e continua ad avere in questa parte del mondo. Basti pensare alla lotta moralizzatrice che Fidel Castro lanciò nel 1961 contro le famose tre P (prosseneti, prostitute e pederasti) che avevano portato alla corruzione di Cuba nella prima parte del XX secolo; oppure alla redenzione promessa da Fernando Collor de Mello nella campagna elettorale presidenziale del 1989 contro i privilegi dei *marajás* della burocrazia statale⁵. Gli stessi universi sono ancora molto potenti per raccontare e interpretare la politica latino-americana, grazie alla cultura politica populista che tanto successo ha avuto e continua ad avere in questa parte del mondo.

Sembra, allora, legittimo chiedersi se questi movimenti abbiano a che fare con la categoria di «populismo di destra», così come è stata elaborata da Cas Mudde per i casi europei. Negli studi di Mudde si sostiene che la famiglia dei movimenti populistici di destra sia capace di tenere insieme tre caratteristiche fondamentali ideologiche: quella dell'autoritarismo, quella del populismo e quella del nativismo⁶. Proprio quest'ultima, tuttavia, non risulta essere centrale nella cultura politica di questi movimenti latinoamericani. Essa, infatti, appare soltanto tangenzialmente per il caso del Partito repubblicano cileno di Kast, come fatto cenno in precedenza.

Ed allora siamo assistendo a una nuova forma di populismo? Siamo di fronte alla quarta “mutazione” del concetto di populismo in America Latina? Quali sono le caratteristiche specifiche di questa nuova ondata?

³ S. Mauro, *Electoral coalitions and the new political parties in Argentina. The Republican Proposal Party case*, in *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 27, 2020.

⁴ M. Novaro, *Por qué es tan difícil gobernar Argentina. Y cómo nuestros presidentes y coaliciones podrían hacerlo mejor*, Fondo de Cultura Económica, 2024, 147-206; M. Rosti, *L'Argentina di Javier Milei «Hoy comienza una nueva era»*, in *Nuovi Autoritarismi E Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società (NAD-DIS)*, No. 2, 2024, 48-73.

⁵ M.A. Villa, *Collor Presidente. Trinta meses de turbulências, reformas, intrigas e corrupção*, Editora Record, 2016; L. Zanatta, *Fidel Castro. L'ultimo “re cattolico”*, Salerno Editrice, 2019.

⁶ C. Mudde, *Populist Radical Right in Europe*, Cambridge University Press, 2007.

Se si considera, infatti, l'area latino-americana, si possono individuare tre ondate di regimi populistici. La prima era stata con quella dei cosiddetti «populismi classici» che dalla metà del XX secolo si diffusero a macchia di leopardo nella regione: Argentina, Bolivia e Perù furono alcuni dei Paesi in cui sorsero movimenti populistici allo scopo di ricostruire una comunità nazionale olistica, attraverso politiche redistributive e forme protezionistiche. *Leadership* carismatiche e cosmovisione organicistica diedero forma ad una rappresentazione moralizzatrice della politica: questa aveva la funzione di rigenerare il popolo, sull'orlo del baratro per effetto della corruzione morale. La seconda ondata arrivò alla fine degli anni Ottanta e all'inizio degli anni Novanta quando, con la stessa visione del mondo e tipologia di *leadership*, in America Latina si diffusero forme di populismo neo-liberiste, che avviarono riforme di de-regolamentazione del mercato e privatizzazioni di imprese statali. Si trattava di movimenti che costruivano regimi populistici che fondavano la propria politica economica sull'agenda del Washington Consensus. La crisi causata in parte da queste misure politiche portò ad una nuova mutazione del populismo che, riprendendo le forme dei primi populismi, riproponeva l'intervento dello Stato nell'economia come strategia per rigenerare il popolo e salvare la nazione. Si tratta di quello che Carlos de la Torre ha definito «Radical Populism» e che ha caratterizzato, seppur con alcune differenze, le Presidenze di Hugo Chávez e Nicolás Maduro in Venezuela, così come quelle di Evo Morales in Bolivia e Rafael Correa in Ecuador⁷.

In questo *excursus*, emerge chiaramente la malleabilità dei regimi populistici e, allo stesso tempo, la conformazione di un nucleo centrale di un'ideologia basata su alcuni aspetti fondamentali. In primo luogo, il populismo prende forma a partire da un'idea comunitaria e, dunque, anti-individualista del pueblo, che rifiuta le fratture e le divisioni interne promosse dalla sfera della politica e intende promuovere un ordine sociale armonico. In tal senso, esso si propone, in un momento di crisi, l'obiettivo di ristabilire una comunità «antica e dorata» grazie alla definizione della volontà generale incarnata dall'assoluta centralità del voto popolare: ristabilire un ordine tipico dell'*ancien régime* con strumenti tipici della modernità politica è la via con cui rigenerare moralmente e purificare il popolo e, quindi, la nazione. In tal senso, i movimenti e i leader populistici intendono incarnare, più che rappresentare, il popolo, sentendone in prima persona le sofferenze e prevedendone bisogni e desideri. Accanto a queste caratteristiche fondamentali, poi, si strutturano tutti quei tratti della cosiddetta «ideologia di appoggio» su cui prospera il populismo del momento⁸. In questo saggio, quindi, verranno affrontati i tratti del messaggio politico che promuovono Bolsonaro, Kast e Milei a partire dall'analisi della loro proposta programmatica, da punto di vista discorsivo e delle *policies* realizzate nel corso delle loro Presidenze (solo per i casi di Bolsonaro e Milei): verranno presi in considerazione, quindi, i messaggi pubblici, i programmi, i discorsi e le esternazioni sulle reti sociali ripercorrendo i principali temi su cui si fonda la cultura politica dei leader presi in analisi. Dapprima verrà scandagliata la modalità in

⁷ C. De La Torre, *Populism in Latin America*, in C. Rovira Kaltwasser, P. Taggart, P. Ochoa Espejo, P. Ostiguy (a cura di), *The Oxford Handbook of Populism*, Oxford University Press, 2017, 195-213. Va da sé che la letteratura che ripercorre le forme del populismo latino-americano è molto estesa e il saggio di De La Torre riesce a rendere molto bene lo stato dell'arte sull'argomento.

⁸ Per un approfondimento di quello che viene chiamato l'approccio concettuale, si vedano: L. Zanatta, *Il populismo*, Carocci Editore, 2014; C. Mudde, C. Rovira Kaltwasser, *Populism. A very Short Introduction*, Cambridge University Press, 2017. Questo filone di analisi si inserisce all'interno di un dibattito composito cui hanno contribuito molti studi che si sono mossi su binari molto ampi. Dagli anni Sessanta del XX secolo in avanti, in molti si sono interessati al populismo seguendo varie definizioni e accezioni dello stesso. Per un *excursus* esaustivo e, allo stesso tempo, agile su questa letteratura, si veda: M. Anselmi, *Populismo. Teorie e problemi*, Mondadori, 2017. Sulle differenti prospettive analitiche, i diversi contesti e le tematiche più pregnanti degli studi sul populismo, si vedano: C. Rovira Kaltwasser, P. Taggart, P. Ochoa Espejo, P. Ostiguy (a cura di), *The Oxford Handbook of Populism*, cit.; C. de la Torre (a cura di), *Routledge Handbook of Global Populism*, Routledge, 2019.

cui è avvenuta la costruzione di un popolo eletto da incarnare (e della sua nemesi, anti-popolo); poi verranno analizzate le forme in cui si è definito un passato mitico di riferimento, la relazione con la classe dirigente attiva nei rispettivi contesti nazionali e, infine, le connessioni con i ‘populismi radicali’ presenti ancora nella regione.

Come si vedrà nel corso del saggio, emerge una differenza tra due leader che hanno ricoperto o stanno ricoprendo incarichi di governo (come Bolsonaro e Milei) e il caso di Kast che, ad ora, non ha ancora avuto tali responsabilità. Una differenza, per certi aspetti problematica, che offre l’opportunità mettere in luce le peculiarità delle tre figure e quelle dei differenti contesti politici nazionali. Va da sé che un’analisi di questo tipo ha intrinsecamente una dimensione internazionale giacché intende tenere insieme leader politici distinti, sorti in contesti politici diversi, con regimi politici altrettanto differenti. In tal senso, il saggio prende le forme da due domande. La prima riguarda la presenza di una cultura politica comune tra i *leader* studiati. La seconda, cui verrà data una risposta nelle conclusioni, fa riferimento al successo di questi movimenti in relazione a quello dei movimenti di estrema destra in altri contesti, come quello statunitense ed europeo. Il che si collega alla riflessione intorno alle cosiddette “nuove destre” secondo cui vi sarebbe una comune cultura politica capace di tenere insieme lo statunitense D. Trump e l’ungherese Orban (per citare due esempi più rappresentativi) con Bolsonaro, Milei e Kast. In tal senso, questa analisi riprende il recentissimo lavoro di Odilon Caldeira Neto che ripercorre il composito universo di movimenti neo-fascisti e gruppi di estrema destra in relazione con il bolsonarismo: emerge l’evidenza secondo cui «sebbene il discorso e le pratiche di Bolsonaro riflettano alcune idee chiave dell’estrema destra brasiliana a tendenza neofascista, in altre occasioni mostrano posizioni opposte, o almeno differenze sostanziali»⁹.

2. POPOLO E ANTI-POPOLO

Quale popolo è incarnato da questo “nuovo” populismo castigo? La risposta chiara viene direttamente dai principali leader: Kast la chiama «la gente común», Milei «los argentinos de bien», Bolsonaro «o povo de Deus». Non vi è insomma la creazione di una figura con uno *status* sociale ben definito, come era stato nel caso dei populismi classici: Perón aveva i suoi «descamisados» mentre Castro i «guajeros». Attorno a queste figure mitiche, seppur socialmente riconoscibili, i populismi classici avevano costruito l’orizzonte del popolo eletto incarnato dal leader. Sin dalla fine del XX secolo, i processi di individuazione di una figura iconica capace di veicolare l’idea di popolo sono molto più problematici. Le ragioni di questo cambiamento sono dovute in parte al processo di differenziazione sociale che ha attraversato l’America Latina¹⁰. Dagli anni Novanta, infatti, si è assistito a un processo di diversificazione delle economie latinoamericane, processo dovuto soprattutto alla crescita del settore terziario che ha causato un’ulteriore forma di eterogeneità in ambito sociale: si è approfondita la differenza salariale dovuta ai livelli di scolarizzazione e, dunque, i settori con più alti livelli di scolarizzazione hanno migliorato le pro-

⁹ O. Caldeira Neto, *Neofascism and the Far Right in Brazil*, Cambridge University Press, 2025, 39.

¹⁰ Cfr. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999*, Nazioni Unite, 2004, disponibile on line a https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2382/1/S2004000_es.pdf; F.H.G. Ferreira, J. Messina, J. Rigolini, L.F. López-Calva, M.A. Lugo, R. Vakis (a cura di), *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, 2013, disponibile on line a <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11858/9780821397527.pdf?sequence=7&isAllowed=y>.

prie condizioni di vita a fronte di coloro che, con bassi livelli di istruzione, sono andati progressivamente ad ingrossare il lavoro informale e precario¹¹.

Inoltre, i regimi populistici, con l'avvio dei processi di democratizzazione degli anni Ottanta del XX secolo, hanno assunto forme ibride, ossia non totalmente antitetiche alla democrazia liberale-rappresentativa, a differenza di quanto avvenuto nel corso della prima ondata di populismo¹². Tali tipologie di regimi hanno gradualmente accolto reinterpretandole alcune dinamiche tipiche di quelli liberali-rappresentativi, come ad esempio la separazione dei poteri o il rispetto delle libertà politiche e civili. Allo stesso tempo, regimi come quelli populistici che in prima battuta avevano promosso politiche distributive hanno mostrato l'attitudine a intraprendere un cambiamento di politica economica, come quello avvenuto agli inizi degli anni Novanta.

Questi processi rivelano le ragioni delle difficoltà che generalmente si incontrano quando si tenta di costruire una figura sociale rappresentativa, capace di veicolare il messaggio politico, come nel recente caso di Milei in Argentina con il cosiddetto «pibe Rappi», ossia del ragazzo che lavora per una delle app di *delivery* di alimenti più diffusa in Argentina, Rappi. Un impiego, questo, per definizione instabile e nelle mani delle capacità del singolo. Un impiego con basso livello di sindacalizzazione e, dunque, bassi livelli di pervasività del peronismo, che attraversa tutte le sigle sindacali in Argentina. Ed allora, è sembrato che il «pibe Rappi» riproponesse l'archetipo del *self-made-man* ai giorni nostri. Non v'è dubbio, però, che questa simbologia ha avuto poco successo nella costruzione del discorso politico di Milei¹³.

Se però è complicato nelle società latinoamericane identificare una figura mitopoietica capace di esprimere in maniera coerente l'immagine del popolo eletto come era accaduto nei populismi del XX secolo, emergono comunque le stesse traiettorie manichee seguite nel secolo scorso in ambito politico e sociale. Esiste cioè un popolo costituito, come si è detto, dalla «gente común» o dal «povo de Deus», la cui moralità impedisce di far altro che scontrarsi con la corruzione dell'anti-popolo. Si tratta di un discorso che assume anche tratti mistici e religiosi. Ed è proprio Bolsonaro a sottolinearlo quando sostiene di fronte all'Assemblea delle Nazioni Unite che «l'ideologia lascia sempre una scia di morte, ignoranza e miseria» mentre l'unica salvezza arrivava dalla divinità: in altre parole, con il suo arrivo alla Presidenza del Brasile, Dio è tornato ad unire ciò che l'ideologia aveva diviso, distorto, corrotto e portato sull'orlo dell'abisso¹⁴. Per certi aspetti, ad essere messa al bando non è solo l'ideologia ma anche i partiti. Come ha dimostrato in un'opera di riferimento Reinhart Koselleck, il carattere normativo delle opinioni e, dunque, delle ideologie è fondamentale nella costruzione dei partiti politici nell'Occidente contemporaneo: la presenza delle ideologie permette di individuare segmenti della società che condividono quella stessa visione del mondo che è alla base della formazione dei partiti politici¹⁵. In tal senso, stando alle parole di Bolsonaro l'unità del popolo eletto è dovuta alla presenza del divino che per radicarsi definitivamente deve sradicare dalla comunità nazionale l'ideologia e, quindi, i suoi principali portavoce, ossia i partiti politici.

¹¹ Sull'argomento mi permetto di rimandare a F.D. Ragno, *Le differenze sociali nelle democrazie latinoamericane: fratture e ricomposizioni*, in P. Soave, C. Tornimbeni (a cura di), *Democrazia, populismo e autoritarismo. Trasformazioni politiche in Asia, Africa, Europa centro-orientale e Americhe*, FrancoAngeli, 2023, 162-177.

¹² Sulla questione e in funzione comparata con altri contesti si vedano: Y. Mény, Y. Surel, *Populismo e Democrazia*, Il Mulino, 2004², 209-236; P.A. Taguieff, *L'illusione populista*, Bruno Mondadori, 2003, 173-184.

¹³ *Precariously employed Argentine youths excited about Milei*, in *Buenos Aires Times*, 8 dicembre 2023, disponibile on line a <https://www.batimes.com.ar/news/argentina/precariously-employed-argentine-youths-excited-about-milei.phtml>.

¹⁴ Il discorso del 2019 di Bolsonaro all'assemblea generale dell'Onu è consultabile presso il sito <https://news.un.org/pt/story/2019/09/1688242>.

¹⁵ R. Koselleck, *Critica illuminista e crisi della società borghese*, Il Mulino, 1972.

3. IL PASSATO MITICO

La fortuna di universi religiosi che animano il “populismo castigo” dipende anche dalla costruzione di un passato mitico, un’epoca dorata in cui il popolo eletto non correva il pericolo di essere corrotto. In questo senso peculiare dell’uso del passato si erano mossi anche i precedenti regimi populistici. Basti pensare alle presidenze kirchneriste in Argentina negli ultimi venti anni durante i quali non solo si sono rivalutati gli anni dorati del primo peronismo (1943-1955) ma anche vi è stata una peculiare rilettura dei processi di indipendenza nel corso dei festeggiamenti del Bicentenario¹⁶.

In quest’ottica a sostegno di Bolsonaro vi è tutto un movimento di rappresentazione del passato e del presente che ha portato alla riscoperta della monarchia e dei valori monarchici cui si era posta fine con la costruzione della Repubblica Vecchia nel 1889. Un movimento culturale che ha avuto come punto di riferimento intellettuale Olavo de Carvalho e la firma produttrice di *infotainment* «Brasil Paralelo», che si è occupata della produzione di film, video, documentari oltre che di articoli di opinione riprodotti sul proprio portale¹⁷. Fino a quel momento l’armonia sociale garantita dalla monarchia cattolica si fondava sul rispetto della vita, proprietà e felicità. A questi intellettuali fa riferimento Bolsonaro in molti dei suoi discorsi sul passato, tanto che proprio durante un comizio della campagna elettorale presidenziale del 2022, è stata esposta una bandiera del Brasile monarchico sul palco¹⁸.

Allo stesso periodo storico fa riferimento Javier Milei quando eleva all’età dell’oro le presidenze di fine Ottocento, quando l’ordine politico e sociale era garantito dal progresso economico stabilito con la prima Presidenza di Julio A. Roca. In quell’epoca, l’Argentina si era integrata con il restante mondo economico e traeva vantaggi derivanti dal libero commercio e dalla prima globalizzazione¹⁹. Era un’età dell’oro durante la quale, nelle parole di Milei, il Paese trainava l’economia mondiale (e, allo stesso tempo, ne era trainato), un’età in cui la crescita economica non era imbrigliata nelle rigide maglie delle istituzioni (come la Banca Centrale) e delle imposte (come quella alla rendita), in cui la *performance* economica era garanzia di equilibrio politico e soprattutto progresso sociale. Era quell’Argentina che attraeva migliaia e migliaia di migranti europei che ogni anno attraversavano l’Oceano Atlantico e si stabilivano nelle immense terre incolte: questo periodo viene descritto, da Milei e i simpatizzanti del suo movimento *La Libertad Avanza*, come l’Eldorado cui fece seguito il rapido declino del Paese.

Differente è il discorso per il caso di Kast in Cile. Questi, infatti, non si è mostrato incline a costruire un’epica visione del passato, rappresentando un’epoca felice sconvolta da un cambiamento: non vi è stata una vita idilliaca rotta da una presunta *pars destruens*. Al contrario, Kast e il Partito repubblicano si sono concentrati sulla critica aspra del presente. Al passato dittatoriale, infatti, viene fatto cenno solo saltuariamente: significativo in tal senso è stato il tweet di Kast in occasione dell’11 settembre del 2022 quando si è interconnessa la libertà di cui godono i cileni del XXI secolo con la scelta fatta da coloro che interruppero il governo di Salvador Allende, evitando la rivoluzione marxista nel Paese²⁰. Alle

¹⁶ C. Perochena, *Cristina y la historia*, Crítica, 2022.

¹⁷ Cfr. La pagina web de «Brasil Paralelo» è disponibile a <https://www.brasilparalelo.com>.

¹⁸ G. Wink, *La utopía imperial de Brasil y su resurrección en la nueva derecha*, in M.B. Juan Pro, E. Ansótegui (a cura di), *Nuevos Mundos: América y la utopía entre espacio y tiempo*, Iberoamericana/Vervuert, 2021, 271-300.

¹⁹ E. Perina Konstantinovksy, *Milei, Roca y la batalla por la historia*, in *Infobae.com*, 3 aprile 2024, disponibile on line a <https://www.infobae.com/opinion/2024/04/03/milei-roca-y-la-batalla-por-la-historia/>.

²⁰ «L’11 settembre del 1973, il Cile scelse la libertà e agli uomini e le donne che si sono ribellati per impedire la rivoluzione marxista a casa nostra dobbiamo il paese che abbiamo oggi». Cfr. J.A. Kast, 11 settembre 2022, <https://twitter.com/joseantoniokast/status/1569022538671325184?lang=es>.

ultime elezioni, il motto è stato chiaro «la Costituzione non va cambiata». A ben vedere, l'uso politico del passato da parte del Partito repubblicano cileno è risultato sempre molto limitato. L'argomentazione utilizzata, in relazione al passato, non è stata quella tipica dei movimenti populistici come quelli di Bolsonaro e Milei: simile, invece, è stata la costruzione di una relazione con il nemico interno da cui il Cile doveva difendersi.

4. DAVIDE VS. GOLIA

Nell'elaborazione dell'immagine dell'avversario politico e sociale, infatti, i casi di Bolsonaro, Milei e Kast sembrano contraddistinti da molti elementi in comune. Il nemico infatti viene rappresentato con toni e contenuti finalizzati alla sua delegittimazione non solo in ambito politico ma anche in vari spazi della società: le istituzioni politiche, la stampa, alcuni attori socioeconomici. Questi vengono identificati come corrotti e corruttori del popolo inerme e, dunque, diventano veri e propri nemici della nazione e della patria, attraverso l'utilizzo di tutte le figure retoriche oppostive che tanto successo hanno avuto anche in altri populismi: noi *vs* loro, Davide *vs* Golia, popolo *vs* oligarchia.

La memoria corre fino alla lettera testamento che lasciò suicidandosi Getulio Vargas, nel 1954: «dopo decenni di dominio e sfruttamento dei gruppi economici e finanziari internazionali, mi elevai a capo di una rivoluzione e vinsi. Iniziai il compito di una liberazione» nazionale²¹. Qualche anno più tardi, in Perù Alberto Fujimori nel corso della campagna elettorale presidenziale del 1990 insistette sui propri tratti somatici per radicare una dinamica simile per opporsi al candidato internazionalmente conosciuto, lo scrittore Mario Vargas Llosa: quest'ultimo rappresentava i *blanquitos* e i *pitucos* e, più in generale, l'*élites* bianche e occidentalizzate cui si opponevano gli oppressi e i villipesi, ossia i *cholitos* e i *chinitos* che Fujimori incarnava, date le origini della sua famiglia²².

Ed allora chi sono questi Golia che questa nuova ondata di populismi vuole annientare? In primo luogo, la classe politica inoperante e costosa, un vero e proprio cancro per le comunità nazionali. Quella classe politica che ha portato con sé i «vincoli ideologici» che per anni hanno impedito al Brasile di essere un Paese libero, parafrasando le parole di Jair Bolsonaro²³. Quella classe politica che è stata dapprima delegittimata dall'attuale Presidente argentino Milei e poi bestializzata. Durante tutta la campagna elettorale presidenziale, infatti, Milei si è rivolto alla classe politica argentina bollandola come «casta» di privilegiati a fronte di un popolo sottomesso a logiche che vanno sempre ad appannaggio della casta. Arrivato ad occupare la Presidenza, la retorica della «casta» è entrata negli equilibri istituzionali dell'Argentina. Governare senza una maggioranza parlamentare, tanto nella Camera Bassa come in quella Alta, ha portato alla prima bocciatura, a febbraio del 2024, di una delle prime proposte mandate dall'esecutivo al legislativo, la *Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos*, conosciuta come la *Ley Omnibus*, smisurata per numero di articoli. Il che ha acuito la retorica *mileista* portando il Presidente a definire il Parlamento come «nido di topi», dando forza al

²¹ Per la «carta-testamento» di Getulio Vargas si veda il sito internet del Parlamento brasiliano: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrivendohistoria/getulio-vargas/carta-testamento-de-getulio-vargas>.

²² C.I. Degregori, *El aprendiz de brujo y el curandero chino*, in C.I. Degregori, R. Grompone (a cura di), *Demonios y redentores en el nuevo Perú*, Iep, 1991, 71-137.

²³ *Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante Cerimônia de Posse no Congresso Nacional*, 1 gennaio 2019, disponibile on line a <https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-cerimonia-de-posse-no-congresso-nacional>.

suo pensiero, nel caso in cui a taluni fosse rimasto qualche dubbio: i politici erano «una merda che la gente disprezzava»²⁴.

Nel caso cileno, il riferimento è a quella classe politica che ha portato lo Stato ad ampliare il numero dei propri funzionari, alimentando pratiche di corruzione e di uso patrimonialista delle risorse pubbliche. Nelle fila del Partito repubblicano, infatti, emerge l'idea secondo cui «bisogna tagliare la parte grassa dello Stato e trasformarla in muscolatura»²⁵. Una citazione che solleva due temi che lo stesso Kast ha inteso chiarire. Il primo è quello del volume dello Stato: «uno Stato grande genera solo abusi»²⁶. Uno Stato con molte competenze è, dunque, moralmente inferiore mentre quello a competenze ridotte, o minime, crea un sistema virtuoso. Un'idea ripresa anche dal programma politico di Bolsonaro e, ovviamente, dall'argentino Milei. Nella discorsività di quest'ultimo, a ben vedere, la cosa pubblica e statale assume sempre una connotazione negativa: intervistato da una televisione italiana, Milei ha dichiarato senza mezzi termini: «lo Stato è il nemico, un'associazione criminale [...], l'istituzione che ruba costantemente»²⁷.

Il secondo tema sollevato dal movimento di Kast riguarda l'efficacia dell'intervento dello Stato. In effetti, seguendo la definizione elaborata da Daron Acemoglu e James A. Robinson, lo Stato in America Latina rivela fattezze simili a quelle di un «Leviatano di carta», in cui vi sono istituzioni «alquanto dispotiche», dalle quali la cittadinanza «riceve poco e nulla» in termini di beni o servizi, ma che «continuano a non rendere conto ai cittadini e non hanno particolari scrupoli al momento di reprimerli o assassinarli»²⁸. Si tratta di un'interpretazione secondo cui è l'arbitrarietà e il patrimonialismo a permettere alla classe politica di permanere al potere, in contrasto con il requisito dell'impersonalità come prerogativa delle norme statuali.

A fronte di questa tipologia di Stato si fa strada una proposta completamente differente, più dinamica e leggera, caratterizzata da minimi interventi dello Stato nell'economia. Il discorso politico, insomma, in questo caso, ruota attorno alla *performance* economica dello Stato. Proprio per questo, Bolsonaro, agli inizi della sua Presidenza in Brasile, ha promosso, attraverso il ministro dell'Economia, Paulo Guedes, una ristrutturazione dei conti pubblici. Alla prova dei fatti, però, come hanno dimostrato Fernando Ferrari Filho e Fabio Henrique Bittes di recente, la politica economica di Bolsonaro si è rivelata dispersa, cacofonica e poco reattiva all'evoluzione degli eventi: non emerge, insomma, una politica economica né definita né applicata armonicamente, né una tendenza implicita²⁹. Un'incoerenza che ha contraddistinto anche le politiche economiche di Milei nel primo anno di Presidenza in Argentina. Allo stesso tempo, va constatato che, almeno per questi due casi, l'economia ha mostrato valori positivi, considerando i fattori esterni (quali pandemia da COVID 19 e Guerra Russo-Ucraina) per il mandato bolsonarista e, per il caso argentino, l'eredità economico-finanziaria raccolta da Milei. Ancora acerbo, invece, pare essere il caso cileno, in cui

²⁴ E. Azarkevich, *Javier Milei dijo que el Congreso es "un nido de ratas" y que la cifra de pobreza de la UCA es "un dibujo"*, in *Clarín*, 20 febbraio 2024, disponibile on line a https://www.clarin.com/politica/javier-milei-dijo-congreso-nido-ratas-cifra-pobreza-uca-dibujo_0_Esf67wB0yD.html.

²⁵ Citato in C. Campos Campos, *El partido republicano: el proyecto populista de la derecha radical chilena*, in *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, No. 1, 2021, 105-134.

²⁶ G.G. Maestro, *Kast: "Cuando la izquierda tiene un problema de corrupción recurre al salvavidas de siempre, Pinochet"*, in *La Razón*, 21 dicembre 2021, disponibile on line a <https://www.larazon.es/internacional/kast-abascal-es-un-lider-carismatico-que-esta-generando-una-derecha-basada-en-el-sentido-comun-FJ23915752/>.

²⁷ Alcuni passaggi dell'intervista sono stati proposti nella pagina web dell'intervistatore. A tal proposito si veda: N. Porro, *"Afuera". Milei senza freni: "Lo Stato è un'associazione criminale"*, 12 febbraio 2024, disponibile on line a: <https://www.nicolaporro.it/afuera-milei-senza-freni-lo-stato-e-unassociazione-criminale/>.

²⁸ D. Acemoglu, J. A. Robinson, *El pasillo Estrecho. Estados, sociedades y como alcanzar la libertad*, Deusto, 2019, 437.

²⁹ F. Ferrari Filho, F.H.B. Terra, *The Political Economy of Bolsonaro's Government (2019-2022) and Lula da Silva's Third Term (2023-2026)*, in *Investigación económica*, No. 324, 2023, 27-50.

l'assenza di un'esperienza di governo non consente di produrre analisi fondate su dati di fatto; non v'è dubbio, però, che anche Kast abbia mostrato la necessità di ridurre le competenze economiche dello Stato, al fine di "liberare le forze vive" dell'economia. Per certi aspetti, anche dal punto di vista politico, la volontà di alleggerire e, dunque, velocizzare le procedure democratiche si sposa con la delegittimazione degli altri poteri che vengono depotenziati dall'esecutivo, così come con una certa refrattarietà ai tempi lunghi del dibattito o del conflitto politico di norma previsto all'interno delle istituzioni repubblicane³⁰.

5. A UN PASSO DA 'UN'APOCALISSE CULTURALE'

Un ulteriore aspetto di questa nuova declinazione dell'ideologia populista è rappresentato dalla centralità delle questioni morali sul valore della vita umana. Come si può leggere nella Dichiarazione di Principi del Partito Repubblicano cileno, la «difesa della vita dalla concezione alla morte naturale» è uno dei principali capisaldi ideologico-culturali³¹. Che significa tutto questo? Come già detto in precedenza, Kast ripropone la ferrea contrarietà alle pratiche abortive, alle richieste di riconoscimento delle identità di genere non binarie e, più in generale, alle richieste avanzate dai movimenti a favore dei diritti civili. Questa contrarietà era già stata dichiaratamente esposta da Bolsonaro nel suo primo programma di governo, nel 2018. Nel discorso bolsonarista, infatti, il *Partido de Trabalhadores* (PT) aveva corrotto lo spirito dei brasiliani diffondendo una cultura sessuale dissoluta non solo nella società brasiliana ma anche nel sistema educativo pubblico, di qualsiasi ordine e grado. Proprio per questo Bolsonaro si poneva in netta contrapposizione al PT. Del resto, in buona parte degli ambiti programmatici, la sua piattaforma elettorale non era particolarmente ricca di proposte, al di là della radicale contrarietà alle pratiche corrotte di Lula e dei suoi. Nelle questioni educative, invece, il programma bolsonarista sottolineava, oltre alla primazia dell'educazione tecnica, la necessità di educare «senza indottrinamento e sessualizzazione precoce»³². In un simile contesto, anche Milei durante la campagna elettorale si è dichiarato quanto mai contrario alle iniziative intraprese dalla passata amministrazione: ad esempio, nei primi mesi di Presidenza, si è registrato il divieto, indirizzato ai pubblici uffici, di usare il linguaggio inclusivo. Sempre agli inizi del periodo presidenziale, è trapelata l'intenzione (ad ora rimasta tale) da parte di alcuni sostenitori del governo di abrogare la legge sull'aborto: durante la campagna elettorale, lo stesso Milei si era mostrato contrario alla legge difendendo il diritto alla vita del nascituro. D'altro canto, mentre Bolsonaro e Kast si sono schierati contro la creazione di possibili istituti di matrimonio per persone dello stesso sesso, Milei su questo argomento non ha inizialmente assunto una posizione netta anche alla luce degli orientamenti controversi tra gli esponenti del suo movimento³³. Successivamente,

³⁰ T.S. Pappas, *Populism and liberal Democracy. A comparative and Theoretical Analysis*, Oxford University Press, 2019, 48-56.

³¹ Partido Republicano de Chile, *Nuestros Principios*, disponibile on line a https://partidorepublicanodechile.cl/?page_id=11.

³² *O Caminho da prosperidade. Proposta de Plano de Governo*, disponibile on line a https://divulgaandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf.

³³ Javier Milei aclaró su posición sobre la homosexualidad y dio un particular ejemplo para explicarla: "Si quieres estar con un elefante...", in *La Nación*, 8 novembre 2023, disponibile on line a <https://www.lanacion.com.ar/politica/javier-milei-aclaro-su-posicion-sobre-la-homosexualidad-y-dio-un-particular-ejemplo-para-explicarla-nid08112023/>; Kast por despacho a ley del matrimonio igualitario: "Para nosotros es entre un hombre y una mujer", in *El Mostrador*, 7 dicembre 2021, disponibile on line a <https://www.elmostrador.cl/dia/2021/12/07/kast-por-despacho-a-ley-del-matrimonio-igualitario-para-nosotros-es-entre-un-hombre-y-una-mujer/>; L. Pompeu, K. Bandeir, D. Gullino, *Após apoio maciço de bolsonaristas, projeto contra união homoafetiva deve ser barrado em comissões comandadas pelo PT*, in *O Globo*, 11 ottobre 2023, disponibile on line a <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2023/10/11/apos-apoio-macico-de-bolsonaristas-pl-contra-uniao-homoafetiva-deve-ser-barrado-em-comissoes-comandadas-pelo-pt.ghtml>.

invece, il presidente argentino si è espresso utilizzando toni ed argomentazioni simili a quelli di Bolsonaro e Kast nei riguardi di quella che ha definito «ideologia di genere» che «nelle sue versioni più estreme [...] costituisce semplicemente un abuso infantile»³⁴.

Per arrestare quest’apocalisse culturale e sociale e rigenerare un popolo a un passo dalla totale corruzione per mano di una classe politica immorale, i leader di questo “nuovo populismo” propongono una visione messianica, un messaggio di salvezza morale, prima che politica. In tal senso, come si è detto, è degno di nota il riferimento al popolo come «popolo di Dio», unito nella battaglia culturale contro le divisioni ideologiche. In altre parole, stando al discorso dell’ex Presidente brasiliano Bolsonaro, l’unità del popolo eletto è dovuta alla presenza del divino che per radicarsi definitivamente deve estirpare dalla comunità nazionale l’ideologia e, quindi, i suoi principali portavoce, ossia i partiti politici.

Un messaggio analogo è quello proposto lo scorso anno da Milei in Argentina durante le elezioni presidenziali. Trascinato dalla divinità, o per meglio dire dalle «fuerzas del cielo», Milei dichiarava di voler fare *tabula rasa* della «casta politica», dei «professionisti della politica», arricchitisi immoralmente alle spese del mitico *pueblo*: il terreno era ancora una volta quello religioso e d’ispirazione manichea. Da un lato i cattivi, la «casta» che per perpetuarsi al potere ingrossa la propria presenza nell’impiego pubblico e nelle imprese nazionalizzate, dall’altro quel popolo inerme e adirato che Milei pretende di incarnare impugnando una motosega, allegoria del taglio alla spesa pubblica³⁵.

Per certi aspetti, anche Kast in Cile utilizza l’ideologia a fini delegittimanti: secondo questa visione, si deve all’ideologia il tentativo di spaccare l’unità della *mayoría silenciosa*, moralmente pura, attraverso l’introduzione di pratiche che ne rompono il nucleo fondante, la famiglia. Colpevoli, in tal senso, la discussione intorno all’aborto, quella sulle leggi per il riconoscimento dell’identità di genere e quella intorno alle richieste provenienti dalle comunità LGTBQ. A rischio, per via di questi temi, la forza della famiglia, corpo intermedio fondamentale nella comunità nazionale, rappresentata come comunità di Dio. Difendere la famiglia significa, allora, difendere la «maggioranza silenziosa», «la gente comune», che rappresenta il popolo moralmente puro ed eletto³⁶.

Significativo, a tal proposito, il fatto che ad usare il discorso religioso siano leader aderenti a differenti comunità religiose all’interno dell’alveo giudaico-cristiano: Bolsonaro, infatti, è parte integrante delle chiese pentecostali; Milei è molto vicino all’ebraismo, seppur non si sia mai convertito a questo; Kast ha fatto della sua fede cattolica un capitale politico e attorno a questo fa perno il suo movimento.

La visione messianica è rafforzata anche dalla centralità del leader nella definizione della cultura politica del partito. Bolsonaro, Kast e Milei incarnano la volontà, i desideri, i bisogni del proprio popolo. Non si tratta soltanto di partiti-personalisti, quanto piuttosto di movimenti politici che attraverso il leader unico e irripetibile intendono definire i confini dei messaggi politici che trasmettono sulla base dell’“invenzione” di un’entità ossia del “vero e unico” popolo che merita di essere rappresentato³⁷. Si tratta di una rappresentanza politica che non «agisce per conto del» popolo ma che «sta

³⁴ *Discurso del Presidente de la Nación, Javier Milei, desde el Foro de Davos, Suiza*, 23 gennaio 2025, disponibile on line a <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/50848-discurso-del-presidente-de-la-nacion-javier-milei-desde-el-foro-de-davos-suiza>.

³⁵ V. Smink, *Quiénes son “las Fuerzas del cielo” que estuvieron detrás de la exitosa campaña de Javier Milei en Argentina*, in *BBCmundo*, 20 novembre 2023, disponibile on line a <https://www.bbc.com/mundo/articles/c1w2j5wj8gxo>.

³⁶ J. Bordel, *¿Libertad para qué? Las claves del discurso de José Antonio Kast*, in *La U. Revista de cultura y pensamiento*, 16 novembre 2021, disponibile on line a <https://la-u.org/libertad-para-que-las-claves-del-discurso-de-jose-antonio-kast/>.

³⁷ A. Amado, *Políticos ídolos pop*, in *Seul*, 9 giugno 2024, disponibile on line a <https://seul.ar/politicos-idolos-pop/>.

per» esso, che intende assomigliargli o, perfino, corrispondergli. Seguendo l'analisi di Hanna Fenichel Pitkin, questo tipo di rappresentanza ha tratti descrittivi ma anche tratti simbolici. In tal senso, i meccanismi di rappresentanza fanno leva su aspetti prepolitici, irrazionali e religiosi: tanto Milei, quanto Kast e Bolsonaro diventano i simboli di questa nuova nazione e di questo nuovo popolo che si intende rappresentare³⁸. Ed è per questo che tale simbiosi tra leader e “popolo degli eletti” si basa su una visione messianica della vita politica.

6. IL VECCHIO E IL NUOVO

Un aspetto sistemico, che sembra essere inedito nella storia contemporanea del populismo latino-americano, è quello della compresenza di differenti populismi, entrambi forti e di successo elettorale. Come già sottolineato, nel corso del XX secolo e nei primi anni del XXI, si sono alternate varie ondate di populismi ben identificabili non solo in termini di tipologia di regime ma anche in termini culturali e di riforme effettivamente avviate. Dopo una versione redistribuzionista, anti-americana, corporativa che si radicò negli anni Quaranta del Novecento, vi fu un'ondata neo-liberista che intendeva de-regolamentare la struttura economica nazionale e rafforzare i legami emisferici con gli Usa durante gli anni Novanta; di seguito arrivò la reazione del «populismo radicale» che tanto successo ha avuto e continua ad avere in America Latina. È identificabile, in altre parole, una sorta di tipologia di populismo in armonia con lo spirito dei tempi: rari, rarissimi sono stati i casi di competizione tra due tipi di differenti populismi. Il primo fu quello del peronismo e dell'*Unión Cívica Radical*: entrambi dal 1944, dopo aver cercato punti di contatto, iniziarono a lottare per occupare lo stesso spazio politico, quello della nazione, intesa in modi non troppo differenti³⁹. Il secondo caso fu quello che avvenne alla fine degli anni Cinquanta in Brasile, dove Jânio Quadros e João Goulart intesero occupare lo spazio della rappresentazione della nazione nella sua interezza⁴⁰.

Questi esempi, però, sono avvenuti in epoca differente da quella attuale. Oggi, i tempi sono cambiati, eppure populismi di varia natura coabitano e convivono: ad esempio, i populismi di segno opposto al “nuovo” populismo di Bolsonaro, Kast e Milei sembrano essere forti e rigogliosi. Le figure politiche di maggiore spicco, emerse non solo tra i leader politici in carica, sono Andrés Manuel López Obrador in Messico, Gustavo Petro in Colombia, Cristina Fernández de Kirchner in Argentina e Lula in Brasile⁴¹. Ci troviamo di fronte, dunque, a due ondate coeve di populismo: la prima in continuità con il «populismo radicale», la seconda, iniziata con la Presidenza di Bolsonaro, tesa a castigare la prima.

L'esistenza di due populismi di opposta natura in America Latina ha perlomeno due conseguenze. La prima riguarda la politica regionale latino-americana. Difficile, per non dire impossibile, risulta la collaborazione tra capi di Stato che si delegittimano l'un l'altro e che ritengono che l'altro rappresenti un modello di sviluppo politico, economico e sociale responsabile della corruzione e della crisi del proprio Paese. Un aspetto, questo, che negli ultimi tempi è emerso con grande chiarezza. La seconda conseguenza è di ordine interno. È significativo, infatti, che vi siano casi, come quello argentino e brasiliano,

³⁸ H. Fenichel Pitkin, *Il concetto di rappresentanza*, Rubbettino, 2017, 91-166.

³⁹ F.D. Ragno, *Liberale o populista? Il radicalismo argentino, 1930-1943*, Il Mulino, 2017, 272-287.

⁴⁰ J. Ferreira, A. de Castro Gomes, 1964. *O golpe que derrobou um presidente, pôs fim ao regime democrático e instituiu a ditadura no Brasil*, Civilização Brasileira, 2014, 21-47.

⁴¹ L. Zanatta, *Il Populismo gesuita. Perón, Fidel e Bergoglio*, Laterza, 2020.

in cui coesistono tanto il «nuovo» populismo quanto il cosiddetto «populismo radicale». L’uno sembra aver costruito il proprio capitale politico nella totale alterità all’altro: Bolsonaro contro Lula e il PT, Milei contro Cristina Kirchner e il peronismo kirchnerista⁴².

7. CONCLUSIONI

Siamo di fronte a una “nuova ondata” di populismi? Oppure si tratta del radicamento in America Latina di alcuni movimenti di destra già emersi a livello internazionale, da quello di Marine Le Pen in Francia, a Vox in Spagna fino al trumpismo negli Stati Uniti? Ossia, prendendo a prestito la terminologia da Cas Mudde e Michael Freeden, siamo di fronte fenomeni populistici con un’ideologia ospite forte? Pur trattandosi di fenomeni politici troppo vicini nel tempo, nel corso del saggio, si è cercato di dare qualche risposta, pur con tutti i *caveat* e tutte le differenze tra i casi e i contesti in cui sono emersi Bolsonaro, Kast e Milei.

Per quanto riguarda la prima questione, sembra profilarsi all’orizzonte un nuovo populismo che, al pari degli altri emersi in passato in America Latina, attraverso le forme democratiche, cerca di rigenerare il popolo piuttosto che governare un Paese. Una nostalgia verso un passato remoto mitico che fa a pugni con il recentissimo passato di crisi morale prima che politica. Di qui, la presenza di un leader messianico che dà senso a tutto il movimento e così guida il percorso del popolo eletto verso la salvezza. Ovviamente il radicamento di un discorso di questo tipo si fa più evidente in alcuni casi, quello di Milei ad esempio, e meno in altri, come quello di Kast. Gli strumenti che questi movimenti mettono in campo sono diversi da quelli dei precedenti populismi. Si tratta di una mescolanza di tradizionalismo sociale e liberismo economico, per quanto si distinguano alcuni tratti pragmatici in politica economica.

Per offrire una risposta al quesito, invece, sulle relazioni tra questi fenomeni e alcuni movimenti di destra emersi a livello internazionale, non v’è dubbio che la strutturazione e il successo di movimenti politici di questo tipo abbia delle connessioni con lo spirito dei tempi. E, per certi aspetti, il risultato delle ultime elezioni europee, così come l’elezione di Trump alla Casa Bianca, rivelano una sorta di cambiamento nel clima internazionale. Non v’è dubbio, dunque, che i “nuovi” populismi emersi in America Latina abbiano intavolato e sviluppato contatti diretti con questo *milieu*. Nonostante le assonanze tra tutti questi movimenti, il successo di Bolsonaro, Kast e Milei sembra essere sorto sulle ceneri di regimi politici tipicamente latinoamericani. Sono le ceneri di quello che qualcuno di questi leader ascrive alla ‘casta’, qualcun altro definisce «ideologia di sinistra», altri ancora collegano alla «corruzione tipica della politica». I movimenti di Milei, Kast e Bolsonaro, insomma, sono il frutto della totale opposizione rispettivamente a Kirchner, Boric e Lula piuttosto che di una ricercata connessione con dinamiche in atto in altre regioni del mondo. In altre parole, la strutturazione e il successo di questo “nuovo” populismo sembrano essere collegati molto più alla crisi della politica e alle criticità che originano dai governi ispirati dal populismo radicale (come nel caso argentino e in quello brasiliano).

⁴² Con una prospettiva e un approccio differenti, tale questione è stata solo parzialmente affrontata in O.G. Agustín, *Populismo fragmentado: ¿Una cuarta ola de populismo en América Latina?*, in A.M. Edjesgaard Jeppesen, E.G. Palomares Rodríguez, G. Wink (a cura di), *Pensamiento social danés sobre América Latina*, Clacso, 59-74.

Vi sono, poi, differenze che separano i tre casi analizzati. La politica argentina e quella brasiliana, ad esempio, sono sempre state attraversate dai populismi (da quello delle origini fino a quest'ultimo, passando per il populismo neoliberale e quello radicale): si tratta di un aspetto significativo perché rivela quanto questa ideologia sia radicata in questi due contesti. Il caso cileno, invece, con tutte le differenze rispetto all'Argentina e al Brasile, rivela quanto sia difficile mantenere gli equilibri istituzionali in regimi democratici che devono quotidianamente risolvere i vari conflitti che emergono dalla società. Come in altri contesti latinoamericani negli ultimi decenni, dunque, le difficoltà presenti nelle istituzioni democratiche innescano, in Cile, il rischio che si sviluppi un forte movimento populista.

7 • 1 • 2025



**ORIENTALISMO, COLONIALISMO E CRISTIANESIMO NELLA FRANCIA
DELL'OTTOCENTO: L'INDIA DI JEAN-FÉLIX-ONÉSIME LUQUET**

MASSIMILIANO VAGHI

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Saggi

ORIENTALISMO, COLONIALISMO E CRISTIANESIMO
NELLA FRANCIA DELL'OTTOCENTO: L'INDIA DI JEAN-
FÉLIX-ONÉSIME LUQUETORIENTALISM, COLONIALISM, AND CHRISTIANITY IN NINETEENTH-CENTURY
FRANCE: JEAN-FÉLIX-ONÉSIME LUQUET'S INDIA

Massimiliano Vaghi *

 ORCID: MV 0009-0006-2867-0956

ABSTRACT

[It.] Nel XIX secolo si riconfigurano le relazioni tra le potenze europee e le regioni che esse controllano, direttamente o indirettamente, fuori dall'Europa; l'industrializzazione diventa impetuosa e con essa si diffonde il mito del progresso; la rivoluzione dei trasporti e delle comunicazioni garantisce una dimensione globale all'Europa e si costruiscono o ridefiniscono, a seconda dei casi, le identità nazionali. Con l'accelerarsi della corsa alle colonie, i "mondi extraeuropei" diventano al contempo sempre più presenti nell'immaginario europeo. Con questo lavoro, l'Autore propone l'analisi di un particolare *case study*, quello delle *Considérations sur les Missions catholiques et voyage d'un missionnaire dans l'Inde* di Jean-Félix-Onésime Luquet, un'opera che testimonia le interconnessioni esistenti tra l'attività missionaria della Congrégation des Missions Étrangères e le dinamiche degli interessi coloniali francesi in Asia, entrambi caratterizzate da un chiaro approccio eurocentrico e orientalistico.

Parole chiave: Orientalismo – Missioni Cattoliche – Colonialismo – Jean-Félix-Onésime Luquet – India – Francia.

[Eng.] In the 19th century, relations between the European powers and the regions they directly or indirectly controlled outside Europe were reconfigured; industrialisation became impetuous and with it the myth of progress spread; the transport and communications revolution gave Europe a global dimension and, depending on the situation, national identities were constructed or redefined. As the race for colonies accelerated, the "non-European worlds" simultaneously became more and more present in the European imagination. With this work, the author proposes the analysis of a particular case study, that of Jean-Félix-Onésime Luquet's *Considérations sur les Missions catholiques et voyage d'un missionnaire dans l'Inde*, a work that testifies to the interconnections existing between the missionary activity of the Congrégation des Missions Étrangères and the dynamics of French colonial interests in Asia, both characterised by a clear Eurocentric and Orientalist approach.

Keywords: Orientalism – Catholic missions – Colonialism – Jean-Félix-Onésime Luquet – India – France.

* Professore associato di Storia e istituzioni dell'Asia presso il Dipartimento di Lingue, letterature e culture straniere dell'Università degli Studi di Bergamo (<https://ror.org/02mbd5571>). Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. Responsabile del controllo editoriale: Laura Abbruzzese.



SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. L'India dei missionari europei all'alba dell'Ottocento. 3. La civiltà indiana alla luce dei "canoni" orientalisti. 4. L'India di Luquet: il «Voyage d'un missionnaire». 5. Conclusioni.



1. INTRODUZIONE

Nel XIX secolo si riconfigurano le relazioni tra le potenze europee e le regioni che esse controllano, direttamente o indirettamente, negli altri continenti: l'industrializzazione diventa impetuosa e con essa si diffonde il mito del progresso, la rivoluzione dei trasporti e lo sviluppo delle comunicazioni garantiscono una dimensione globale all'Europa e si cominciano a costruire o a ridefinire, a seconda dei casi, le identità nazionali. Con l'accelerare della corsa dell'Europa alle colonie riceve nuovo slancio anche l'attività missionaria, tanto cattolica, quanto protestante, e i "mondi" asiatici diventano al contempo sempre più presenti nell'immaginario del Vecchio continente¹.

Nel caso dei rapporti con il subcontinente indiano, che dal principio dell'Ottocento si trovava ormai saldamente nelle mani dei britannici per il tramite della loro *East India Company*, l'instaurarsi del dominio coloniale coincide cronologicamente con la scoperta delle religioni e delle civiltà indiane "classiche" – o, per essere più precisi, di quelle caratteristiche sociali, politiche e culturali che le élites acculturate europee percepivano come classiche, cioè "da sempre" tipicamente indiane².

Per meglio comprendere questo fenomeno, è bene ricordare che, nel corso dell'Ottocento, le fonti a disposizione degli studiosi del subcontinente indiano cambiarono in maniera significativa: se durante i primi anni del secolo essi utilizzavano ancora in modo pressoché esclusivo le relazioni, i diari e le memorie di quanti avevano viaggiato nel subcontinente, successivamente si iniziò ad avere a disposizione numerose traduzioni di opere filosofiche e religiose della tradizione vedica, curate da un congruo numero di sanscritisti ed indologi, eredi e continuatori dei pionieristici studi di Anquetil-Duperron³ e di William Jones⁴.

¹ La questione è evidentemente molto ampia; per una un quadro introduttivo rimando a: C. Prudhomme, *Les missions catholiques et la colonisation française sous la IIIe République*, in N. Bancel, P. Blanchard, S. Lemaire, D. Thomas (dir.), *Histoire globale de la France coloniale*, Philippe Rey éd., 2022, 203-208; e Ph. Haudrère, *Monseigneur Freppel et la question coloniale (1880-1891)*, in Ph. Haudrère, *Les Français dans l'Océan Indien, XVIIe-XIXe siècle*, Presses universitaires de Rennes, 2014, 309-314. Più in generale, sul tema della percezione-autopercezione, in italiano: S.M. Pizzetti, *A mo' di premessa. La difficile comunicazione della diversità*, in M. Vaghi, *L'idea dell'India nell'Europa moderna (secoli XVII-XX)*, Mimesis, 2012, 7-13. Sulla questione delle caratteristiche più o meno "informali" del colonialismo francese dell'Ottocento, una politica che talvolta enfatizzava l'influenza economica e culturale piuttosto che la conquista militare *tout court*: D. Todd, *A velvet empire: French informal imperialism in the nineteenth century*, Princeton University Press, 2021.

² S. Lemaire, P. Blanchard, N. Bancel, *Les colonies dans les premières expositions universelles*, in N. Bancel, P. Blanchard, S. Lemaire, D. Thomas (dir.), *Histoire globale de la France coloniale*, cit., 115-120. Più specifico nei suoi riferimenti all'India, il mio: M. Vaghi, *L'idea dell'India nell'Europa moderna*, cit., 113-144.

³ Su Abraham-Hyacinthe Anquetil-Duperron (1731-1805), in italiano: G. Abbattista, *Introduzione*, in A.H. Anquetil-Duperron, *Considérations philosophiques historiques et géographiques sur les deux mondes (1780-1804)*, edizione, introduzione e note di G. Abbattista, Scuola Normale Superiore, 1993, CV-CXXIII; e M. Vaghi, *Una traduzione fondamentale per l'orientalistica europea all'inizio del XIX secolo: le Upanishad di Anquetil-Duperron*, in F. Scotto (a cura di), *Traduzioni esemplari e saggi storici sul tradurre dal Romanticismo a oggi*, CISAM-Cisalino, 2021, 233-259.

⁴ Su Sir William Jones (1746-1794) e sulla sua importanza quale studioso di orientalistica e di lingue indiane, si veda, fra gli altri: M.S. Dodson, *Orientalism, Empire, and National Culture (India, 1770-1880)*, Palgrave Macmillan, 2007, 24-33; e la biografia di M.J. Franklin, *Orientalist Jones: Sir William Jones, Poet, Lawyer, and Linguist, 1746-1794*, Oxford University Press, 2011.

In generale, dunque, cambiando le fonti da cui si attingeva, inevitabilmente cambiavano anche le immagini e le descrizioni della società e delle religioni indiane, ridotte ora alle loro manifestazioni più primitive (legate, cioè, all'antica epoca vedica), che cominciavano ad assumere – prima per gli indologi, poi per gli intellettuali e, infine, per un pubblico più vasto – i caratteri di una “classicità” che, nel complesso e variegato universo indiano, non avevano in realtà mai avuto⁵.

In questo inedito contesto socio-culturale – da un lato caratterizzato da un ormai indiscusso e indiscutibile dominio britannico in India, e dall'altro dalla costruzione intellettuale ed ideologica di una mitica classicità indiana – si ritrovarono a operare anche i missionari cristiani, tra cui quelli cattolici francesi che si dimostrarono particolarmente attivi, grazie tanto al sostegno politico del loro governo e alla possibilità di appoggiarsi alla rete della piccola “India francese”⁶, quanto alle capacità organizzative e diplomatiche della *Congrégation des Missions-Étrangères*⁷.

Con questo lavoro si vuole presentare il *case study* di Jean-Félix-Onésime Luquet (1810-1858), missionario appunto delle *Missions-Étrangères*, che nella sua opera principale⁸ mette in luce il suo chiaro approccio eurocentrico e orientalistico, che si presenta del tutto in linea con la quasi totalità degli studi laici della sua epoca.

Sulla questione della cosiddetta “visione orientalistica” dell'India molto si è scritto – e dunque rimanendo ai due intelligenti lavori di Roland Inden⁹ e di Michelguglielmo Torri¹⁰ –, ma è forse comunque opportuno spendere qualche parola sul termine Orientalismo, che di volta in volta è stato declinato come scienza, come moda o come «l'insieme delle istituzioni create dall'Occidente al fine di gestire le proprie relazioni con l'Oriente»¹¹.

In effetti, in particolare nelle opere divulgative e nei mass-media, è proprio quest'ultimo significato a prevalere, mutuato dalla celeberrima, omonima, opera di Edward Said, che tanto successo ha avuto (e molte polemiche ha avviato) fin dalla sua pubblicazione. Essa, tuttavia, fornisce ai lettori una definizione fortemente critica del “fenomeno orientalismo”: com'è noto, infatti, *Orientalismo* non è la storia degli stu-

⁵ In italiano: M. Torri, *La visione orientalistica 'classica' dell'India: origini, caratteristiche e persistenza di un'ideologia eurocentrica*, in E. Basile, M. Torri (a cura di), *Il subcontinente indiano verso il terzo millennio. Tensioni politiche, trasformazioni sociali ed economiche, mutamento culturale*, Centro studi per i popoli extraeuropei Cesare Bonacossa dell'Università di Pavia-FrancoAngeli, 2002, 25-47.

⁶ Dopo la fine della Guerra dei sette anni, la presenza coloniale francese in India si era ridotta al controllo di cinque basi commerciali, Chandernagor, Mahé, Karikal, Yanaon e Pondichéry: quest'ultima era il centro politico nel subcontinente e l'unica ad amministrare un piccolo territorio. Sulla cosiddetta India francese nell'Ottocento, rimando al *magnum opus* di J. Weber, *Les Établissements français en Inde au XIXe siècle: 1816-1914*, 5 t., Librairie de l'Inde, 1988.

⁷ Nel 1658 mons. François Pallu, vicario apostolico del Tonchino, e mons. Pierre Lambert de La Motte, vicario apostolico della Cocincina, diedero vita ad un nuovo ordine missionario francese in Asia, le *Missions-Étrangères de Paris*, totalmente indipendente dal tradizionale *padroado* portoghese, che ottenne il sostegno di Luigi XIV. Dalla sede della missione e del seminario in *rue du Bac*, tra il XVII e il XIX secolo, migliaia di missionari partirono verso il Siam, il Tonchino, la Cocincina e la Cambogia, a cui si unirono – dopo il 1776 – quelli diretti in India del sud, dietro esplicita richiesta della Santa Sede che li aveva incaricati di sostituire i Gesuiti. Sulla fondazione delle *Missions-Étrangères* e sul rapporto tra le strategie della curia papale e gli interessi francesi, si veda: F. Fauconnet-Buzelin, *Aux sources des Missions étrangères: Pierre Lambert de la Motte (1624-1679)*, Perrin, 2006. Vedere anche: J. Guennou, *Missions étrangères de Paris*, Fayard, 1986 (in particolare 232-247 sull'India meridionale e sulla figura di Luquet).

⁸ J.F.O. Luquet, *Considérations sur les Missions catholiques et voyage d'un missionnaire dans l'Inde*, au Bureau de l'Université Catholique de Paris, 1853 (d'ora innanzi: *Voyage d'un missionnaire dans l'Inde*).

⁹ R. Inden, *Imagining India*, Basil Blackwell, 1990.

¹⁰ M. Torri, *La visione orientalistica 'classica' dell'India: origini, caratteristiche e persistenza di un'ideologia eurocentrica* (cit.). Si veda anche, più in generale, la recente e interessante: M. Torri, *A History of India*, Vol. I, *From the First Human Settlements to the Mughal Empire*, Manohar, 2024 (in particolare 1-44).

¹¹ E.W. Said, *Orientalismo*, Feltrinelli, 1995, 13. In generale, sul rapporto fra scienza, cultura e potere politico nella Francia dell'Ottocento, si veda: R. Fox, *The Savant and the State: Science and Cultural Politics in Nineteenth-Century France*, Johns Hopkins University Press, 2012.

di occidentali sull'Oriente, quanto piuttosto un saggio notevolmente polemico circa il controverso rapporto fra conoscenza (dell'europeo sull'Oriente) e potere (il lungo dominio coloniale, formale o meno, dell'Occidente su larga parte dell'Asia). Secondo Said, infatti, le relazioni (o meglio la gestione delle relazioni) fra Occidente e Oriente si basano «oltre che sui rapporti di forza economici, politici e militari, anche su fattori culturali, cioè su un insieme di nozioni veritiere o fittizie sull'Oriente»¹². La cultura occidentale, in ultima analisi, è considerata una potente alleata della lunga egemonia politica, economica e militare dell'Europa – e poi, dopo la Seconda guerra mondiale, degli Stati Uniti – sull'Asia.

Ai fini di questo lavoro, tuttavia, più che parlare di un “mondo indiano” come costruzione sostanzialmente orientalistica *à la* Said¹³, conviene maggiormente prestare attenzione ad un'analisi che si intreccia sia agli aspetti legati alla questione missionaria cattolica di metà Ottocento sia, più in generale, al problema – questo sì di tipo “orientalistico” – della diffusione dei valori del cattolicesimo in opposizione alle tradizioni culturali e religiose orientali, e indiane più nello specifico.

A proposito dell'imperialismo religioso cristiano-cattolico, le attività pubblicistiche sull'India legate alle *Missions-Étrangères* si possono leggere come allineate al comune punto di vista delle colte *élites* francesi laiche, e offrono talvolta agli occhi dei lettori di oggi una spiegazione semplicistica delle dinamiche che analizzano, come si può notare anche da alcuni passi dell'opera di Luquet. Le sue considerazioni, infatti, ricorrono abitualmente ad immagini stereotipate tanto dell'India – che viene descritta come ostile alla “modernità” ed alla *civilisation* europeo-cristiana –, quanto della presenza europea nel subcontinente, frequentemente interpretata in chiave apologetica e deterministica¹⁴.

2. L'INDIA DEI MISSIONARI EUROPEI ALL'ALBA DELL'OTTOCENTO

Com'è più che noto, la storia delle missioni cattoliche in India è molto lunga e ampiamente documentata, e risale quantomeno ai primi anni della presenza portoghese nel subcontinente¹⁵. Anche nel corso del Settecento la presenza missionaria rimase considerevole e, come non mancarono di sottolineare anche alcuni intellettuali dei “laici” Lumi francesi, contribuì significativamente alla scoperta ed alla divulgazione del complesso mondo filosofico e religioso indiano¹⁶.

¹² E.W. Said, *Orientalismo*, cit., 13.

¹³ Evidentemente non bisogna dimenticare che, come ricorda anche Robert Irwin con una punta polemica nei confronti di Said, con il termine orientalismo si indicano generalmente, in maniera ideologicamente neutra, gli studi di asiatica: R. Irwin, *Lumi dall'Oriente. L'orientalismo e i suoi nemici*, Donzelli, 2008, XIII. Per una presentazione di Said e della sua opera, si veda, in italiano: M. Mellino (a cura di), *Post-orientalismo: Said e gli studi postcoloniali*, Meltemi, 2009.

¹⁴ Circa il determinismo storico che sta alla base dell'idea di *mission civilisatrice* francese si è molto scritto; si veda, ad esempio, sintetico e in italiano: M. Vaghi, *L'Asia di Alfred Martineau (1859-1945) fra colonialismo e mission civilisatrice*, in M. Vaghi (a cura di), *I mondi dell'Asia*, Mimesis, 2016, 199-217. Sul ruolo della tradizione cattolica nella narrazione illuminista francese della politica civilizzatrice: D. Tricoire, *The Enlightenment and the Politics of Civilization: Self-Colonization, Catholicism, and Assimilationism in Eighteenth-Century France*, in D. Tricoire (dir.), *Enlightened colonialism: civilization narratives and imperial politics in the Age of Reason*, Palgrave MacMillan, 2017, 25-45.

¹⁵ Tra i molti: P. Aranha, *Il cristianesimo latino in India nel XVI secolo*, FrancoAngeli, 2006; D.F. Lach, “The Portuguese ‘Padroado’ (Patronage) of the East”, in *Asia in the Making of Europe*, Vol. 1, *The Century of Discovery*, The University of Chicago Press, 1965, Book 1, 230-245; e R.E. Frykenberg, *Christianity in India: From Beginnings to the Present*, Oxford University Press, 2008, 116-141.

¹⁶ Si veda ad esempio: D. Raina, *Becoming All Things to All. French Jesuit Scientists and the Construction of the Antiquity of the Sciences of India*, in M. Fourcade, I.G. Županov (dir.), *L'Inde des Lumières. Discours, histoire, savoirs (XVIIe-XIXe siècle)*, Édition Ehes, 2013, 335-357; e M. Vaghi, *The French Encounter with India in the late 18th century: Anquetil-Duperron and Cœurdoux*, in *Nuova Rivista Storica*, No. I, 2019, 55-74. Si pensi altresì all'importanza delle *Lettres édifiantes et curieuses, écrites des Missions étrangères, par quelques Missionnaires de la Compagnie de Jésus* (pubblicate per la prima volta fra il 1702 ed il 1776, in 34 volumi), che bene testimoniano la curiosità e l'intelligenza dei missionari cattolici e furono a lungo fra le principali fonti di conoscenza dell'Oriente a

A questo proposito, come lo stesso Luquet conferma indirettamente citandoli tra le sue fonti¹⁷, furono essenzialmente due i missionari cattolici che, con i loro scritti, sul finire del Diciottesimo secolo, contribuirono all'elaborazione della sua idea di India e dei rapporti tra Europa e India, ovvero Jean-Charles Perrin (1754-1841)¹⁸ e il più conosciuto Paolino da San Bartolomeo (1748-1806)¹⁹.

In un momento storico in cui si andava consolidando il dominio britannico sul subcontinente, le riflessioni di Perrin sulla situazione politica e sulla “colonizzazione” dell'India risentono chiaramente della pluridecennale rivalità anglo-francese nell'area, secondo una chiave di lettura che si lega al cosiddetto *Struggle for India*²⁰. Si notano nelle sue parole una malinconica rassegnazione alla supremazia britannica e la consapevolezza che, all'inizio del XIX secolo, per la Francia, i giochi potevano ormai considerarsi chiusi:

Les Anglais ont des forces considérables dans l'Inde, et ils savent les distribuer avec sagesse et économie sur la surface de leurs immenses possessions [...]. L'esprit et le courage de ces fiers insulaires s'amalgament dans leurs bataillons composés d'Indiens: même tactique, même audace. Lorsqu'on se bat contre eux sur les rives du Gange, on croit être aux prises avec les riverains de la Tamise [...]; et même les cipayes anglais valent mieux que leurs maîtres. Qu'on juge après cela s'il est aisé de chasser les Anglais de ce beau pays. Une armée de cinquante mille Européens bien acclimatés en viendrait à peine au bout²¹.

Al di là delle questioni eminentemente politiche, è forse l'austriaco di origine croata, missionario dell'ordine dei Carmelitani Scalzi, Paolino da San Bartolomeo che, con la sua opera *Viaggio alle Indie Orientali* (1796), introduce Luquet ai misteriosi ed esotici costumi della civiltà indiana.

Attento e interessato osservatore della società e della natura dell'India, frate Paolino dimostra grande stima delle sane abitudini degli indiani che, grazie alla loro semplicità e frugalità, ed in armonia con l'ambiente, consentono di generare una numerosa progenie sana e robusta:

Tutti gli antichi storici greci hanno dipinti gl'Indiani come più ben formati, e più grandi degli altri uomini. Sebbene questo non sia generalmente vero [...], è certo che l'aria pura, gli alimenti salubri, l'abbondanza dei

diposizione delle élites intellettuali europee sino ai primi dell'Ottocento. In italiano, sulla storia editoriale delle *Lettres édifiantes*: I. Vissière, J.L. Vissière (a cura di), *Lettere edificanti e curiose di missionari gesuiti dalla Cina: 1702-1776*, Guanda, 1993, xxvii-xxviii. Si vedano infine gli interessanti e molto documentati studi di: J. Osterhammel, *Unfabling the East: The Enlightenment's Encounter with Asia*, Princeton University Press, 2018; e R. Minuti, *Comparativismo e idolatrie orientali nelle 'Cérémonies religieuses' di Bernard e Picart*, in *Rivista Storica Italiana*, No. CXXI-III, 2009, 1028-1072.

¹⁷ «Table des auteurs et ouvrages cités», J.F.O. Luquet, *Voyage d'un missionnaire dans l'Inde*, cit., 638.

¹⁸ J.Ch. Perrin, *Voyage dans l'Indostan, par M. Perrin, ancien Missionnaire des Indes*, 2 t., imprimerie Le Normant à Paris, 1807. Perrin, suddiacono presso il seminario delle Missions-Étrangères, parte in missione all'inizio del 1777 per Pondichéry; l'anno seguente viene trasferito nella diocesi di Madras, dove opera in seno alla comunità tamil fino al 1781. Passato quindi a Goa, tenne per un breve periodo la direzione del seminario: turbato dalle usanze e dai costumi dei seminaristi indiani, e poco propenso ad adattare l'insegnamento per non urtarne la sensibilità, Perrin abbandonò la missione ed anche la *Société*, e rientrò in Francia nel 1784.

¹⁹ Paolino da S. Bartolomeo, *Viaggio alle Indie Orientali, umiliato alla santità di N.S. Papa Pio Sesto, Pontefice Massimo, da Fra Paolino da S. Bartolomeo, Carmelitano Scalzo*, A. Fulgoni a Roma, 1796. Paolino da San Bartolomeo, al secolo Johannes Philipp Wesdin, insegnò lingue orientali al Collegio di Propaganda Fide a Roma prima di farsi missionario in Asia meridionale, nel Malabar, dove soggiornò a lungo (1776-1789). Studiò ed imparò il sanscrito, rilevandone le affinità linguistiche con alcune lingue europee, e fu l'autore di una grammatica (*Sidharubam seu Grammatica Sanscritamica*, 1790). Per una prima introduzione sul personaggio, si veda: E.J. Goerlich, *P. Paulinus a S. Bartolomeo: A Sketch of his Life and Work*, in *PLA Quarterly*, No. 6, 1958, 73-75; e I.G. Zupanov, *Professional Missionary and Orientalist Curator: Paulinus a S. Bartholomaeo in India and Rome (18th-19th centuries)*, in M.P. Paoli (a cura di), *Saperi a confronto nell'Europa dei secoli XIII-XIX*, Edizioni della Normale di Pisa, 2009, 203-219.

²⁰ L'espressione, probabilmente, risale al titolo del “classico” lavoro di: G.B. Malleon, *Dupleix, and the Struggle for India by the European Nations (Rulers of India)*, Clarendon Press, 1899.

²¹ J.Ch. Perrin, *Voyage dans l'Indostan*, cit., t. I, 221-222.

generi necessarij alla vita, la frugalità e l'educazione indiana contribuiscono moltissimo a formar i corpi ed a moltiplicare prodigiosamente in quelle contrade la specie. I fanciulli neonati, per dir così, sono buttati per terra sopra una stuoia. Non s'adopra né fasce, né busti, né tante altre ridicole legature usate fra gli Europei. Le membra si sviluppano con piena libertà, i nervi e le ossa prendono una perfetta naturale consistenza, e li ragazzi crescono, e si formano il taglio di vita sodo, snello, robusto, agile e fermo. Le lustrazioni continue in acqua fresca, le fregature con olio di coco [...], i giuochi Giovenali, che io vidi sovente in Malabar [la regione sud-occidentale dell'India], aumentano la robustezza dei loro corpi, e l'agilità delle loro membra²².

Accanto all'attenzione per il corpo, gli indiani – continua l'autore – si interessano anche all'esercizio della mente, senza trascurare i fanciulli meno abbienti che, al contrario di quanto avviene in Europa, possono spesso permettersi di studiare con una spesa quasi simbolica per le loro famiglie:

Le nostre scuole e ginnasj sono fabbriche sontuose ed enormi. Ad un Indiano parerebbe, che procuriamo assai più di avere grandi edifizj che grand'uomini. I giovani Indiani mezz'ignudi si radunano in ogni luogo nei giardini sotto le palme o cocotieri. Quivi schierati e seduti in fila sopra l'arena incominciano a formare gli elementi delle lettere col loro dito indice della mano destra nell'arena medesima, che vien spianata colla mano sinistra a misura che si formano altre ed altre lettere. L'Agian [il maestro] rimane incontro la fila degli scriventi guardando la formazione delle lettere, e corregge costui che ha mancato la giusta figura [...]. Vi sono alcuni maestri che insegnano gratuitamente, o che sono pagati dai templi, o dalli tribuni [capi villaggio] delle tribù²³.

Paolino da San Bartolomeo insiste anche sulla grande diversificazione negli usi e nei costumi degli indiani, vere e proprie culture differenti che sono strettamente legate alle numerose lingue presenti nel subcontinente. È proprio da questa complessità linguistica e culturale – nel senso più ampio del termine – che, a suo avviso, deriva la difficoltà per gli europei di comprendere pienamente gli indiani e la loro civiltà:

La madre di tutte le lingue indiane è la Samskrda [sanscrito], cioè, lingua perfetta, piena [...]. Ella si chiama lingua degli dei, de' savj, lingua santa, nata dal dialogo che fece Ishvara od il Signore colla dea Shakti, o Bhavani la Natura, allorché insieme crearono il mondo [...]. Questa voce Samskrda, che è originale e propria della lingua, da alcuni altri scrittori indiani, persiani ed europei ora si scrive Samscrit [...]. Questa lingua ha cinquantadue lettere radicali, e fra queste molte, delle quali noi siamo affatto privi. Quindi deriva la difficoltà di poter esprimere perfettamente le originali parole Samskrda, e per conseguenza nasce la corruzione delle medesime nelle nostre lingue²⁴.

La comprensione dell'Altro, secondo Paolino, passa dunque dalla comprensione della lingua, essenziale per evitare macroscopici e clamorosi errori: la conoscenza del sanscrito è il solo «mezzo sicuro per comprendere senza errore il vero senso de' dogmi, libri, e vocaboli indiani. L'Europa resterà sempre in una perfetta ignoranza delle cose indiane, sintantoché non abbia un [...] perfetto ed intero dizionario Samscrit»²⁵.

²² Paolino da S. Bartolomeo, *Viaggio alle Indie Orientali*, cit., 190-191.

²³ *Idem*, 191-192.

²⁴ *Idem*, 258.

²⁵ *Idem*, 263.

3. LA CIVILTÀ INDIANA ALLA LUCE DEI “CANONI” ORIENTALISTI

Nonostante la sostanziale ed evidente indofilia del missionario Paolino da San Bartolomeo – peraltro molto simile a quella espressa da numerosi intellettuali laici dell'ultima fase dei Lumi –, è bene ricordare che, a partire dai primi anni del XIX secolo, gli indiani cominciarono ad essere visti dagli intellettuali europei non più come i diretti discendenti di una civiltà antica e superiore, né come i sapienti primi precettori del genere umano (si pensi alle celebri parole di Voltaire), ma piuttosto, come scrisse ad esempio Thomas Babington Macaulay (1800-1859), alla stregua di un popolo incolto e «barbaro», la cui intera tradizione letteraria non valeva «un solo scaffale» di una buona biblioteca europea²⁶.

Secondo la visione orientalistica pienamente maturata nel XIX secolo, insomma, gli uomini si caratterizzavano e obbedivano a diversi destini a seconda della loro origine: da un lato abbiamo l'europeo, libero, dinamico e razionale (è il colonizzatore!); dall'altro l'asiatico, schiavo, pigro e passionale, soggiogato dalle sue millenarie, immutabili e sostanzialmente incomprensibili tradizioni.

Da questo ragionamento non può che derivare che anche gli europei e gli indiani siano profondamente diversi fra loro. Non solo: i primi sono superiori ai secondi e per questi non c'è possibilità di alcun miglioramento della propria condizione se non in un quadro di forzata cooperazione con le potenze occidentali e sotto la loro benevola tutela.

In questa direzione, paternalisticamente orientata alla tutela e alla futura rigenerazione degli arretrati popoli dell'India, si mosse, con la sua notissima ed editorialmente fortunata *History of British India* (1817), James Mill²⁷. Come ricorda Amartya Sen, Mill

ebbe un ruolo di primo piano nel proporre [...] una ben precisa caratterizzazione dell'[India]. Egli contestò e liquidò, praticamente, tutte le tesi mai avanzate a favore della cultura e delle tradizioni intellettuali indiane, concludendo che il paese era completamente primitivo e rozzo. Questa diagnosi si sposava perfettamente col suo atteggiamento di fondo, favorevole all'idea di assoggettare una nazione tutto sommato barbara al governo benigno e riformatore dell'impero britannico [...]. Alla fine di un attacco generalizzato su tutti i fronti giunse alla conclusione che la civiltà indiana era allo stesso livello di altre culture inferiori a lui note, pressoché identica a quella dei cinesi, dei persiani e degli arabi²⁸.

Nel secondo decennio dell'Ottocento, dunque, il clima in Europa era maturo per assicurare il successo di opere per molti aspetti affini a quella di Mill, anche se provenienti da ambienti culturali legati alle missioni religiose. Tra gli orientalisti appartenenti al mondo cattolico, quello che giocò un ruolo certa-

²⁶ Citato in: B.D. Metcalf, T.R. Metcalf, *Storia dell'India*, Mondadori, 2004, 77. Macaulay, partito nel 1834 per Calcutta al fine di redigere un codice di leggi che mettesse fine al «disordine» esistente nella legislazione bengalese, non tardò ad interessarsi anche della «decadente» cultura indiana. Su questo noto esponente del movimento liberale britannico, in italiano: A. Recupero, *Macaulay, l'interpretazione 'whig' della storia e l'istituzione della lingua e dell'istruzione inglese in India (1813-1835)*, in *Le Carte e la Storia. Rivista di storia delle istituzioni*, No. 2, 2003, 47-57. Sull'idea di Voltaire che i bramini indiani fossero i «premiers précepteurs du genre humain»: Voltaire, *Fragments historiques sur quelques révolutions dans l'Inde*, in *Œuvres complètes*, Hachette, 1894, t. XXIX, 408.

²⁷ In italiano si veda: Guido Abbattista, *James Mill e il problema indiano: gli intellettuali britannici e la conquista dell'India*, Giuffrè, 1979. Sugli stretti legami tra James Mill e il pensiero utilitarista britannico molto si è scritto; in questa sede mi limito a segnalare l'interessante articolo di Anna Plassart, che sostiene invece come gran parte delle critiche di Mill alla società indiana siano nate dall'influenza della sua educazione religiosa e dai suoi legami con alcuni pensatori presbiteriani ed evangelici: A. Plassart, *James Mill's treatment of religion and the History of British India*, in *History of European Ideas*, No. 34, 2008, 526-534.

²⁸ A. Sen, *L'altra India. La tradizione razionalista e scettica alle radici della cultura indiana*, Mondadori, 2006, 153-154.

mente importante nella costruzione della visione che Luquet aveva dell'India e degli indiani fu l'abate e indologo francese Jean-Antoine Dubois (1765-1848)²⁹.

Pur non esercitando a livello europeo la medesima influenza di Mill, né avvicinandolo per notorietà presso il grande pubblico, Dubois contribuì significativamente al radicamento dell'idea di una civiltà indiana arretrata e statica, incapace di liberarsi da superstizioni che risalivano alla notte dei tempi.

Le considerazioni di Dubois non lasciano spazio al dubbio: gli indiani, in passato fra i popoli più civilizzati della terra, non hanno progredito nella loro scienza, hanno smesso di favorire le arti e l'istruzione, mentre i popoli un tempo barbari li hanno raggiunti e superati. Gli indiani suoi contemporanei sono dunque più ignoranti di quelli del passato, complice l'assurdo comportamento dei bramini, che ostacolano in tutti i modi la circolazione della conoscenza e delle idee moderne (ovvero, detto in altri termini, provenienti dall'Europa).

In una tale situazione di diffusa ignoranza è evidente che le credenze più assurde e le superstizioni trovino terreno fertile. La magia, sostiene Dubois, è parte integrante della vita degli indiani, condizionati oltre ogni ragionevolezza dalla loro fiducia in sortilegi e malefici³⁰: a porre fine alla barbarie – o, perlomeno, a tentare di porvi rimedio – non possono che essere gli europei, liberali, giusti e in grado di liberare gli indiani dalle disuguaglianze dovute al loro vetusto sistema castale. E questa immagine *tranchante*, orientalistica e negativa dell'India e degli indiani è sostanzialmente condivisa, tra i molti, anche da Luquet.

4. L'INDIA DI LUQUET: IL «VOYAGE D'UN MISSIONNAIRE»

Luquet nasce nel 1810 a Langres, nella regione della Haute-Marne. Dopo gli studi giovanili in arte e architettura, all'età di 28 anni entra in seminario. Nel 1841, come suddiacono, si unisce alle *Missions-Étrangères* e, ordinato sacerdote il 21 maggio 1842, parte per il Coromandel – la regione sud-orientale dell'India – e prende servizio a Cuddalore all'inizio dell'anno seguente³¹.

Il sinodo convocato nel 1844 a Pondichéry – la “capitale” dell'India francese – dal vicario apostolico Clément Bonnard (1796-1861)³² dette a Luquet la possibilità di riflettere e di discutere sulla questione del “clero indigeno”, in particolare in relazione alla riforma dell'istruzione dei prelati indiani. Aperto sostenitore di un insegnamento più in linea con i dettami della modernità, Luquet sosteneva che l'istruzione religiosa e la formazione impartite ai giovani seminaristi indiani avrebbero dovuto essere le stesse

²⁹ La prima edizione a stampa dell'opera di Dubois è coeva alla *History* di Mill: J.A. Dubois, *Description of the Character, Manners, and Customs of the People of India; and of their Institutions, Religious and Civil, Translated from the French Manuscript*, Longman [et alii], 1817. Dopo essere stato ordinato prete nel 1792, Dubois partì per l'India meridionale sotto le *Missions-Étrangères*. Egli, nonostante l'impegno profuso, ritenne la sua opera missionaria un vero e proprio fallimento, e ne ricavò che la conversione degli indiani fosse impossibile. Rientrato in Francia nel 1823, Dubois divenne Superiore delle *Missions-Étrangères* e, privatamente, continuò a dedicarsi agli studi di indologia. Sull'interessante figura di Dubois, per una prima introduzione, si veda: I.G. Županov, *Abbé Dubois*, in François Pouillon (dir.), *Dictionnaire des orientalistes de langue française*, Karthala, 2008, 170-171. L'edizione francese del lavoro di Dubois – *Mœurs, institutions et cérémonies des peuples de l'Inde*, 2 t., Merlin, 1825 – risulta tra quelle consultate da Luquet: «Table des auteurs et ouvrages cités», J.F.O. Luquet, *Voyage d'un missionnaire dans l'Inde*, cit., 638.

³⁰ J.A. Dubois, *Mœurs, institutions et cérémonies des peuples de l'Inde*, cit., t. II, 54.

³¹ Sulla giovinezza di Luquet e sulla sua vita prima della vocazione e del suo ingresso in seminario: R. Roussel, *Un précurseur. Monseigneur Luquet (1810-1858) des Missions étrangères de Paris*, Société historique et archéologique de Langres, 1960, 1-14. Si veda anche la breve nota di: V. Conzemius, *Luquet, Jean-Félix-Onésime*, in *Dizionario storico della Svizzera*, online, <https://hls-dhs-dss.ch/it/articles/023285/2009-11-24/>.

³² Sul ruolo di Clément Bonnard nelle missioni in India meridionale, si rimanda all'ampio lavoro di: T. Anchukandam, *Catholic Revival in India in the 19th Century. Role of Mgr. Clément Bonnard (1796-1861)*, 2 vol., Kristu Jyoti Publications, 1996-2006.

dei seminari francesi, con qualche adattamento all'ambiente e al «temperamento naturale» degli autoctoni, e senza trascurare le scienze e la matematica³³.

La riforma proposta da Luquet fu ben accolta sia da Bonnard sia, a Roma, da *Propaganda Fide*³⁴, e fu motivo della sua elevazione all'episcopato l'8 settembre 1845. Ciononostante, in India, le opposizioni dei missionari cattolici locali all'attività riformista di Luquet furono comunque significative, indirettamente appoggiate dagli esponenti più conservatori della stessa *Propaganda Fide*: egli decise, dunque, di rinunciare alla missione indiana e di proseguire la sua carriera presso la Santa Sede a Roma, dove morì il 3 settembre 1858³⁵.

Tra le opere di Luquet, se escludiamo quelle giovanili e più orientate verso la propaganda religiosa³⁶, dal punto di vista dell'analisi «orientalistica» della civiltà indiana e dei suoi esotici costumi, la più interessante è certamente il resoconto del suo *Voyage d'un missionnaire dans l'Inde*, integralmente pubblicato a Parigi nel 1853, ma già precedentemente inserito ne *L'Université catholique*³⁷.

L'analisi storico-politica che Luquet fa delle vicende dell'India moderna è evidentemente eurocentrica e deterministica, e ruota attorno alla questione della settecentesca rivalità coloniale anglo-francese e della lotta per il dominio del subcontinente. Non è un caso, infatti, che a proposito della presenza francese in India, il missionario si collochi tra i numerosi sostenitori e nostalgici dell'effimero tentativo di espansione tentato dal celebre governatore Joseph-François Dupleix (1697-1763)³⁸, un mito e un vero e proprio «eroe coloniale» del suo tempo:

Dans les temps de notre splendeur sur ces mers [l'oceano Indiano], nous avions des établissements florissants sur les côtes de la presqu'île indienne; nous avions des ports tranquilles et forts d'où nos corsaires portaient pour dépouiller l'ennemi; des ports où nos vaisseaux de guerre pouvaient demeurer en sûreté sans craindre la tempête trop violente ou des ennemis trop nombreux. Nous avions alors un pied aux Seychelles; nous possédions Maurice, notre si regrettable et si patriotique Ile de France; sur l'une et l'autre rive de l'Inde nos comptoirs s'élevaient, et les navires de notre commerce étaient nombreux sur ces mers³⁹.

³³ Sul sinodo di Pondichéry, che diede a Luquet la possibilità di discutere in prima persona la questione clero indigeno, orientandosi verso una sorta di «umanesimo» tendente alla formazione dell'uomo oltre che del missionario *tout-court*, si veda: R.E. Frykenberg, *Christianity in India: From Beginnings to the Present*, cit., 354-357.

³⁴ Sull'imperfetta centralizzazione degli affari missionari nelle mani di *Propaganda Fide* nel corso dell'Ottocento, e sulla sostanziale autonomia delle missioni, si veda: V. Ragöt-Delcourt, *Un révélateur des rapports entre Rome et les missions au XIXe siècle: le contrôle des livres publiés en Extrême-Orient*, in *Bibliothèque de l'école des chartes*, t. 163-2, 2005, 505-524.

³⁵ Secondo Roussel il principale merito di Luquet, ovvero quello di essere stato un riformista idealista molto attivo, convinto dell'immediata necessità di creare un clero indigeno nelle missioni (compresi i vescovi, tanto da trasformare le missioni stesse in vere e proprie diocesi), non fu apprezzato da una parte dei suoi superiori, convinti invece che «il faut [...] servir et non [...] agiter» la Chiesa missionaria; R. Roussel, *Un précurseur. Monseigneur Luquet*, cit., 41.

³⁶ Dopo un'opera giovanile (*Antiquités de la ville de Langres* par J. Luquet, architecte, imprimerie de Jussieu, 1838), Luquet dimostrò un certo talento per la prosa storica scrivendo le *Lettres à Mgr l'évêque de Langres sur la Congrégation des Missions-Étrangères* (Gaume frères libraires-éditeurs, 1842), che possono essere considerate una vera e propria storia delle *Missions-Étrangères* – si ricordi che all'epoca esisteva solo l'*Histoire de l'établissement du Christianisme dans les Indes orientales* (pubblicata nel 1803 da Antoine Sériey), il cui racconto terminava però nel 1679, l'anno della morte di Pierre Lambert de La Motte. Le idee espresse sul clero indigeno – che si ritroveranno rielaborate anche nel successivo *Voyage d'un missionnaire dans l'Inde* –, conferiscono alle *Lettres* di Luquet un certo valore culturale che va oltre l'agiografia missionaria e le dispute religiose dell'epoca.

³⁷ Tra il 1849 e il 1852, nei tomi VII-XIV della seconda serie. Pubblicata a Parigi con cadenza mensile a partire dal 1836 (in due serie, 1836-1845 e 1846-1855), *L'Université catholique: recueil religieux, philosophique, scientifique et littéraire* propone articoli di approfondimento su argomenti spesso «poco trattati» negli istituti religiosi di istruzione dell'epoca. La pluralità dei punti di vista, benché tutti all'interno del complesso e variegato mondo culturale cattolico, è esplicitata sin dall'*Avertissement* del primo numero (p. 4): «En religion, ses rédacteurs sont unis par la même foi, la même et entière soumission à l'enseignement de l'Église et aux jugemens du Saint-Siège [...]. Mais on sent assez que, dans un recueil qui embrasse des matières si variées, toutes les idées émises par un des rédacteurs, ne sont pas censées également acceptées par tous les autres: *in dubiis libertas*».

³⁸ Sintetico e in italiano: M. Vaghi, *Le relazioni euro-indiane alla morte di Muhammad Shah (1748): note sul "nabobism"*, in M. Merlati, D. Vignati (a cura di), *Una storia, tante storie. Studi di storia internazionale*, FrancoAngeli, 2019, 23-38.

³⁹ J.F.O. Luquet, *Voyage d'un missionnaire dans l'Inde*, cit., 185.

In perfetta sintonia con la storiografia ottocentesca, egli considera la rivalità tra lo stesso Dupleix e l'ammiraglio Mahé de La Bourdonnais⁴⁰ come la principale causa della sconfitta francese nel subcontinente durante la prima fase delle guerre anglo-franco-indiane alla metà del Settecento: «Je veux dire – scrive – que la bravoure de nos armées de terre et de mer et l'habilité des hommes illustres qui les commandaient, furent rendues finalement inutiles par nos fatales divisions»⁴¹.

Di queste divisioni e dei contrasti tra i due celebri “colonizzatori” francesi, alla fine beneficiarono gli inglesi, che ebbero così l'opportunità di inserirsi incontrastati nella politica del subcontinente. Perfettamente in accordo con quello che era un *topos* all'epoca dominante tra gli intellettuali laici francesi, Luquet sostiene che Dupleix fu sacrificato dal governo monarchico in ragione degli intrighi di corte e delle false promesse dei britannici:

La présence d'un homme comme ce dernier [Dupleix] à la tête des affaires de la France dans l'Inde, ne pouvait convenir à aucun prix à l'Angleterre dont cette énergique et habile conduite ruinait tous les plans et toutes les espérances. Profitant des tristes rivalités auxquelles nous devons, pour la majeure partie, nos malheurs dans l'Inde, ils obtinrent en 1754, le rappel de Dupleix [...]. Ce grand administrateur, cet homme supérieur, que nul ne remplaça depuis, quitta Pondichéry⁴².

Ai suoi giorni, passati anche i disastri della Rivoluzione⁴³, solo con il sostegno alla religione cattolica si può ormai tentare di creare una certa influenza francese in India e di contrastare così l'egemonia britannica⁴⁴. La Francia, peraltro, pur pensando ai suoi interessi politici, non può esimersi da quelli che sono i suoi impegni universalistici:

La France est une nation éminemment providentielle entre toutes les autres. Notre peuple parmi tous les peuples a reçu de Dieu une mission, mission de vengeance et de punition quelquefois, mission plus souvent de miséricorde. Mais jamais il n'est entré dans ses destinées d'établir la négation, égoïsme et le vide autour de lui, chez les nations que Dieu l'envoyait visiter pour les amener à lui ou pour les punir⁴⁵.

La missione politica e civilizzatrice della Francia – che, erede dell'Illuminismo e della Rivoluzione, ha comunque saputo ritrovare le sue solide radici cristiane – non si limita dunque al solo territorio europeo. Con Luquet essa comincia a caratterizzarsi con parole che sembrano, per certi versi, annunciare e anticipare

⁴⁰ Su Bertrand-François Mahé de La Bourdonnais (1699-1753), si veda: Ph. Haudrère, *La Bourdonnais, marin et aventurier*, Desjonquères, 1992. Sulla cosiddetta rivalità Dupleix-La Bourdonnais molto è stato scritto: rimando qui solo all'agile: J.H. Geller, *Towards a New Imperialism in Eighteenth-Century India: Dupleix, La Bourdonnais and the French Compagnie des Indes*, in *Portuguese Studies*, No 2, 2000, 240-255.

⁴¹ J.F.O. Luquet, *Voyage d'un missionnaire dans l'Inde*, cit., 147.

⁴² *Idem*, 169.

⁴³ Nonostante non dimostri nessuna stima per la Rivoluzione e per le sue conseguenze politiche e morali, Luquet sottolinea comunque la diffusione del mito di Napoleone nelle campagne indiane: «Une des choses qui m'ont frappé aussi en entrant dans les maisons indiennes, c'est de voir des portraits de Napoléon dans plusieurs. L'un de nos chrétiens me disait à cette occasion que, pendant les guerres de l'empire, se trouvant dans l'intérieur des terres, il avait entendu une femme du peuple déclamer violemment contre les Anglais, et s'écrier: 'Quand donc le magnanime Napoléon viendra-t-il nous délivrer?'», J.F.O. Luquet, *Voyage d'un missionnaire dans l'Inde*, cit., 390.

⁴⁴ «Au point de vue national français, l'état de faiblesse dans lequel notre puissance maritime se trouve réduite depuis la révolution de 1789, a quelque chose de bien douloureux. Mais au point de vue chrétien, il est impossible de n'y pas reconnaître une juste et trop méritée punition. Quelles doctrines, en effet, serait allée répandre dans le monde, la marine révolutionnaire, ou tout au moins sans croyance, que les soixante dernières années ont produites?», J.F.O. Luquet, *Voyage d'un missionnaire dans l'Inde*, cit., 178.

⁴⁵ *Idem*, 179.

il discorso coloniale che toccherà il suo apice nel periodo compreso tra il pieno Secondo Impero e durante la Terza Repubblica:

Tant que la France n'aura pas repris complètement la chaîne de ses traditions catholiques, tant que dans sa puissance, dans son intelligence et dans son cœur, elle ne sera pas redevenue en toute chose la fille aînée, le bras fidèle de l'Eglise, la force de son action au dehors de l'Europe sera paralysée; sa grandeur maritime ne sera qu'un rêve, et un rêve sujet aux découragements du plus douloureux réveil. On se tromperait donc cruellement et d'une manière bien aveugle, si en vue d'une grandeur qu'il nous appartient de conquérir, on se bornait à des moyens d'action purement matériels, à l'acquisition d'avantages actuels et tout humains⁴⁶.

In questo senso, insomma, per usare le parole – particolarmente enfatiche e retoriche – di Gabriel Hanotaux, la Francia persegue «sa tâche dans la double voie où l'ont engagé son instinct et sa raison: propagande de justice parmi les peuples civilisés, expansion de la civilisation chez les peuples attardés»⁴⁷.

La religione cristiana – o meglio la morale religiosa che ad essa è legata – è quindi un elemento essenziale e caratterizzante della civiltà europea, e che la differenzia da tutte le altre:

Une étude capable de nous faire bien comprendre la grâce immense accordée aux peuples chrétiens – sostiene Luquet –, c'est la comparaison entre les mœurs publiques des nations païennes et les nôtres. Malgré l'affaiblissement de la foi chrétienne en Europe, cette différence est tellement sensible, qu'il est impossible de n'en pas être profondément frappé⁴⁸.

È nella condizione della donna che, per Luquet, troviamo l'esempio evidente dell'amoralità e dell'inciviltà della tradizione culturale indiana⁴⁹ e, per converso, della superiorità cristiano-europea: in India, infatti,

la vie intime de famille est à peu près inconnue. L'esprit de notre sainte religion chrétienne n'ayant encore assez pénétré dans les mœurs civiles de la nation, y a laissé les femmes dans l'état de dépendance tyrannique où le paganisme les a retenues chez tous les peuples. Jeune fille, l'Indienne est livrée sans qu'on la consulte, à un mari qu'elle ne connaît point, très souvent vicieux et débauché; à un mari tellement disproportionné d'âge parfois avec elle, que la vue en fait mal, surtout quand on songe que dans les hautes castes un second mariage est impossible⁵⁰.

In questo contesto arretrato e «pagano», la donna nei fatti, non è altro che una schiava:

Mariée ainsi, la malheureuse passera sa vie bien souvent dans un double état de servitude. Non seulement elle devra se soumettre à son mari comme une humble servante, mais elle sera l'esclave de sa belle-mère, dont

⁴⁶ *Idem*, 189.

⁴⁷ G. Hanotaux, *L'expansion civilisatrice de la France dans le monde*, in G. Hanotaux, A. Martineau (dir.), *Histoire des colonies françaises et de l'expansion de la France dans le monde*, Librairie Plon, 1929, t. 1, i-xlvi. Più in generale: A. Clément, *La question coloniale et la pensée économique libérale française (1830-1914)*, in N. Bancel, P. Blanchard, S. Lemaire, D. Thomas (dir.), *Histoire globale de la France coloniale*, cit., 151-156.

⁴⁸ J.F.O. Luquet, *Voyage d'un missionnaire dans l'Inde*, cit., 391.

⁴⁹ «La position des femmes chez les païens de l'Inde est aussi triste, aussi dégradante qu'elle le fut au temps du paganisme en Europe», J.F.O. Luquet, *Voyage d'un missionnaire dans l'Inde*, cit., 392.

⁵⁰ *Idem*, 393.

le principe est généralement de mettre la division entre les époux, afin de conserver sur son fils l'influence que lui enlèverait une femme affectonnée⁵¹.

Per Luquet questa orribile situazione è la stessa in tutta l'India, soprattutto nelle caste superiori, tra le quali anche i figli, in ultima analisi, non sono rispettosi delle loro madri e non dimostrano nessuna *pietas* nei loro confronti:

Les enfants, surtout quand ils sont mariés, s'inquiètent généralement fort peu de leurs devoirs de pitié filiale. Pour les fils en particulier, la mère est toujours une femme, c'est-à-dire quelque chose de très inférieur à l'homme. Il en résulte bien souvent que le mépris et les mauvais traitements remplacent cette affection si douce qui, parmi nous, fait le charme d'un bon fils⁵².

In questa visione semplicistica e generalizzante – nonché pienamente orientalistica – della civiltà indiana che Luquet propone, ovvero quella di una società sostanzialmente amorale, e amorale perché pagana, le eccezioni positive sono dovute solo alla (limitata) diffusione del cristianesimo e all'esempio dato dai pochi cristiani⁵³.

Il processo di conversione al cristianesimo degli indiani – conversione necessaria, per Luquet, al progresso civile degli indiani stessi – dovrebbe passare attraverso l'educazione, in particolare l'educazione dei sacerdoti autoctoni, veri e propri mediatori culturali che fungerebbero da tramite tra una *civilisation* “superiore” e una “inferiore”. In questo senso, l'educazione e la cultura occidentali – e la tradizione cristiana che ne è alla base – permetteranno finalmente agli indiani di liberarsi dalle superstizioni trasmesse loro dalla casta dei bramini, che da sempre approfitta dell'ignoranza del popolo per mantenere il suo *status* sociale privilegiato. Il legame tra progresso, religione ed educazione è esplicitato nelle conclusioni di Luquet e, dal suo punto di vista, esso si trova alla base dell'auspicabile riscatto morale degli indiani. È dunque necessario lo sviluppo di un'istruzione moderna, aperta alle conoscenze “razionali” europee

d'histoire, de géographie, d'arithmétique, [...] d'astronomie et de physique, parce que ces connaissances sont regardé comme le complément de toute éducation, et d'ailleurs elles sont d'autant plus avantageuses dans ce pays, que les Brames se servent trop souvent de quelques connaissances vagues et imparfaites qu'ils possèdent, pour abuser de la crédulité publique⁵⁴.

5. CONCLUSIONI

Alla metà del XIX secolo, in Francia, in un momento in cui i rapporti tra Europa e Asia diventano sempre più unidirezionali, gli uomini colti mostrano interesse per le politiche culturali promosse dalla metropoli nelle colonie – e a ciò, come si è visto, non sono estranei nemmeno gli intellettuali cattolici, i

⁵¹ *Ibidem*. Anche i gioielli indossati abitualmente dalle donne di alta casta, in ultima analisi, non sono che la prova visibile della loro condizione servile: «Les Indiens portent tous des pendants d'oreilles plus ou moins riches [...]. Les femmes en ont quatre. Elles en portent aussi au nez, au cou, aux bras et aux pieds. Ces derniers ont pour but de remplacer en partie les petits pieds des chinoises et de les empêcher de sortir de la maison, surtout les femmes des princes et des gens riches, qui portent quelquefois jusqu'à dix livres pesant de chaînes d'argent à leurs pieds», J.F.O. Luquet, *Voyage d'un missionnaire dans l'Inde*, cit., 380.

⁵² *Idem*, 393-394.

⁵³ *Idem*, 394: «A tout cela, il y a sans doute d'honorables exceptions, surtout parmi les chrétiens».

⁵⁴ *Idem*, 345.

membri del clero e i missionari. Tali politiche, tra l'altro, contribuiscono a determinare alcuni importanti sviluppi nei campi della costruzione e dell'immaginazione dell'identità dei popoli. Se è vero che l'Europa è una grande costruttrice di immaginari "orientalistici", è altrettanto vero che, grazie al colonialismo e al sostegno delle potenze europee alle missioni cristiane, l'orientale – l'Altro per eccellenza – è definitivamente riconosciuto come parte dello stesso tempo e della stessa storia dell'Europa. Ne deriva che se le civiltà orientali restano ancora, agli occhi degli europei e in particolare dei francesi, molto diverse da quelle europee, esse diventano tuttavia sempre più riconoscibili e, in qualche modo, integrate nel mondo europeo, anche grazie alla diffusione degli studi di asiatica e al crescente successo della letteratura odeporea, di cui anche il *Voyage d'un missionnaire dans l'Inde* di Luquet per molti aspetti è un esempio.

Nella letteratura francese spesso vengono sottolineate le differenze tra il "laico" colonialismo inglese e quello "etico" francese. Il primo è presentato come segnato dall'ambizione, dall'orgoglio, dalla gelosia e dalla rapacità; il secondo è definito come più gentile e soprattutto più generoso: un approccio colonialista per così dire "morbido", che tratterebbe i soggetti con moderazione e giustizia, trasmettendo conoscenza, istruzione, e soprattutto la morale – ritenuta superiore – europeo-cristiana. In definitiva, secondo questo approccio colonialista che si potrebbe definire franco-cattolico⁵⁵ – di cui evidentemente anche Luquet è stato un esponente –, è possibile trovare una felice conciliazione con l'Altro solo attraverso l'incessante propagazione della religione cattolica, potente mezzo di trasformazione del pensiero dei popoli d'Oriente e veicolo di diffusione della civiltà europea.

Nel caso del *Voyage d'un missionnaire dans l'Inde*, lo scopo, nemmeno troppo velato, è quello di far comprendere ai lettori della metropoli che le popolazioni del subcontinente si trovano, certo, in uno stato di miseria morale, di barbarie e di sostanziale assenza di civiltà ma, allo stesso tempo, si vuole trasmettere l'idea che esse hanno una possibilità di crescita e di sviluppo abbandonando la loro antiquata tradizione culturale pagana. Si tenta di dimostrare, insomma, come il perfezionamento, civile e morale, degli indiani debba partire da una moderna istruzione, e come esso sia necessariamente legato alla loro accettazione di un modello razionale (ovvero inevitabilmente europeo e, nello specifico, francese), portatore di una religione benefica e liberale:

On se tromperait donc cruellement et d'une manière bien aveugle, si en vue d'une grandeur qu'il nous appartient de conquérir, on se bornait à des moyens d'action purement matériels, à l'acquisition d'avantages actuels et tout humains. La sollicitude que la politique d'une nation comme la nôtre doit étendre sur tout l'univers est d'une autre nature. C'est vers l'avenir religieux et social des peuples que nos hommes d'état doivent porter leurs regards⁵⁶.

In un'epoca, insomma, in cui la conoscenza europea della civiltà indiana passa sempre di più attraverso opere di erudizione e nuovi approcci scientifici (si pensi all'impressionante sviluppo ottocentesco degli studi linguistico-letterari)⁵⁷, Luquet resta legato ad un *milieu* culturale dove domina la morale

⁵⁵ La questione è stata molto indagata per quanto riguarda l'area Mediorientale; si veda, ad esempio: J. Bocquet, *Le rôle des missions catholiques dans la fondation d'un nouveau réseau d'institutions éducatives au Moyen-Orient arabe*, in P.J. Luizard (dir.), *Le choc colonial et l'Islam. Les politiques religieuses des puissances coloniales en terres d'Islam*, La Découverte, 2006, 327-342; e D. Todd, *A Velvet Empire: French Informal Imperialism in the Nineteenth Century*, cit., 72-122. In italiano: M. Vaghi, *Il Service des missions e l'imperialismo 'culturale' francese in Medio oriente (1842-1890)*, in *Quaderni Asiatici*, No. 130, 2020, 87-102.

⁵⁶ J.F.O. Luquet, *Voyage d'un missionnaire dans l'Inde*, cit., 189.

⁵⁷ A partire dal secondo decennio dell'Ottocento, in Francia, aumentò considerevolmente il numero delle traduzioni di opere filosofiche e religiose della tradizione vedica: A.L. de Chézy, *Analyse du Mégha-Doûtah, poème sanskrit de Kâlidâsa*,

cristiana, in cui i costumi dei pagani indiani vengono presentati come barbari, migliorabili solo mediante la conversione alla santa religione cattolica⁵⁸. Luquet – come missionario delle *Missions-Étrangères*, come collaboratore scientifico de *L'Université catholique* e come francese – da un lato auspica quindi l'introduzione di un'istruzione cristiana in India per il bene e il progresso degli indiani, e dall'altro vede nell'azione dei missionari francesi, affiancati da un clero indigeno istruito e “fedele”, un esempio preclaro dell'ideale di *civilisation* che caratterizza la politica coloniale franco-cattolica.

Imprimerie royale, 1817; A.L. de Chézy, *Yajñadattabada, ou la Mort d'Yadnadatta, épisode extrait du Râmâyana, poème épique sanscrit*, F. Didot, 1826; A.L. de Chézy, *La Reconnaissance de Sacountala, drame sanscrit et pracrit de Kalidasa*, Dondey-Dupré, 1830; E. Burnouf, *Le Bhâgavata Purâṇa, ou Histoire poétique de Kṛichna*, 3 t., Imprimerie royale, 1840-1847; H. Fauche, *Ramayana*, 9 t., A. Frank, 1854-1858; H. Fauche, *Œuvres complètes de Kalidasa*, 2 t., A. Durand, 1859-1860.

⁵⁸ Si veda l'interessante: I.G. Županov, *La science et la démonologie. Les missions des jésuites français en Inde (XVIII^e siècle)*, in Ch. de Castelnau-Péstoile, M.L. Copete, A. Maldavsky, I.G. Županov (dir.), *Missions d'évangélisation et circulation des savoirs, XVI^e-XVIII^e siècle*, Casa de Velázquez, 2011, 401-421.

7 • 1 • 2025



**GREEN ENERGY OR GREEN COLONIALISM?
THE CASE OF GREEN HYDROGEN IN NAMIBIA**

BRUNO VENDITTO - NDUMBA J. KAMWANYAH

NAD
Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Saggi

GREEN ENERGY OR GREEN COLONIALISM? THE CASE OF GREEN HYDROGEN IN NAMIBIA

ENERGIA VERDE O COLONIALISMO VERDE? IL CASO DELL'IDROGENO VERDE IN NAMIBIA

*Bruno Venditto *, Ndumba J. Kamwanyah ***

 ORCID: VB 0000-0002-0694-565X, NJK 0000-0001-8719-1935

ABSTRACT

[ENG.] Green hydrogen, promoted by institutions like the International Renewable Energy Agency and the European Union as pivotal to decarbonization, faces criticism through the lens of green colonialism. This paper argues that the energy transition often replicates neo-colonial resource extraction, particularly in Global South nations such as Namibia, where reliance on external technologies and investments risks perpetuating dependency and sidelining local communities. Through an interpretative analysis of global discourse and Namibia's green hydrogen project, the study underscores the need for a people-centered approach. It proposes sustainability—merging justice with sustainability—to prioritize equitable benefits and participatory decision-making, challenging top-down models that neglect socio-environmental equity.

Keywords: Energy transition – green hydrogen – green colonialism – sustainability – Namibia

[It.] L'idrogeno verde, promosso da istituzioni come l'Agenzia Internazionale per le Energie Rinnovabili e l'Unione europea come elemento chiave per la decarbonizzazione, viene criticato attraverso la lente del colonialismo verde. Questo articolo sostiene che la transizione energetica spesso replica modelli neocoloniali di estrazione delle risorse, in particolare nei paesi del Sud del mondo come la Namibia, dove la dipendenza da tecnologie e investimenti esterni rischia di perpetuare la subalternità ed emarginare le comunità locali. Attraverso un'analisi interpretativa del discorso globale e del progetto namibiano sull'idrogeno verde, lo studio sottolinea la necessità di un approccio centrato sulle persone. Propone la giustificabilità – fusione di giustizia e sostenibilità – per privilegiare benefici equi e processi decisionali partecipativi, sfidando i modelli top-down che trascurano l'equità socio-ambientale.

Parole chiave: Transizione energetica – idrogeno verde – colonialismo verde – giustificabilità – Namibia

* Senior Researcher, Institute for studies on the Mediterranean - Consiglio Nazionale delle Ricerche (<https://ror.org/05db0es39>).

** Lecturer, University of Namibia (<https://ror.org/016xje988>). Research for this article was done with the support from project PRIN 2022, JUSTAINABILITY - Just sustainability. Rhizomatic social innovations, transformative knowledge, and prefigurative practices for a just transition - 2022HKE2CY. The essay was submitted to a double-blind peer-review procedure. Member of the Editorial Team who oversaw the essay: Christian Mosquera.



SOMMARIO: 1. Introduction. 2. The Methodology and the Theoretical Framework. 3. Energy Transition and the Green Hydrogen Hype. 4. The European Perspective. 5. The Namibian case study. 5.1 The Hyphen Hydrogen Project. 6. Discussion. 7. Conclusions.



1. INTRODUCTION

A set of legislative proposals adopted by the EU (European Union) in 2021 aims to reduce GHG (Green-House Gas) emissions by at least 55% by 2030 and reach NZE (Net Zero carbon Emission) by 2050, in alignment with the goals of the Paris Agreement¹. Experts agree that achieving these targets is crucial to limiting global warming to no more than 1.5°C above pre-industrial levels, thereby mitigating climate change and its far-reaching impacts. With the energy sector accounting for approximately three-quarters of global GHG emissions, transitioning to renewable energy sources for electricity generation and reducing reliance on fossil fuels is imperative². A crucial element of this transition is H₂ (Hydrogen), which is rarely found in its free form and must be produced through processes such as water electrolysis³ or extracted from fossil fuels, minerals, and methane⁴. When hydrogen is produced using energy sources such as solar or wind power, it is classified as GH₂ (Green Hydrogen) and has little to no environmental impact releasing only water as a by-product, rather than CO₂ or other air pollutants. From this perspective, GH₂ stands out as an exceptional solution for advancing the energy transition, and achieving climate neutrality.

The potential of GH₂ to eliminate dependence on fossil fuels has been met with considerable enthusiasm and is often celebrated as a transformative step toward a sustainable energy future⁵. However, a closer investigation uncovers a multifaceted landscape fraught with both social and technical challenges that complicate this optimistic clean energy narrative. For example, the renewable energy needed for electrolysis can result in land-use changes, potentially competing with agricultural demands, impacting food security, or disrupting fragile and protected ecosystems.

Moreover, the hydrogen production, storage, and transport infrastructure must be carefully designed to minimize the risk of hydrogen escaping through even minor cracks and gaps in containment systems. Nevertheless, this positive narrative often ignores a critical truth: countries in the GN (Global North), historically the largest contributors to greenhouse gas emissions, are now shifting energy-intensive

¹ The Agreement, which entered into force on 4 November 2016, sets to reduce global greenhouse gas emissions and maintain global temperature increase to well below 2°C above pre-industrial levels.

² International Energy Agency, *Global Energy and Climate Model*, International Energy Agency, <https://www.iea.org/reports/global-energy-and-climate-model>, 2023a.

³ C.M. Rupérez, *¿Por qué hidrógeno y por qué ahora?*, OBS Business School, 2022, https://marketing.onlinebschool.es/Prensa/Informes/Informe%20OBS%20Mercado%20del%20Hidrogeno%202022.pdf?no_link=1.

⁴ Q. Hassan, A.M. Abdulateef, S.A. Hafedh, M. Jaszczur, *Renewable energy-to-green hydrogen: A review of main resources routes, processes and evaluation*, in *Int. J. Hydrogen Energy*, No. 48, 2023, 17383–17408.

⁵ K. Taylor, *Hydrogen will be 'pivotal element' in the future economy, says EU climate chief*, Euractiv, 2022, <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/hydrogen-will-be-pivotal-element-in-future-economy-says-eu-climate-chief/>.

industrial activities to nations in the GS (Global South). This practice creates an illusion of decoupling energy consumption from emissions, enabling Northern countries to present themselves as reducing their environmental impact while effectively transferring the burden—and the associated ecological costs—to the GS.

An analysis of greenhouse gas emissions reveals a significant disparity in per capita emissions and overall contributions to climate change. While economies in the GN continue to exhibit relatively high per capita emissions, the situation in the GS is marked by a concentration of emissions among a small number of countries. Notably, China and India are responsible for nearly 60% of the emissions from the GS. While many low-and middle-income countries in the region contribute minimally to global warming, with some accounting for less than 1% of total emissions. For instance, Sub-Saharan African nations, including Namibia⁶, have historically emitted low levels of greenhouse gases while being among the most vulnerable to climate impacts⁷. At the same time, the natural resources of many countries in the GS are being used to develop large-scale green energy projects to address the emerging demand from the GN. Concurrently, local communities in the production countries often do not have access to the energy generated while bearing the effect of environmental degradation and social disruption. As a result, these countries, despite having contributed relatively little historically to global emissions, find themselves trapped in North-South power dynamics that may reflect new forms of colonialism. This raises significant ethical and practical concerns about equity and responsibility in the global energy transition. On the other hand, by framing these regions as mere sites for energy production, there is the risk of perpetuating a colonial mindset that views land and resources as commodities to be exploited to satisfy the energy demands of the Northern countries.

This paper's thesis explores the research questions that seek to uncover the potential link between the green hydrogen hype and the emergence of new forms of extractive colonialism⁸. The Namibian case study provides critical insights into the intricate dynamics of green hydrogen development. As a country identified for large-scale green hydrogen production, Namibia's experience sheds light on the complex interplay between global energy demands, local development priorities, and environmental sustainability. Through a critical analysis of these factors, this case study seeks to determine whether green hydrogen initiatives in countries like Namibia present a genuine opportunity for sustainable development or risk devolving into another iteration of resource extraction that disproportionately benefits external actors.

Following this introduction, the paper outlines the study's methodology and theoretical framework. Section 3 explores the underlying motivations driving the prominence of GH₂ as a cornerstone of the energy transition. Section 4 examines the European angle on the green transition, analysing the rhetoric employed by stakeholders to determine whether it reflects a genuine commitment to sustainability or obscures underlying interests that may reinforce existing inequalities.

⁶ Namibia is a net carbon sink, it absorbs more GHGs than it emits, in 2019, prior to Covid, the country accounted just 0.01% of global emissions, R. Sherbourne, *Namibia's Green transition: A summary of the issues*, Democracy Report, Institute for Public Research, 2022.

⁷ H. Fuhr, *The rise of the Global South and the rise in carbon emissions*, in *Third World Quarterly*, 42(11), 2021, 2724–2746; International Energy Agency, *CO₂ Emissions in 2023*, IEA, 2024, <https://www.iea.org/reports/co2-emissions-in-2023>.

⁸ P. Ederhardt, *Germany's great hydrogen race, The corporate perpetuation of fossil fuels, energy colonialism and climate disaster*, Corporate Europe Observatory, 2023.

In Section 5, the focus shifts to the Namibian case, offering a detailed examination of Namibia's unique role in the global green hydrogen landscape. By integrating local perspectives and experiences, this section seeks to uncover the opportunities and challenges Namibia faces as it navigates this emerging energy frontier. Section 6 provides a critical analysis of the risks associated with the energy transition, including its potential to manifest as a new form of colonialism. Finally, the paper concludes by synthesizing the key findings and discussing their broader implications for policy and practice.

2. THE METHODOLOGY AND THE THEORETICAL FRAMEWORK

An interpretative desk study methodology has been employed in this study, the literature was gathered from a variety of academic platforms, including ResearchGate, Google Scholar, Academia, Science Direct, and Wiley Library. These resources were essential in obtaining credible and scholarly materials that enhanced our understanding of the complex relationship between energy transitions and the legacies of colonialism. Documents produced by the International Energy Agency, the EU's green hydrogen papers, green hydrogen agreements between Namibia and interested European partners, and Namibian government documents related to Namibia's green hydrogen policy, allowed the data collection. The review is further enriched by an analysis of a Namibia's ambitious multibillion-dollar green hydrogen projects. This project's importance is heightened by Germany's active interest and involvement, a connection that resonates deeply given its historical role as Namibia's colonizer. The case study explores the intersection of renewable energy development and historical patterns of exploitation, particularly within the framework of green colonialism, it also raises concerns about the implications for local communities and their rights to land and resources.

Research has shown that while the shift to renewable energy is essential for mitigating climate change, it can also perpetuate patterns of exploitation reminiscent of historical colonial practices. This duality highlights the critical need to evaluate how renewable energy projects are implemented, particularly in GS countries where resource extraction frequently results in the exploitation of land, resources, and labour⁹. These initiatives often disproportionately cater to the energy demands of industrialized nations, further widening the disparities between communities in the GS and the GN.

The transition to green energy is often celebrated as a critical step toward achieving sustainability. However, the concept of "green colonialism" or "energy colonialism," as articulated by Contreras et al.¹⁰, emerges as a central theme in contemporary discourse. This concept highlights how renewable energy initiatives can sometimes replicate colonial dynamics¹¹, perpetuating historical patterns of exploitation and inequality under the guise of sustainability. Appropriating natural resources has been a fundamental production process since the Industrial Revolution. This practice evolved into a systematic and organized form during the conquest and colonization of the Americas, persisting through the colonization of numerous countries in Asia and Africa under the capitalist system. It has led to an unequal relationship between center and periphery, or between colonized and colonizing countries, based on the extraction

⁹ H. Hamouchene, *The Energy transition in North Africa. Neocolonialism again*, TNI, Friedrich Ebert Stiftung, 2022.

¹⁰ J.S. Contreras, A. Mataran Ruiz, A. Campos-Celador, E.M. Fjellheim, *Energy colonialism: A category to analyse the corporate energy transition in the Global South and North*, in *Land*, No. 12, 2023, 1241.

¹¹ E.I. Archibong, A.P. Afolabi, *From colonial exploitation to renewable transition: A critical analysis of Africa's energy paradigm*, in *European Journal of Sustainable Development Research*, No. 7, 2023.

and export of raw and agricultural materials and the import of manufactured goods, which have led to an unequal term of trade between the countries of the South and the GN, and which development scholars have defined as dependency theory¹².

This legacy persists through ongoing colonial dynamics even after the colonies gained political independence. Generally, extractive activities are associated with the use of non-renewable resources and typically exhibit three key attributes¹³:

- a high level and vigorous-intensity in the process of resource extraction
- a low or minimal level of processing local resources and
- a significant quantity of extracted resources destined for export.

This model is intrinsically tied to globalization, characterized by the inflow of capital, technology, and specialized labour from developed nations, exporting raw materials, and repatriating profits to foreign countries. However, such extractive economies often remain poorly integrated with the broader national economy and show minimal linkage to domestic industries. A typical example involves the large-scale extraction of minerals or hydrocarbons, primarily for export, with little to no local value addition. For instance, many major oil-exporting countries in the GS lack refining capabilities, necessitating crude oil export to refineries in the GN. Nigeria, one of Africa's largest oil producers, is a prime example of this trend¹⁴.

However, extractive activities include those linked to using other natural resources, such as wood, marine, or agricultural products, when the extracted resources exceed their regeneration capabilities¹⁵. So, the concept of extractive activities can be expanded to include appropriating resources from natural elements such as sunlight, wind, and rivers, often harnessed for generating clean energy through localized project implementations. This mode of resource extraction can be associated with a modern form of colonialism, as it frequently involves exploiting local resources to benefit external entities while providing limited returns to the host communities. It often prioritizes the energy transition requirements of GN nations, displaces local communities through land expropriation, and perpetuates existing energy-intensive global production and consumption patterns. While commodification of resources may function effectively within capitalist systems, it poses significant challenges to environmental sustainability and social equity. Assigning economic value to natural resources previously regarded solely for their intrinsic use value and their quantification for financialization creates a paradox: the notion of selling nature to save it¹⁶. Such a process can promote neo-colonialism, where wealthier nations or corporations exploit resources in the GS countries without adequately addressing local needs or rights.

¹² F.H. Cardoso, E. Faletto, *Dependency and development in Latin America*, University of California Press, 1979; S. Chaturvedi, M. Chakrabarti (eds), *Raul Prebisch and development strategy*, RIS, 2019; B.N. Ghosh, *Dependency theory revisited*, Routledge, 2019.

¹³ A. Acosta, *Extractivism and neoextractivism: two sides of the same course*, in M. Lang, D. Mokrani, (eds), *Beyond development. Alternative visions from Latin America*, Transnational Institute / Rosa Luxemburg Foundation, 2013.

¹⁴ Historically, Nigeria has relied heavily on foreign refineries to process its crude oil, which has limited its ability to benefit fully from its natural resources. Only recently in January 2024, the country has moved toward self-sufficiency in refining by constructing the Dangote refinery. Cfr. This Day, *We build our \$ 20Bn refinery without single incentive from FG*, 14 November 2024, <https://www.thisdaylive.com/index.php/2024/10/08/dangote-we-built-our-20bn-refinery-without-single-incentive-from-fg/>.

¹⁵ E. Gudynas, *Neo-extractivismo y crisis civilizatoria*, in G. Ortega, (ed.) *América Latina: avanzando hacia la construcción de alternativas*, Base IS, 2017.

¹⁶ X. Dunlap, *The system is killing us, land grabbing, the green economy and ecological conflict*, Pluto Press 2024.

This dynamic often leads to ecological harm, exacerbating community inequalities and maintaining the same political, economic, and social structures perpetuating inequality¹⁷.

3. ENERGY TRANSITION AND THE GREEN HYDROGEN HYPE

Energy transition is the move from one form of energy production and use to another. In the past, such transitions were caused by a scarcity of one resource, leading to using an alternative resource. The term energy transition was first used in the late 1970s by US President Carter in his address on the nation of energy, where he said: «Twice in the last several hundred years, there has been a transition in the way people use energy [...] Because we are now running out of gas and oil, we must prepare quickly for a third change to strict conservation and the renewed use of coal and to permanent renewable energy sources like solar power»¹⁸.

The expression gained traction in Germany during the 1980s, indicating that it was possible to achieve economic growth with lower energy consumption and a shift from oil and nuclear power to renewable energies¹⁹. However, it was not until the 1990s that a broader consensus emerged on the risks associated with climate change. This period marked the beginning of international efforts to address greenhouse gas emissions through agreements to promote the urgent adoption of renewable energy. One of the most significant milestones was the Kyoto Protocol, adopted on 11 December 1997. The protocol aimed at combatting global warming by reducing greenhouse gas concentrations in the atmosphere to «a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system»²⁰. Nevertheless, the Paris Agreement, established during the COP21 in 2015, sent a strong message to move away from fossil fuels. In Paris, representatives from 196 nations committed to achieving carbon neutrality by 2050, to limit global warming to well below 2°C, and preferably 1.5°C above pre-industrial levels²¹.

The new energy transition is markedly different from the early 1970s, primarily driven by concerns over oil scarcity. Today, oil production and consumption dynamics have evolved significantly, with fears of resource depletion playing a less central role. The continued discovery of new oil reserves²² and advancements in extraction technologies have mitigated immediate concerns about shortages and significantly reshaped global energy priorities. Accordingly, the current transition towards renewable energy sources is fundamentally driven by the urgent need to address climate change, highlighting a growing awareness of its severe impacts on natural ecosystems and human societies: coal, oil, and gas combustion

¹⁷ L. Pellizzoni, *Commodifying the planet? Beyond the economy of ecosystem services*, in *Stato e Mercato*, No. 121, 2021.

¹⁸ J. Carter, *Address to the nation of energy*, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-the-nation-energy> (para. 10 and 13), 1997.

¹⁹ F. Krause, H. Bossel, K.F. Müller-Reißmann, *Energie-Wende: Wachstum und Wohlstand ohne Erdöl und Uran* (in English *Energy transition: Growth and prosperity without oil and uranium*), Öko-Inst, 1980.

²⁰ United Nations, *Kyoto Protocol on the United Nations framework convention on climate change*, (art. 2), 1997, <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>.

²¹ United Nations, *The Paris Agreement*, 2015, <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement>.

²² Namibia has become an oil exploration hotspot after several discoveries in recent years along its coast, overall an estimated 11 billion barrels in oil reserves have been found putting Namibia on par with neighboring Angola, whose reserves are estimated at around 13 billion barrels and whose production rivals Africa's top producer, Nigeria, Reuter, Oil exploration boom in Namibia, <https://www.reuters.com/business/energy/oil-exploration-boom-namibia-2024-06-21/>. A cumulative 3.76 billion barrels of oil equivalent was discovered in Guyana between 2022 and 2023, Statista, <https://www.statista.com/statistics/1463293/new-oil-and-gas-discoveries-by-country/>. In September 2024, a substantial deposit of petroleum and natural gas has been discovered in Pakistan's territorial waters, The Hindu, *Massive oil, gas reserves found in Pakistani water*: Report, <https://www.thehindu.com/news/international/massive-oil-gas-reserves-found-in-pakistani-waters-report/article68616690.ece>.

accounts, in fact, for 89% of all CO₂ emissions²³. Meeting the NZE's target and moving away from fossil fuels requires cleaner energy sources. Hydrogen seems to fit perfectly; it has the same functionalities as any other fuel gas, such as natural gas, butane, propane, etc., but it has the advantage of only emitting water. GH₂, produced using only renewable energy, is by far the best alternative in addressing the need to use and not emit CO₂ energy sources.

Currently, there are very few operational green hydrogen projects, most of which are small in production capacity and predominantly located in the GN, where most hydrogen production occurs. The cost of GH₂ production is heavily influenced by the level of technology employed and the process of electrolysis central to green hydrogen production. While theoretically clean, this method faces significant challenges. The efficiency of electrolyzers remains a key concern, as achieving optimal performance requires advanced technologies designed for large-scale production. Moreover, such projects demand vast amounts of land for the electrolysis facilities and the solar and wind energy infrastructure needed to power the process. This explains the current rush by the countries of the GN towards the investment and development of sizeable green hydrogen production projects in the GS's countries and in Africa²⁴, where both land and natural resources such as wind and solar power are easily accessible (fig. 1)²⁵.

Figure 1. Main Green Hydrogen projects planned in Africa

Country	Project	Operator	Start-up*	Capacity (MW)
	Aman Project	CWP Global	Phase I – 2030 Phase II – 2034 Phase III – 2036	15000
	Project Nour	Chariot Ltd	Phase I – 2026 Phase II – 2029 Phase III – 2032	10000
	Amun Project	CWP Global	Phase I – 2028 Phase II – 2032 Phase III – 2035	9000
	Guelmim-Oued Nour Plant	Total Eren	Phase I – 2027 Phase II – 2031	6000
	Scatec Green ammonia Ain Sokhna	Scatec	Phase I – 2026 Phase II – 2030	4329
	Masdar Ain-Sokhna	Hassan Allam Holding	Ph I – 2026 Ph II – 2026 Ph III – 2030 Ph IV – 2030	3450
	Tsau Khaeb	Nicholas Holdings	Ph I – 2026 Ph II – 2026 Ph III – 2028 Ph IV – 2028	3000
	Hive Energy Green Ammonia Plant		Phase I – 2025 Phase II – 2035	1200

Source: International Energy Agency²⁶

²³ Client Earth, *Fossil fuels and climate change: the facts*, Client Earth, <https://www.clientearth.org/latest/news/fossil-fuels-and-climate-change-the-facts/>, 2022.

²⁴ International Energy Agency, *Global Hydrogen Review 2023*, International Energy Agency, 2023b.

²⁵ M. Noussan, P.P. Raimondi, R. Scita, M. Hafner, *The role of green and blue hydrogen in the energy transition—A technological and geopolitical perspective*, in *Sustainability*, No. 13, 2021, 298, <https://doi.org/10.3390/su13010298>.

²⁶ International Energy Agency, *Global Hydrogen Review 2023*, cit.

After outlining the key characteristics of GH₂ production, this paper focuses on exploring the significance of green hydrogen for European countries before delving into the Namibian case study.

4. THE EUROPEAN PERSPECTIVE

Policymakers in Europe have advocated for green hydrogen to be recognized as an ideal energy source to achieve net-zero emissions by 2050, fostering the development of climate-neutral economies and expanding clean energy technologies across Europe²⁷. Germany has been at the forefront of this initiative since 2014, when it opened its first hydrogen fuelling station, marking a significant step toward integrating hydrogen into its transportation sector²⁸. The country's need for green hydrogen has become increasingly urgent, driven by strategic, environmental, and geopolitical factors. As the country navigates its energy transition amid climate commitments and recent geopolitical upheavals, particularly the war in Ukraine, green hydrogen has emerged as a cornerstone of its future energy strategy.

On the one hand, the NHS²⁹ (National Hydrogen Strategy) underscores the critical importance of this clean energy source in significantly reducing greenhouse gas emissions by 2030 and meeting climate neutrality objectives by 2045. The Federal Government anticipates that the national demand for hydrogen and its derivatives will reach between 95 and 130 TWh (Terawatt-hours) by 2030. According to Shaw, approximately 50 to 70 percent of this demand, equating to 45 and 90 TWh, will need to be fulfilled through imports from other countries, as local conditions are unfavourable for hydrogen production³⁰.

On the other hand, Germany has historically relied heavily on fossil fuels to meet its energy needs, with a substantial portion imported from countries like Russia. However, the invasion of Ukraine and the subsequent sanctions have exposed significant vulnerabilities in this dependency. The ongoing crisis has underscored the substantial risks associated with relying on limited sources for energy imports, prompting Germany to explore alternatives that can enhance its energy security.

This shift is not occurring in isolation; many EU countries share similar energy concerns and objectives, particularly the commitment to achieving climate neutrality. In September 2022, Ursula von der Leyen, President of the European Commission, announced the establishment of the EHB (European Hydrogen Bank)³¹. This initiative is designed to stimulate the hydrogen sector by providing financial support to renewable hydrogen producers within the EU, Norway, and Iceland³². The primary goal of

²⁷ In its strategic vision for a climate-neutral EU, published in November 2018, the share of hydrogen in Europe's energy mix is projected to grow from less than 2% to 13-14% by 2050, COM, *A Clean Planet for All. A European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy*, 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0773>; Fuel Cells and Hydrogen 2 Joint Undertaking, *Hydrogen roadmap Europe: a sustainable pathway for the European energy transition*, Publications Office of the European Union, 2016.

²⁸ The world's first two hydrogen trains have been in service in Lower Saxony since 2018, K. Berg, *Mobile with hydrogen*, <https://www.deutschland.de/en/topic/environment/hydrogen-engines-for-buses-trains-and-cars-in-germany>.

²⁹ Federal Ministry for economic Affairs and Climate Action, *The National Hydrogen Strategy*, <https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Hydrogen/Dossiers/national-hydrogen-strategy.html>.

³⁰ A. Shaw, *German government approves hydrogen import strategy, industry raises concerns*, in *Power Technology*, 2024, <https://www.power-technology.com/news/german-government-approves-hydrogen-import-strategy/>.

³¹ European Commission, *State of the Union*, European Commission 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_22_5493.

³² France, Germany, Italy, the Netherlands, Poland, Portugal, and Slovakia are to spend a collective €6.9 billion to deploy hydrogen infrastructure in the Union, R. Parkers, *Biggest yet EU green-lights €7bn in hydrogen infrastructure subsidies for seven members states*, in *Hydrogen Insight*, 2024.

the EHB is to reduce supply costs associated with green hydrogen production, thereby making it competitive with fossil fuels. The purpose of this project is to facilitate investment in hydrogen production and infrastructure, promoting a more resilient energy landscape across member states. Establishing the EHB reflects a broader commitment within the EU to foster cooperation among member states in developing sustainable energy solutions. One key aspect is its focus on minimizing the cost disparity between renewable hydrogen and fossil-based alternatives. By offering subsidies in the form of a fixed premium per kilogram of hydrogen produced, the EHB aims to bridge the funding gap that currently hinders establishing a robust green hydrogen market³³.

Furthermore, the EHB seeks to facilitate imports of renewable hydrogen by establishing a coordinated EU strategy that incentivizes imports through a green premium system. This initiative gained momentum in 2022 with the European Commission REPowerEU communication to import an additional 10 million tons of renewable hydrogen by 2030, complementing domestic production³⁴. This approach aims to secure a stable supply of green hydrogen and positions the EU as a potential global renewable hydrogen market leader.

However, notwithstanding the number of subsidies projected³⁵ to increase the supply and demand of GH₂, it is ultimately necessary to have direct or indirect control of the critical factors of either the production of GH₂ or its distribution, or both. While the EU's countries are well positioned regarding technologies that can drive the development and deployment of cost-effective hydrogen solutions, they are less positioned regarding the raw materials to be used in the electrolyser system necessary to produce GH₂ and in the fuel cell. A third of mineral reserves, including platinum, coltan, cobalt, tantalum, lithium, copper, and rare earth, to name the best known, are necessary for the creation of green technologies³⁶, such as photovoltaic panels, wind turbines, microchips, digital meters, batteries, hydrolysers, and other devices that support clean energy, are present in the African soil³⁷. At the same time, Europe at large is not well endowed with land and low-cost renewable sources of energy, such as solar and wind power, which are essential for constructing the large GH₂ plants needed to maintain low production costs.

Therefore, European policymakers driven by the urgent need for sustainable energy solutions increasingly view the African continent as a key player in the green hydrogen economy, thanks to its abundant natural potential and geographic proximity. However, while the European public discourse emphasizes the benefits of green hydrogen for Western economies, it often overlooks critical issues surrounding project ownership, state sovereignty, and the potential impacts on local communities and ecosystems in the Global South, where the proposed large GH₂ plants will be established. Such a perspective raises critical questions

³³ CATF, *The European Hydrogen Bank – Europe's Latest Effort to Enable the Continent's Hydrogen Revolution*, 2023, <https://www.catf.us/2023/11/european-hydrogen-bank-europes-latest-effort-enable-continent-hydrogen-revolution/>; European Commission, *Commission outlines European hydrogen bank to boost renewable hydrogen*, European Commission, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_5982.

³⁴ Enerdata, *The EU's renewable hydrogen policy framework*, Enerdata 2024.

³⁵ European Commission estimates that a budget of EUR 1 billion will enable 40-60 thousand tons of renewable hydrogen production capacity per year.

³⁶ Europe is fully dependent on the supply of 19 of 29 raw materials such as the platinum group metals relevant to develop the fuel cells and electrolyser technologies and also relies on several critical raw materials for various renewable power generation technologies. China and many countries in the GS are the principal suppliers of the necessary raw materials, European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on progress of clean energy competitiveness*, 2020b; European Commission, *Clean Energy Transition – Technologies and Innovations*, 2020c.

³⁷ N. Sartori, L. Spinosa, S. Burgo Rodriguez, *Terre rare e materiali critici al centro della transizione energetica*, ECCO Climate, 2022, <https://eccoclimate.org/it/terre-rare-e-materiali-critici-al-centro-della-transizione-energetica>.

about equity and local participation in decision-making processes related to resource management. Historically, many African nations have faced similar scenarios where external actors exploited their natural resources without adequately considering the rights and needs of local communities. The energy transition risks perpetuating this pattern, potentially reinforcing a hegemonic North-South dynamic characterized by resource extraction and the marginalization of local populations. Namibia's emerging green hydrogen sector is a compelling example of these concerns. The country has signed significant agreements with European partners to develop its green hydrogen potential, promising to transform its economy. However, this transformation is not without substantial challenges.

5. THE NAMIBIAN CASE STUDY

Germany's colonial rule over Namibia, then known as German South West Africa, spanned from 1884 to 1915, a period characterized by the extraction of natural resources and severe oppression of the indigenous populations. This era reached its most brutal apex during the Herero and Nama genocide of 1904 to 1908, where German colonial forces waged a campaign of extermination that resulted in the deaths of tens of thousands of Herero and Nama people. The survivors were forcibly dispossessed of their ancestral lands, subjected to inhumane treatment in concentration camps, and used as forced labor to further colonial interests. These atrocities have left a profound and enduring impact on Namibian society, shaping land ownership patterns, economic disparities, and historical grievances.

The legacy of this dark colonial chapter continues to shape contemporary relations between Germany and Namibia. Efforts to address historical injustices, including reparations and formal apologies, remain contentious and central to diplomatic interactions. Following Germany's defeat in World War I, Namibia became a League of Nations mandate territory under South African administration. South Africa imposed its apartheid regime, entrenching racial segregation, systemic oppression, and economic exploitation. Indigenous Namibians faced widespread land dispossession, exclusion from political power, and limited access to education and essential services. The exploitation of Namibia's resources persisted, benefitting South Africa's economy while perpetuating inequality in the territory.

The struggle for Namibian independence, led primarily by the SWAPO (South West Africa People's Organization), was a protracted and multifaceted resistance involving armed conflict, international advocacy, and grassroots mobilization. After decades of liberation efforts and growing international pressure, Namibia finally gained independence in 1990 under United Nations supervision. Although independent, the lingering effects of colonialism and apartheid continue to influence Namibia's socio-economic development, land reform policies, and its relationships with former colonial powers.

With 3 million inhabitants, distributed over 824,292 km² bordering Angola, Botswana, Zambia, and South Africa, Namibia is among the countries with the lowest population density in the world³⁸. Has abundant mineral and renewable energy resources, coupled with large-scale availability of non-arable land. Two third of the land is covered by the Kalahari and Namib deserts, which are among the most excellent solar resources in the world³⁹, and strong winds batter the 1,570 km of coastline. These harsh climates create an

³⁸ Namibia Statistic Agency, *2023 Population & housing census. Preliminary report*, Namibia Statistic Agency, 2024.

³⁹ UKIRI, *Country Guide: Namibia*, Energy Catalyst, UK AID 2020. Namibia has more than 3,000 sun hours per year and an annual solar irradiation of 2,200 to 2,400 kWh/m² in many regions, T. Altenburg, A. Kantel, *Green hydrogen in Namibia: Opportunities and risks*, in IDOS, No. 6, 2024, <https://doi.org/10.23661/idp6.2024>.

optimal environment for producing wind and solar energy. The vast, non-arable, arid lands across the country are technically well suited for establishing large photovoltaic plants to generate the clean energy necessary for powering green hydrogen production plants. On the other hand, the country is also one of the driest in Africa; water is a scarce resource⁴⁰ and a critical concern in the GH₂ electrolysis process.

The juxtaposition of abundant renewable energy potential and limited water resources raises significant challenges that must be addressed to ensure sustainable development. In addition to water scarcity, other pressing concerns are associated with implementing green hydrogen initiatives in Namibia. One major issue is the potential impact on protected areas and biodiversity. Large-scale renewable energy projects, while necessary for clean energy production, can disrupt local ecosystems and threaten wildlife habitats if not carefully planned and managed. Furthermore, Namibia currently lacks a robust industrial and productive sector that could benefit from green hydrogen as a form of energy. While the country has ambitious plans for hydrogen production, it is essential to consider how this energy source can be integrated into existing economic structures and whether local industries are ready to utilize green hydrogen effectively. Without a clear pathway for domestic consumption or industrial application, the benefits of green hydrogen may primarily accrue to foreign investors rather than local communities. The lack of a clear and comprehensive legal framework to regulate green hydrogen projects and the absence of specific laws to address critical issues such as land allocation, water use rights, environmental protection, and community benefits heightening the risk of unsustainable practices within green hydrogen development.

5.1. *The Hyphen Hydrogen Project*

On 23 May 2023, the GRN (Government of Namibia) signed a Feasibility and Implementation Agreement with HHE (Hyphen Hydrogen Energy) for the development, implementation and operation of a state-of-the-art facility with a capacity of 5 gigawatts to produce 350,000 tonnes of green hydrogen annually through advanced electrolysis technologies powered by wind and solar energy sources. With a comprehensive investment value of approximately \$10 billion⁴¹, this initiative aims to become one of sub-Saharan Africa's most prominent green hydrogen projects, reflecting Namibia's aspirations to position itself at the forefront of global green hydrogen production⁴². The consortium HHE⁴³ will be responsible for the realization of the project, leveraging its expertise in renewable energy and hydrogen production. At the same time, the GRN will play a critical role by providing the land necessary for establishing the facility and developing the required legal, fiscal, and regulatory framework for establishing Namibia's green hydrogen industry. The initial development phase will occur within the SCDI (Southern Corridor Development Initiative) framework, which encompasses an extensive area of 26,000 km² designed to cluster supply chain components and essential infrastructure. Within this initiative, approximately 4,000 km² inside the Tsau//

⁴⁰ 83% of the rainfall received is evaporated, 14% is lost through transpiration, 2% is runoff in the rivers and only 1% seeps underground, Namwater website, <https://www.namwater.com.na/index.php/services/56-hydrologicalservices?showall=1#:~:text=four%20Northern%20Regions,EVAPORATION,through%20evaporation%20within%20one%20season>.

⁴¹ Hydrogen-news.it, Hyphen Hydrogen Energy sviluppa il più grande progetto a idrogeno verde dell'Africa sub-Sahariana, *Hydrogen-news.it*, 2023, <https://hydrogen-news.it/hyphen-hydrogen-energy-sviluppa-il-piu-grande-progetto-a-idrogeno-verde-dellafrica-sub-sahariana/>, 10 billion US \$ is the equivalent of the country GDP in 2022.

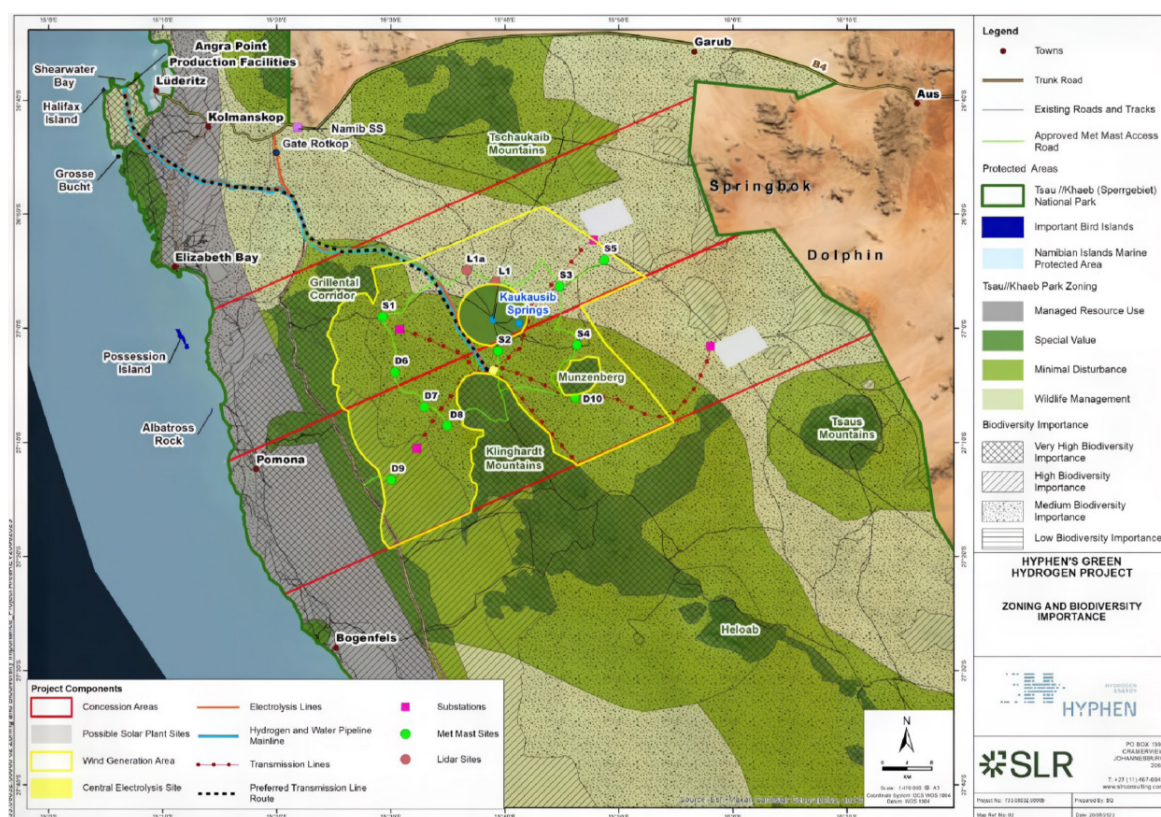
⁴² B. Khors, *Green hydrogen: reality or fantasy?*, in *Namibian Journal of Social Justice*, No. 3, 2023, 208-216.

⁴³ Hyphen Hydrogen Energy is a joint venture between the UK-registered Nicholas Holdings Limited, parent company of the Europe base investment group Principal Capital and ENERTRAG, a German headquartered international renewable energy company.

Khaeb National Park—equivalent to nearly 19% of the park's total size—have been identified for establishing the green hydrogen and ammonia production facility alongside wind and solar generation plants (fig. 2). So, the GRN has granted a 40-year concession to HHE.

In addition to the hydrogen production facility, there is a project for a desalination plant to supply the necessary water for the electrolysis process. This component is critical, given Namibia's status as one of the driest countries in Africa, where water resources are limited. Furthermore, the SCDI envisions a comprehensive portfolio of complementary projects and infrastructure to accelerate and improve Namibia's industrial capabilities⁴⁴. The portfolio includes the development of an enhanced deep-water port in Luderitz, which should facilitate the export of green hydrogen and its derivatives to international markets. Additionally, the SCDI plans to integrate an advanced green steel plant into its operations. This facility will utilize locally sourced iron ore and renewable energy from the hydrogen production process to manufacture green steel—a vital material for various industries.

Figure 2. Hyphen's development plans superimposed on the park zonation



Source: Namibian Chamber of Environment⁴⁵

⁴⁴ J. Gelede, *Namibia's green hydrogen bet: Mapping out a green future*, Republikein, 2022, <https://www.republikein.com.na/focus-manufacturing-/namibia%E2%80%99s-green-hydrogen-bet2022-11-2239052>.

⁴⁵ Namibian Chamber of Environment, *When green hydrogen turn red: Threatening a global biodiversity hotspot*, Namibian Chamber of Environment, 2024. Note the overlap between the pale green Minimal Disturbance zone and the Wind Generation Area (yellow outline) that will involve many roads and turbines.

Concurrently, there is a plan for adding two hydrogen corridors to enhance Namibia's green hydrogen initiatives⁴⁶: the Central Corridor, which is currently home to two small pilot projects: a GH₂ refuelling station⁴⁷, and the Dâures Green Hydrogen Village⁴⁸. These two are designed to produce green hydrogen and ammonia, will serve local and international markets, and are associated with developing an export infrastructure at the Walvis Bay Port.

On the other hand, the Northern Corridor aims to establish a refuelling station and a green hydrogen plant that will complement the operations of the Southern Corridor. This corridor will also focus on building port infrastructure to export green hydrogen and its derivatives⁴⁹.

By establishing this integrated approach and enhancing connectivity between these corridors, Namibia aims to optimize its production capabilities and create value-added products to drive economic growth and industrialization while fostering local economic resilience. The question is: Is the reliance on green hydrogen initiatives a truly win-win situation for all parties involved? This raises important considerations regarding the distribution of benefits among investors, the European countries that will import green hydrogen products, and the host country itself. Investors stand to gain substantial returns from their investments in green hydrogen production, particularly if global demand for clean energy rises. On the other hand, European nations may benefit from reduced carbon emissions and enhanced energy security by importing affordable green hydrogen. Yet, this dynamic raises concerns about whether Namibia will receive a fair share of the economic benefits generated by these projects.

6. DISCUSSION

One of the critical challenges in advancing renewable energy and implementing green hydrogen projects is securing the necessary funding beyond the concessional loans already earmarked for these initiatives. To this end, Namibia has already signed a Memorandum of Understanding with the EU, which facilitates access to a loan from the European Investment Bank of up to Euro 500 million⁵⁰. To kickstart its ambitious green hydrogen project, HHE is actively seeking 100 million Euros. This funding is essential for developing the infrastructure and technology required to produce and export green hydrogen. So far, while a letter of intent has been obtained, there is no solid commitment to concessional and soft loan funding⁵¹.

At the heart of this strategy is the concept of derisking, whose core idea is to minimize financial risk by securing public guarantees and creating investable assets that attract private capital. This point is particularly relevant for large-scale initiatives like HHP, requiring substantial upfront investments. By implementing derisking strategies, the HHP aims to establish itself as a profitable investment opportunity for private investors, thus mitigating risks for both primary and government investors. This approach

⁴⁶ Ministry of Mines and Energy, *Namibia green hydrogen and derivatives strategy*, Republic of Namibia, 2022.

⁴⁷ Clean Energy Namibia, 2024, <https://www.cleanenergynamibia.com/news/cleanergy-solutions-namibia-hosts-distinguished-guests-h-m-the-king-of-the-belgians-and-h-e-president-of-the-republic-of-namibia>.

⁴⁸ Dâures Green Hydrogen Village, https://daures.green/wp-content/uploads/2023/10/DGHC-A4-Brochure_Print_0-Bleed.pdf.

⁴⁹ Ministry of Mines and Energy, *Namibia green hydrogen and derivatives strategy*, cit.

⁵⁰ I. Shumkov, *Namibia formally enters into raw materials, green H₂ partnership with EU*, 2022, <https://renewablesnow.com/news/namibia-formally-enters-into-raw-materials-green-h2-partnership-with-eu-803983/>.

⁵¹ J. Grobler, J. Lo, M. Civillini, *Namibia's \$10bn green hydrogen project raises myriad concerns*, in *African Arguments*, 16 November 2023, <https://africanarguments.org/2023/11/namibia-10bn-green-hydrogen-project-raises-myriad-concerns/>.

is designed to finance the development of strategic sectors and infrastructure without incurring public debt. To achieve this, the Namibian government is acquiring a 24% equity stake in the project through the Namibia One Fund, its sovereign wealth fund. Most of the money is expected to come through concessional loans. This strategic investment is also sustained by the government's plan to utilize potential revenues generated from recent oil and gas discoveries as a financial guarantee for backing the project⁵².

However, linking the 24% equity stake in the HHP to oil and gas extraction revenues introduces several significant risks. The oil and gas sector is nascent, with important discoveries in the Orange Basin but no production yet underway. As a result, the anticipated revenues meant to support the HHP may not materialize in the short term, leading to financial and broader economic instability. Furthermore, Namibia risks perpetuating patterns of extractive colonialism where resource-rich countries remain dependent on foreign investments and technologies, as extractive colonialism and dependency on fossil fuels demonstrate. This dependency may lead to a scenario where economic decisions are influenced more by fossil fuel markets than by the long-term benefits of green hydrogen production. Concurrently, focusing on oil and gas revenue contradicts the project's goal of transitioning to renewable energy sources. Tying a renewable energy project to fossil fuel revenues may negatively affect market perception and investor confidence, and it could deter environmentally conscious investors who support genuinely green initiatives. Suppose the Namibian government cannot maximize its equity stake in the Hyphen project. In that case, it will collect less public revenue, lowering the amount of money it can redistribute to the general public.

Another consideration is associated with the project's environmental risks and biodiversity impacts, as some of the core activities will be located in the TKNP (Tsau//Khaeb National Park).

Formally known as the Sperrgebiet National Park, created in 1908 during the colonial period to ensure the control of the mineral wealth of the area, primarily diamonds, the TKNP presents a new idea of protected areas, combining the protection of biodiversity with the promotion of the national economy through tourism development and local community support. The area has an affluent avian population, including almost 60 wetland birds along the Orange River and 120 terrestrial bird species recorded. Moreover, this area has nearly 100 reptile species, 16 frog species, and many insects and other invertebrates. Some 1,050 plant species are known to live in the park, which is almost 25% of Namibia's entire flora. Hence, the park is among the world's top 25 biodiversity hotspots. The park has giant rock arches, meteor craters, fossil and archaeological sites, including Africa's most crucial shipwreck discovery and some of the planet's most pristine and wild landscapes⁵³. There is already an urgent need for conservation efforts to mitigate the effects of climate change, which is expected to exert significant pressure on biodiversity within the TKNP, particularly affecting endemic species and vegetation structure⁵⁴.

Although Namibian legislation prohibits infrastructure and urbanization interventions within protected areas, in the case of the TKNP, this regulation does not apply when such interventions are linked to renewable energy production. From the angle of green colonialism, introducing extractive activities within protected areas raises significant concerns regarding environmental integrity and social

⁵² D. Matthys, *Govt eyes oil money to finance 24% Hyphen stake*, in *The Namibian*, 25 October 2023, <https://www.namibian.com.na/govt-eyes-oil-money-to-finance-24-hyphen-stake/>.

⁵³ Ministry of Environment, <https://www.meft.gov.na/national-parks/tsau-khaeb-sperrgebiet-national-park/229/>.

⁵⁴ W. Thuiller, W.G.F. Midgley, G.O. Hughes, B. Bomhard, G. Drew, M.C. Rutherford, F.I. Woodward, *Endemic species and ecosystem sensitivity to climate change in Namibia*, in *Global Change Biology*, No. 12, 2006, 759–776.

equity⁵⁵. Protected areas, established to conserve biodiversity and safeguard sensitive habitats, may face encroachment from industries prioritizing short-term economic gains over long-term ecological integrity. Likewise, allowing extractive projects in protected sites further commodifies natural resources, setting an alarming precedent whereby similar exemptions may be invoked for other projects in different areas across the country. This normalizes the idea that economic development can take precedence over conservation efforts. The TKNP is an example: it hosts a project claiming to promote renewable energy that seemingly, simultaneously may degrade the environment. The potential for environmental degradation is particularly concerning in Namibia, where protected areas cover approximately 17% of the country's land surface⁵⁶. These areas are vital for conserving biodiversity and play a crucial role in national development through community tourism and ecosystem services. Bearing in mind that the construction of the plant and the works associated with it will require the use of 15,000 people for 5 years, it is evident that, overall, the anthropic presence can further have a damaging impact not only on the park's fragile environment but on the availability of the already scarce resources in the area⁵⁷. Although temporary workers will not reside inside the park, to house the influx of workers, a new town will have to be constructed immediately south of the historic Kolmanskop ghost town, almost doubling the current population of Luderitz.

Additionally, the Hyphen project encompasses further significant industrial development on the Lüderitz Peninsula. It is classified as an important bird area and a key biodiversity hotspot, making it a vital tourist attraction. It is the only publicly accessible part of the Namibian coastline between Walvis Bay and Oranjemund⁵⁸, drawing visitors with its unique landscapes and rich wildlife. The proposed developments associated with the Hyphen project threaten to undermine the ecological integrity of this area and its appeal as a tourist destination. The anticipated industrial activities and the new deep-water port to accommodate tankers for shipping green hydrogen and ammonia pose significant risks to the fragile marine ecosystem. The introduction of heavy machinery, increased shipping traffic, and potential pollution from industrial processes could disrupt local wildlife habitats and lead to declines in biodiversity with cascading effects on both terrestrial and marine life.

Moreover, as these areas become less accessible to tourists due to industrial encroachment, Namibia risks losing an essential source of revenue generated from eco-tourism. The potential environmental pollution from associated projects, such as desalination plants designed to supply fresh water for hydrogen production, further complicates this scenario. Desalination processes can introduce pollutants into marine environments if advanced technologies are not employed to minimize brine production and ensure proper controls during discharge into the ocean. Aquatic ecosystems and local fishing industries, lobster fishing, and rock angling - two crucial attractions for tourism in the area and informal sources of income for local communities - can be heavily impacted. Additionally, while the energy transition seeks to mitigate greenhouse gas emissions and reduce pollution, it can generate toxic or hazardous waste.

⁵⁵ M.A. Manahan, B. Bringel, M. Lang, *Unmasking green colonialism behind the decarbonization consensus*, Fian International, 2023.

⁵⁶ Ministry of Environment and Tourism, *National policy on prospecting and mining in protected areas*, Republic of Namibia, 2018.

⁵⁷ B. Khors, *Green hydrogen: reality or fantasy?*, cit.

⁵⁸ The coastline from Walvis Bay to Oranjemund is severely limited to the public due to current regulations aimed at preserving sensitive ecological areas and safeguard alluvial diamond deposits. Entry in the area is typically restricted to authorized personnel involved in mining and related activities.

Thus, critical questions arise about environmental justice and equity in distributing ecological burdens. Disruption from industrial activities could jeopardize vital industries⁵⁹, displacing environmental costs from wealthier nations to poorer communities in the GS.

It is also vital to notice that the ambitious targets set forth by the HHP, which aims for 90% of jobs to be filled by Namibians, highlight the importance of local capacity building. However, given the current low skill availability within the Namibian workforce, achieving this goal presents considerable challenges, as many positions may require specialized training that local workers currently do not possess. So far, the only concrete step toward this objective has been a funding program from Germany to support the education and training of 200 Namibian students⁶⁰. Hence, questions remain about how much of the promised economic benefit will materialize for the local population.

Lastly, a significant concern is the lack of community involvement in decision-making processes related to green hydrogen initiatives. Civil society groups have expressed their dissatisfaction regarding inadequate community consultation and the lack of information about the social implications of the Hyphen. This sentiment reflects a broader unease about the transparency of the process, particularly highlighted by Hopwood⁶¹, who points out that the opacity surrounding access to financing and land poses significant risks since these factors are critical in assessing the viability and sustainability of the project. The opaque nature of tender processes and negotiations raises alarms about who controls these resources and how profits will be distributed. Additionally, the lack of transparency and accountability in governance and oversight mechanisms exacerbates public mistrust. Without clear frameworks to monitor the equitable allocation of resources, address grievances, and prevent conflicts of interest, there is a heightened risk of corruption and elite capture. This absence of robust accountability measures undermines public confidence, alienating communities who fear the project's benefits will disproportionately favor politically connected entities, leaving them to shoulder the environmental and social costs.

7. CONCLUSIONS

Based on the critical observations, we can posit that the shift to renewable energy might result in a new form of green colonialism characterized by its extractive nature⁶². In the context of Namibia, this concept suggests that while the country may appear to benefit from foreign investments in renewable energy, it risks becoming overly dependent on external entities for technology and market access. This dependency can lead to a scenario where the host country's resources are exploited primarily for the profit of foreign investors and importing nations rather than fostering sustainable development for local communities. If not managed carefully, this could perpetuate existing inequalities and undermine local economic development.

⁵⁹ The fishing sector is crucial for Lüderitz's economy, providing over 80% of employment in the area, Lüderitz Town Council, *Economic Profile*, https://www.luderitz-tc.com/?page_id=276.

⁶⁰ BMBF, *Grüner wasserstoff aus Afrika: Namibia wird forschungspartner*. Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2022, <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/kurzmeldungen/de/2022/10/gruener-wasserstoff-aus-namibia.html>, last checked 03.09.2024.

⁶¹ G. Hopwood, *Green is not necessarily clean*, in G. Hopwood, F. Links, (eds), *Green Hydrogen Monitor*, IPPR, 2024, 7-8.

⁶² H. Hamouchene, *Energy transitions and colonialism*, <https://www.cadtm.org/Energy-transitions-and-colonialism>, 2020; N. Bruna, *The rise of green extractivism. Extractivism, rural livelihoods and accumulation in a climate-smart world*, Routledge, 2023.

As we have argued, the push by Germany and other European nations towards green hydrogen projects, often framed as mutually beneficial for Europe and Namibia, overlooks several critical issues. There are concerns that Namibia's anticipated employment and economic benefits may be overstated, especially as the country continues to rely heavily on imports of high-value goods and faces a significant shortage of skilled workers. This situation reinforces existing unequal trade relationships.

Additionally, what can be termed the paradox of the energy transition plays a role. It is grounded in the understanding that the transition relies heavily on technologies and infrastructures, whose access is based on the exploitation of natural and mineral resources found in the GS, often with little regard for the needs or rights of local populations⁶³. This reliance frequently perpetuates the colonial exploitative practices associated with economic extractivism that have characterized previous decades⁶⁴. So, although good intentions may drive energy transition, the disconnection between social justice and sustainability can result in socially unsustainable outcomes. This situation risks entrenching developing countries in a cycle of economic dependence on natural resources, effectively extending a form of energy neo-colonialism indefinitely.

This rush towards developing green hydrogen initiatives also prompts essential questions regarding equity and sustainability. The partnerships must prioritize local benefits and community involvement to ensure that the advantages of green hydrogen production extend beyond mere hypothetical export revenues. It involves prioritizing local knowledge, perspectives, and leadership in decision-making. By amplifying local voices, one can ensure that local communities' unique insights and experiences are integrated into policies and practices that affect their lands and resources. To achieve what can be termed just sustainability or "justainability", it is crucial to pursue holistic solutions that emphasize equity and inclusion. Placing principles of justice, equity, and self-determination at the forefront can promote more inclusive and sustainable approaches to green energy management that respect all peoples' and communities' rights and dignity.

At a global level, the transition from a hydrocarbon-based economy to one rooted in renewable energy requires a fundamental paradigm shift. It is insufficient merely to replace fossil fuel sources with renewable alternatives; this new energy landscape demands innovative production systems compatible with renewable energy sources. Additionally, it calls for a transformation in consumption patterns and the promotion of circular economy models that encourage sustainability in using the planet's natural resources. A circular economy emphasizes minimizing waste and maximizing resource efficiency by rethinking how products are designed, used, and disposed of. This approach reduces environmental impact and fosters economic resilience by creating new opportunities for local communities. By integrating these principles into our energy transition strategies, we can make a more sustainable future that respects the rights and needs of all communities involved in this critical transition.

⁶³ H. Hamouchene, K. Sandwell, *Dismantling Green Colonialism Energy and Climate Justice in the Arab Region*, Pluto Press, 2023.

⁶⁴ J. Allan, H. Lakhal, M. Lemaadel, *An Unjust Transition: Energy, Colonialism and Extractivism in Occupied Western Sahara*, Transnational Institute, 2021.

7 • 1 • 2025



ELEZIONI ED INVOLUZIONI AUTORITARIE

Giovanni Colocrese, Il dialogo tra la Corte costituzionale della Romania e la Commissione europea nel contrasto alla disinformazione elettorale *online*

Laura Alessandra Nocera, La crisi dello stato di diritto in Serbia tra manipolazioni elettorali, corruzione e resistenza della società civile

Chiara Spiniello, La tenuta della “democrazia elettorale” nell’era digitale

Ubaldo Villani-Lubelli, La Repubblica Federale tedesca e la difesa della democrazia (*wehrhafte Demokratie*) tra l’ascesa dell’estrema destra e crisi dei partiti tradizionali

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

7 • 1 • 2025



**IL DIALOGO TRA LA CORTE COSTITUZIONALE DELLA ROMANIA
E LA COMMISSIONE EUROPEA NEL CONTRASTO
ALLA DISINFORMAZIONE ELETTORALE ONLINE**

GIOVANNI COLOCRESE

NAD
Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Elezioni ed involuzioni autoritarie

IL DIALOGO TRA LA CORTE COSTITUZIONALE DELLA ROMANIA E LA COMMISSIONE EUROPEA NEL CONTRASTO ALLA DISINFORMAZIONE ELETTORALE *ONLINE*EN.: THE DIALOGUE BETWEEN THE CONSTITUTIONAL COURT OF ROMANIA AND THE EUROPEAN COMMISSION IN COUNTERING *ONLINE* ELECTION DISINFORMATION*Giovanni Colocrese* *

ABSTRACT

[IT.] Il presente articolo enuclea il tema del contrasto alla disinformazione *online* nell'ambito di contesti elettorali, muovendo dalle vicende che hanno portato all'annullamento delle elezioni presidenziali della Romania del dicembre 2024. In particolare, si propone di riflettere sul contributo della Corte costituzionale rumena alla raffinazione della nozione di disinformazione *online*, al fine di comprenderne la potenziale influenza sul processo decisionale avviato dalla Commissione europea ai sensi del *Digital Services Act*.

Parole chiave: *Digital Services Act* - Disinformazione - Romania - Commissione europea - elezioni

[ENG.] This article enucleates the issue of countering online disinformation within electoral contexts, moving from the events that led to the annulment of Romania's December 2024 presidential election. In particular, it aims to reflect on the contribution of the Constitutional Court of Romania to the refinement of the notion of online disinformation in order to understand its potential influence on the decision-making process initiated by the European Commission under the Digital Services Act.

Keywords: Digital Services Act - Disinformation - Romania - European Commission - elections

* Dottorando di Ricerca in Diritto Pubblico presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Teramo (<https://ror.org/01yetye73>). Responsabile del controllo editoriale: Edoardo Maria Landoni.



SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. La vicenda. - 3. Il principio della correttezza delle elezioni nel prisma della disinformazione. - 4. La disinformazione come confine soggettivo della libertà di elezioni. - 5. L'avvio del procedimento formale della Commissione europea. - 6. La valutazione del rischio nella alterazione dei processi elettorali: un problema di definizione. - 7. Il rischio sistemico elettorale sul versante pubblico: le linee guida. - 8. Il codice rafforzato di buone pratiche sulla disinformazione. - 9. Il report sistemico. - 10. Prognosi del giudizio della Commissione europea: la disinformazione come uno dei tanti fattori decisionali. - 11. Conclusioni.



1. INTRODUZIONE

Nell'ambito della comunicazione elettorale¹ *online*, il tema del contrasto alla disinformazione ha trovato una prima significativa consacrazione nella decisione di una Corte costituzionale di un paese membro dell'Unione europea.

Il fatto che, esplicitamente, un giudice delle leggi abbia associato la violazione della libertà di espressione del voto degli elettori con «la disinformazione mediante una campagna elettorale»² dischiude scenari inediti, costituendo un *unicum* giuridico innovativo sotto diversi profili.

Su tutti, è la prima volta che viene riconosciuto il nesso causale tra diffusione di disinformazione e alterazione di un processo elettivo-democratico di portata nazionale, tanto da determinarne l'annullamento per decisione costituzionale. Ed ancora, è la prima volta che un fenomeno di “minaccia ibrida”³

¹ Per “comunicazione elettorale” è utile recuperare la definizione offerta da E. Caterina, *La comunicazione elettorale sui social media tra autoregolazione e profili di diritto costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, No. 3, 2021, 1395, per cui s'intendono «tutte le attività volte a influenzare le opinioni politiche dei cittadini in prossimità delle elezioni».

² Decisione Corte cost. della Romania, 6 dicembre 2024, n. 32, punto 14.

³ Sulla nozione di minaccia ibrida si veda: Commissione europea, *Joint communication to the european parliament, the european council and the council, Increasing resilience and bolstering capabilities to address hybrid threats*, 13 giugno 2016, a mente della quale si tratterebbe di una combinazione di attività coercitive e sovversive, di metodi convenzionali e non convenzionali (cioè diplomatici, militari, economici e tecnologici), che possono essere usati in modo coordinato da entità statali o non statali per raggiungere determinati obiettivi, rimanendo però sempre al di sotto della soglia di una guerra ufficialmente dichiarata.

La caratterizzazione di minaccia ibrida delle elezioni presidenziali della Romania è stata riconosciuta da molti osservatori. Per citare una fonte *online* mediatica accreditata: R. Nash, *The Romanian 2024 Election Annulment: Addressing Emerging Threats to Electoral Integrity*, in *International Foundation for Electoral Systems (IFES)*, 2024, che allude alla vicenda inserendola in un contesto di minaccia ibrida politico-finanziaria.

Per approfondire il legame tra elezioni e concetto di minaccia ibrida: M. Chechelashvili, L. Berikashvili, E. Malania, *Foreign interference in electoral processes as a factor of international politics: Mechanisms and counteraction*, in *Foreign Affairs*, No. 33, 2023, 52-62; M. Mezzanotte, *Fake news, deepfake e sovranità digitale nei periodi bellici*, in *Federalismi*, No. 33, 2022; in particolare, si segnala S. Lattanzi, *La lotta alla disinformazione nei rapporti tra Unione e Stati terzi alla luce del conflitto russo-ucraino*, in *Medialaw*, No. 2, 2023, 173, per cui «desta tuttavia una certa preoccupazione il richiamo al concetto di “minaccia ibrida” [...] Questo è infatti un concetto che deriva dalla dottrina militare russa, la c.d. dottrina Gerasimov, secondo cui le guerre contemporanee si combatterebbero su più fronti non solo per mezzo di strumenti tradizionali ma anche utilizzando soggetti non appartenenti ai ranghi militari».

si confronta, contemporaneamente, con la sensibilità costituzionale di un certo stato membro e con l'attivazione dei meccanismi euro-unitari⁴ del *Digital Services Act*⁵.

In questo senso, la dimensione nazionale-europea della vicenda costituisce un momento privilegiato per approcciare comparativamente diverse questioni: in primo luogo, si offre la possibilità di approdare ad una possibile sistemazione teorico-definitoria del fenomeno disinformativo⁶, inquadrandolo ora nel contesto costituzionale nazionale rumeno, ora nell'impianto del regolamento euro-unitario.

In un secondo momento, il doppio piano di intervento della Corte costituzionale della Romania e della Commissione europea stimola, nell'ordine, un'indagine sull'efficienza del diritto costituzionale nel garantire l'effettività del contrasto alla disinformazione e, di riflesso, una riflessione sulla tenuta dell'impianto teorico del c.d. costituzionalismo digitale europeo⁷, di cui il regolamento 2022/2065 sui servizi digitali⁸ costituisce un campione normativo rilevante.

2. LA VICENDA

Procedendo con ordine, è opportuno ripercorrere le vicende che hanno portato il 6 dicembre 2024 la Corte costituzionale della Romania a giungere alla decisione *de qua*. Come noto, il sistema elettorale rumeno è oggi calibrato su un sistema maggioritario a doppio turno, dopo la sperimentazione

⁴ Tanto che, per taluni, questo episodio rappresenta un vero e proprio "stress test" per l'implementazione del DSA. Per approfondire, J. Albert, *TikTok and the Romanian elections: A stress test for DSA enforcement*, in DSA Observatory, 20 dicembre 2024.

⁵ Per un inquadramento generale sul *Digital Services Act*, A. Turillazzi, M. Taddeo, L. Floridi, F. Casolari, *The Digital Services Act: an analysis of its ethical, legal, and social implications*, in *Law, Innovation and Technology*, No. 15, 2023, 83-106; F. G'Sell, *The Digital Services Act (DSA): A General Assessment*, in A. Von Ungern-Sternberg (a cura di), *Content Regulation in the European Union - The Digital Services Act*, No. 1, 2023; L. D'agostino, *Disinformazione e obblighi di compliance degli operatori del mercato digitale alla luce del nuovo Digital Services Act*, in *Medialaws*, No. 2, 2023.

⁶ Ed infatti, nessun ordinamento nazionale o sovranazionale ha fornito una nozione giuridica univoca sul portato della nozione di disinformazione. Per questo motivo, è necessario dedurne i caratteri a seconda dei diversi contesti e dei diversi strumenti normativi e giurisprudenziali ad essa riferibili.

⁷ Per costituzionalismo digitale europeo, nella definizione di G. Pignatiello, *Costituzionalismo europeo del digitale governance dell'infosfera* in *Ianus Quaterni* 2023, 119, si intende «un processo di trasposizione dei principi fondamentali del costituzionalismo nel cyberspazio ad opera degli organi dell'Unione europea, sulla base dei valori costituzionali sanciti nei Trattati istitutivi della stessa».

Non tutti gli autori convergono sull'esistenza di un costituzionalismo digitale europeo. Si segnala, in senso opposto, M. Betzu, *Poteri pubblici e poteri privati nel mondo digitale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2, 2021, 188, per il quale «Più in generale, costituzionalismo digitale è un abuso di denominazione: una formula vaga seppure alla moda, che viene fatta "roteare" senza interrogarsi sulle sue implicazioni, prima fra tutte la carica svalutativa nei confronti delle Costituzioni statali, di cui si presuppone una inadeguatezza che però ci si guarda bene dal dimostrare».

⁸ Sulla inferenza tra *Digital Services Act* e diritto costituzionale europeo, C. Amalfitano, F. Ferri, *Transizione digitale e dimensione costituzionale dell'Unione europea: tra principi, diritti e valori*, in *La trasformazione digitale in Europa Diritti e principi* (a cura di R. Torino e S. Zorzetto), Giappichelli, 2023, 31, che ricordano che «questo regolamento è sempre stato immaginato come un atto a presidio dei valori costituzionali dell'Unione al cospetto di rischi derivanti da soggetti privati, tendenzialmente stabiliti in Stati terzi». Ed ancora, in G. De Gregorio, O. Pollicino, *The European Constitutional Road to Address Platform Power*, in *Verfassungsblog*, 31 agosto 2021 si afferma che «the Digital Services Act can be taken as an example of the resilience of the European constitutional model reacting to the threats of platform power. This new phase [...] is more a reaction of European digital constitutionalism to the challenges for fundamental rights and democratic values in the algorithmic society. In effect, this framework underlines how constitutional law could play a critical role in limiting platform power, while promoting the protection of fundamental rights and freedoms». Sempre in questo senso si veda, G. Di Gregorio, *The rise of digital constitutionalism in the European Union*, Oxford University Press and New York University School of Law, 2021, 63, afferma in un giudizio *tranchant* che «For this reason, the *Digital Services Act* will play a critical role in articulating the next steps of European digital constitutionalism».

(rapidamente superata) di una breve esperienza proporzionale⁹: in particolare, a regolare la disciplina elettorale oggi sono l'art. 1 della L. n. 370/2003¹⁰ e l'art. 81¹¹ della Costituzione.

La polarizzazione dello scontro tra candidati appartenenti ad aree politiche differenti, in realtà, era già stata segnata da un precedente significativo inasprimento: infatti, la *Curtea Constituțională*, già ad ottobre 2024¹², aveva rigettato la candidatura (*rectius* annullato la decisione dell'Ufficio elettorale centrale relativa all'iscrizione e al contrassegno elettorale) di un politico appartenente all'area anti-atlantistica ed euroscettica.

In particolare, già in questa sede, i giudici di Bucarest avevano significativamente valorizzato, rispetto a ciascun candidato designato a concorrere alle presidenziali, l'obbligo di adesione ai valori della «integrazione euro-atlantica e il fatto che la Romania faccia parte della grande famiglia europea»¹³.

Delineato lo scacchiere delle candidature in un contesto già esasperato, al netto dell'esclusione di cui sopra, si è quindi tenuto in data 24 novembre 2024 il primo turno delle elezioni presidenziali. Gli esiti si sono rivelati particolarmente sorprendenti e diametralmente opposti rispetto ai previgenti sondaggi: il candidato di area euroscettica, filorussa ed anti-atlantista è risultato vincitore del primo turno, con un certo margine di vantaggio sul candidato di posizioni opposte.

⁹ Per approfondire i tentativi di riforma passata (e presenti) del Sistema elettorale rumeno: R. Johnston, A. Giugal, *Reforming an electoral system - an experiment that failed: Romania: 2008-2012*, in *Representation Journal of Representative Democracy*, No. 56, 2020, 111-126; E. Coman, *Legislative Behavior in Romania: The Effect of the 2008 Romanian Electoral Reform*, in *Legislative Studies Quarterly*, No. 37, 2012, 199-224.

¹⁰ L'art. 1 della L. n. 370/2003 afferma «La presente legge stabilisce l'organizzazione e lo svolgimento delle elezioni per il Presidente della Romania. Il Presidente della Romania è eletto con voto universale, uguale, diretto, segreto e liberamente espresso, secondo i termini della presente legge. Il candidato che, al primo turno, ha ottenuto la maggioranza dei voti degli elettori iscritti nelle liste elettorali permanenti è dichiarato eletto. Nel caso in cui nessuno dei candidati abbia ottenuto la maggioranza prevista dal comma, è organizzato un ballottaggio al quale parteciperanno solo i primi 2 candidati stabiliti in base al numero di voti ottenuti al primo turno. È dichiarato eletto il candidato che ha ottenuto la maggior parte dei voti validamente espressi. Un elettore ha diritto a un solo voto in ogni turno organizzato per l'elezione del Presidente della Romania secondo l'articolo 81 e della Costituzione della Romania. L'elettore può votare per corrispondenza o presso il seggio elettorale, secondo la legge».

¹¹ L'art. 81 della Costituzione rumena reca che «Il Presidente della Romania è eletto a suffragio universale, uguale, diretto, segreto e libero. È dichiarato eletto il candidato che al primo scrutinio ha ottenuto la maggioranza dei voti degli elettori iscritti nelle liste elettorali. Nel caso in cui nessun candidato abbia ottenuto tale maggioranza, si svolgerà un secondo scrutinio tra i primi due candidati più in ordine di numero di voti espressi a loro favore nel primo scrutinio. Sarà dichiarato eletto il candidato che avrà riportato il maggior numero di voti. Nessuno può ricoprire la carica di Presidente della Romania se non per un massimo di due mandati, che possono anche essere consecutivi».

¹² Decisione Corte cost. della Romania, 5 ottobre 2024, n. 2. Sulla incompatibilità della candidata filo-russa rispetto alle disposizioni costituzionali nazionali che prescrivono il rispetto dei vincoli sovranazionali di adesione all'Ue alla Nato, la Corte afferma che «Dichiarazioni pubbliche, prese di posizione ed espressioni di convinzioni in contraddizione con i valori costituzionali e le esigenze di una società democratica, insieme alla partecipazione a determinati eventi pubblici, sono motivi sufficienti per indicare che la signora Diana Iovanovici, in qualità di candidata alla carica di Presidente della Romania, mette in discussione e disattende l'obbligo di rispettare la Costituzione con il suo discorso pubblico riguardante la rimozione delle garanzie essenziali dei valori e delle scelte fondamentali dello Stato, ovvero l'adesione all'UE e alla NATO. È quindi ovvio che il rispetto per la Costituzione e la difesa della democrazia - condizioni per candidarsi alla carica di Presidente della Romania - non possono essere rispettate [...]. Di conseguenza, la Corte ritiene, alla luce degli atti e dei fatti descritti dalle parti ricorrenti e riassunti ai punti 7-14 e 22 della presente sentenza, che l'iscrizione della sig.ra Diana Iovanovici come candidato alle elezioni del 2024 viola le condizioni di eleggibilità previste dalle disposizioni costituzionali di cui all'articolo 1, paragrafi 3 e 5, e all'articolo 82, paragrafo 2, in combinato disposto con gli articoli 148 e 149, con riferimento al diritto di voto, articoli 148 e 149, con riferimento ai valori della democrazia, dello Stato di diritto, del rispetto della Costituzione in combinato disposto con la loro garanzia politico-militare, ovvero l'appartenenza della Romania all'UE e alla NATO». Molto brevemente, la decisione è informata di una specie di cronistoria delle dichiarazioni pubbliche, vicende giudiziarie e diplomatiche del candidato in questione, a testimonianza della incompatibilità del medesimo con i valori democratici.

¹³ Decisione Corte cost. della Romania, 5 ottobre 2024, n. 2, punto 38. Per onore del vero, la scelta di campo della Corte costituzionale è stata diffusamente criticata da ogni parte politica, compresa in parte da quella istituzionale-governativa, che ha evidenziato come la presa di posizione dei giudici abbia, indebitamente, esorbitato rispetto alle funzioni loro assegnate.

Tuttavia, in ragione della desecretazione di taluni documenti dei servizi segreti¹⁴, la Corte costituzionale, esercitando la facoltà prevista all'art. 52 della legge 370 del 2004¹⁵, ha annullato la tornata elettorale. In questa documentazione¹⁶ sembrerebbe dimostrato, con il ravvicinarsi delle elezioni, il collegamento tra l'anomala e repentina ascesa del candidato filorusso nei sondaggi¹⁷ con la sua irresistibile presenza sul *social*¹⁸ TikTok.

Ai nostri fini, senza cioè impingere in una puntuale analisi tecnica di quanto affermato dai servizi segreti, è sufficiente riportare che nei *dossier* desecretati viene sostenuto che l'accrescimento della popolarità del politico candidato è stato associato con l'attivazione su TikTok di un network di circa 25.000 account¹⁹ disinformativi e propagandistici a suo sostegno, e perlopiù finanziati da fonti variamente riconducibili alla sfera di influenza russa²⁰.

Insomma, compendiando quanto registrato dai servizi segreti, sembrerebbe dimostrata la presenza di una rete etero-diretta ed estremamente coordinata che, all'unisono, ha attaccato il *feed* rumeno di TikTok, promuovendo attività disinformativa e raggiungendo una enorme platea di elettori: da ciò, dunque, sarebbe derivata una indebita influenza del voto, in maniera determinante.

¹⁴ In generale, sul legame tra democrazia e attività dei servizi segreti, D. Omand, (trad. di B. Amato), *Lo Stato al sicuro. Intelligence e democrazia*, Luiss University Press, 2021.

¹⁵ In breve, la Corte costituzionale ha il potere di annullare le elezioni se le votazioni e la determinazione dei risultati sono avvenute con frodi tali da modificare l'assegnazione del mandato o [...] l'ordine dei candidati che possono partecipare al secondo turno elettorale.

¹⁶ Si tratta nello specifico di "Note informative" del Ministero degli Affari Interni - Direzione Generale della Protezione Interna, del Servizio di Intelligence Estero, del Servizio di Intelligence Rumeno e del Servizio Speciale di Telecomunicazioni, registrati presso l'Amministrazione Presidenziale con il n. DSN1/1741/4.12.2024, n. DSN1/1740/4.12.2024, n. DSN1/1742/4.12.2024 e n. DSN1/1743/4.12.2024. Per importanza, si segnala, su tutte, la nota 2081968/04.12.2024.

¹⁷ Per avere una idea della rapidissima crescita nei sondaggi del candidato, si legge in una delle note diffuse dai Servizi, che «nelle intenzioni di voto manifestate fra il 30 ottobre e il 5 novembre scorsi Georgescu non riusciva a raggiungere l'1%, mentre nei sondaggi realizzati tra il 15 e il 20 novembre si classificava sesto tra i candidati preferiti con il 6,2% delle intenzioni di voto, mentre in quelli condotti tra il 20 e il 21 novembre il suo consenso era salito al 10,6%» per poi, alle urne, registrare un risultato di consensi effettivo ancora più alto.

¹⁸ Particolarmente urgente risulta fornire un inquadramento dogmatico alle piattaforme *social*. Sulla difficoltà in generale di procedere in questo senso, S. Piva, *Facebook è un servizio pubblico? La controversia su CasaPound risolve la questione dell'inquadramento giuridico dei social network*, in *Dirittifondamentali*, No. 2, 2020, 1217, ove si afferma che «la soluzione che sembra debba essere data al problema dell'inquadramento giuridico di Facebook è quella di riconoscere che esso è, dal punto di vista della proprietà, un soggetto privato, ma che è, anche, in un certo senso, per quanto attiene l'ambito della comunicazione, un soggetto pubblico. Di conseguenza Facebook non può essere visto, al momento, né come un servizio pubblico, stante la nozione attuale di servizio pubblico, né, tanto meno, come un soggetto privato tout court, che non si deve e non è conveniente regolamentare per non bloccare l'innovazione tecnologica». Per eterogeneità, si segnala la ricostruzione di D. Scopelliti, *Poteri privati e responsabilità pubbliche dei social*, in *Federalismi*, No. 7, 2024, 239, che afferma che «proprio volgendo lo sguardo a consolidate categorie dogmatiche con un riscontro nel diritto positivo, le piattaforme potrebbero farsi rientrare tra quei casi, definiti dalla dottrina amministrativistica di "esercizio privato di pubbliche funzioni", qualificato da Giannini come 'espressione verbale per raccogliere un insieme di figure, moduli, formule, ecc., attinenti all'organizzazione amministrativa, in cui l'organizzazione medesima non è realizzata direttamente dall'ente pubblico titolare della funzione o del servizio'. In questo senso, allora, il gestore della piattaforma rivestirebbe il ruolo di un privato che svolge de facto una pubblica funzione: il ruolo dei social sarebbe assimilabile a quello dello stato all'interno di un "non-luogo" ove si è spostato una parte consistente del dibattito pubblico e in cui, per tale motivo, dovrebbero essere garantite imparzialità e trasparenza nella sua stessa gestione».

¹⁹ Sempre nelle note soprarreferite, si dà conto che il *network* che ha sponsorizzato il candidato sarebbe stato creato originariamente nel 2016 e consisteva di appena 797 account e che, prima dell'11 novembre 2024, mostrava un livello di attività del tutto irrilevante, per poi essere attivato, a comando, in prossimità delle elezioni.

²⁰ Per approfondire il legame tra strategia europea contro l'attività disinformativa russa, A. Dato, *L'Unione europea contro la propaganda di regime*, in *Rivista Interdisciplinare sul Diritto delle Amministrazioni Pubbliche*, No. 4, 2023, 24-46.

3. IL PRINCIPIO DELLA CORRETTEZZA DELLE ELEZIONI NEL PRISMA DELLA DISINFORMAZIONE

A questo punto, è opportuno (anche) per finalità comparative rispetto alla normativa regolamentare europea del *Digital Services Act* cercare di enucleare che cosa la Corte costituzionale della Romania intenda per disinformazione.

Giova premettere che la declinazione di questa nozione, nella sede della decisione del 6 dicembre 2024, non può non essere stata influenzata dal *thema decidendum*: nella fattispecie esaminata, si è imposta l'esigenza "cautelare" (cioè, da risolversi in tempi brevissimi) di verificare il corretto svolgimento delle elezioni presidenziali. Va da sé che i tempi per assicurare l'efficacia dell'intervento della Corte costituzionale rumena sono stati piuttosto contenuti e, con ciò, limitati ad una analisi sommaria²¹ dei dati a disposizione²². La Corte costituzionale della Romania, infatti, si è mossa rapidamente per «tutelare il costituzionalismo liberaldemocratico senza negarlo»²³.

La celerità decisionale, va detto sin da subito, ha portato alcuni autori a stigmatizzare l'approcio²⁴ del giudice delle leggi, soprattutto per il limitato quoziente di attività istruttoria sulla vicenda (affidato esclusivamente ai *report* dei servizi, sulla cui affidabilità probatoria non c'è stata possibilità di confronto) e, di riflesso, sul conciso apporto argomentativo della Corte rispetto alla propria decisione.

Ad ogni modo, è possibile ricondurre l'attività decisoria della Corte costituzionale a diversi momenti argomentativi: su tutti, ai nostri fini, rileva il «nucleo duro»²⁵ della sentenza, che ricostruisce il parametro

²¹ In effetti, a venire in rilievo è anche il tema della affidabilità e dimostrabilità dei dati (già generici) offerti dai servizi segreti. In un lasso di tempo ristretto, la Corte costituzionale non ha avuto modo di verificarne la genuinità.

Sicché, si impone una riflessione anche sul tema del valore probatorio che ha ispirato i giudici delle leggi ad assumere una decisione di questa fatta. Alcuni autori, infatti, sono molto scettici sul punto. Su tutti, si segnala la posizione di R. Nash, *The Romanian 2024 Election Annulment*, cit., il quale evidenzia che a differenza delle prove tradizionali, i risultati dell'intelligence sono spesso circostanziali o probabilistici, e che, invece, dimostrare che l'interferenza esterna ha alterato direttamente il risultato elettorale - un requisito fondamentale nei casi di annullamento - richiede prove sia di causalità (come l'interferenza ha influenzato il comportamento degli elettori) sia di portata (se l'impatto è stato abbastanza diffuso da influenzare i risultati) particolarmente puntuale.

²² Basti pensare che la desecretazione dei documenti posti alla base della decisione della Corte costituzionale della Romania è avvenuta il 4 dicembre: i giudici, quindi, hanno avuto pochi giorni per assumere, il successivo 6 dicembre, la decisione *de qua*.

A ben vedere, la materia elettorale giurisdizionale richiede sempre tempi molto rapidi. Guardando anche al c.d. rito elettorale contenuto del codice del processo amministrativo nell'esperienza italiana, si è affermato che «l'interesse del candidato è quello di partecipare ad una determinata consultazione elettorale in un definito contesto politico e ambientale, ed altresì - occorre aggiungere - temporale. Ogni forma di tutela che intervenga ad elezioni concluse appare inidonea ad evitare che l'esecuzione del provvedimento illegittimo abbia, nel frattempo, prodotto un pregiudizio». P. Quinto, *Il nuovo Codice, il giudizio elettorale e la Corte costituzionale: una singolare coincidenza*, in *Giustizia Amministrativa* - TAR, 2010, 2228; ed ancora M. Cecchetti, *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Federalismi*, No. 16, 2013.

²³ A. Sassi, A. Sterpa, *La Corte costituzionale della Romania difende la democrazia liberale, La Corte costituzionale della Romania difende la democrazia liberale dalla disinformazione. Prime note sulla sentenza n. 32 del 6 dicembre 2024*, in *Federalismi*, No. 4, 2025, 168.

²⁴ Ad esempio, in S. Sassi, A. Sterpa, *La Corte costituzionale della Romania difende la democrazia liberale dalla disinformazione*, cit., 174, si afferma che «È evidente, dunque, che la sentenza sia improntata a esigenze strettamente politiche a salvaguardia dell'eurocentrismo, come abbiām visto, sia caratterizzata da una ampia rilevanza giuridica attinente la difesa dei valori costituzionali romeni; un misto di esigenze e di effetti che non può non incidere sulla sua forma e, in particolare, sulle argomentazioni e il formulato della decisione. In questo senso, si possono evidenziare sia aspetti criticabili - come l'esiguità delle motivazioni - o altri di indubbia positività come - ad esempio - la definizione della difesa dei valori costituzionali come parametro di giudizio».

²⁵ Per riprendere l'espressione di S. Staiano (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Giappichelli, 2006.

di legittimità costituzionale nella “correttezza delle elezioni”, elevandolo a principio dell’ordinamento sul richiamo esplicito dell’articolo 1 co. 3²⁶, dell’art. 2 co. 1²⁷ e dall’art. 81 co. 1²⁸ della costituzione.

Il giudice delle leggi, dapprima, enuclea il principio in parola sul piano oggettivo, affermando che:

la correttezza delle elezioni è un’espressione di sovranità e un principio fondamentale dello Stato rumeno, che è la base per determinare il risultato delle elezioni per la carica di Presidente della Romania. In quanto tale, lo Stato ha l’obbligo di assicurare un procedimento elettorale trasparente in tutte le sue componenti al fine di garantire l’integrità e l’imparzialità delle elezioni, essendo queste le premesse di un’autentica democrazia costituzionale, dell’evoluzione democratica dello Stato e di assicurare l’esistenza dello Stato di diritto²⁹.

In altri termini, si ricollega la sopravvivenza dello Stato costituzionale al rispetto integrale delle procedure di voto e, di riflesso, la Corte afferma che adoperarsi per la garanzia del principio significa difendere lo stato di diritto.

L’elevazione del principio di correttezza delle elezioni a principio fondamentale³⁰ dell’ordinamento sembra, *mutatis mutandis*, richiamare il nostrano concetto di “principio supremo”³¹ dell’ordinamento.

4. LA DISINFORMAZIONE COME CONFINE SOGGETTIVO DELLA LIBERTÀ DI ELEZIONI

È interessante comprendere in quale modo la Corte costituzionale legghi il principio *de quo* al concetto di disinformazione: il loro rapporto biunivoco passa, appunto, per la declinazione soggettivistica della correttezza delle elezioni, nel senso di promuovere «la libertà degli elettori di formarsi un’opinione [che] comprende il diritto di essere adeguatamente informati prima di prendere una decisione. Più specificamente, la libertà degli elettori di formarsi un’opinione implica il diritto di ottenere informazioni accurate sui candidati e sul procedimento elettorale da tutte le fonti, anche *online*, nonché la protezione contro l’indebita influenza, attraverso atti/fatti illegali e sproporzionati, sul comportamento di voto. La comunicazione politica a volte può trasformarsi in un “vettore di disinformazione, soprattutto quando [...] non rivela il suo carattere politico, proviene da sponsor al di fuori dell’Unione o è soggetto a tecniche di targeting o distribuzione di materiale pubblicitario»³².

²⁶ L’art. 1 co. 3 Cost. reca che «La Romania è uno Stato democratico e sociale, governato dallo stato di diritto, in cui sono tutelati la dignità umana, i diritti e le libertà dei cittadini, lo sviluppo libero della personalità umana, la giustizia e il pluralismo politico rappresentano valori supremi, nello spirito delle tradizioni democratiche del popolo rumeno e degli ideali della Rivoluzione del dicembre 1989».

²⁷ L’art. 2 co. 1 Cost. afferma che «la sovranità nazionale appartiene al popolo rumeno, che la esercita attraverso i suoi organi rappresentativi, costituiti attraverso elezioni libere, periodiche e corrette, nonché mediante referendum».

²⁸ L’art. 81 co. 1 Cost. afferma che «Il Presidente della Romania è eletto a suffragio universale, uguale, diretto, segreto e libero».

²⁹ Decisione Corte cost. della Romania, 6 dicembre 2024, n. 32, punto 9.

³⁰ La Corte costituzionale, per irrobustire la tenuta “giuridica” del principio, raduna un insieme di normativa e *soft law* cui fa riferimento. In particolare, viene indicato il Regolamento (UE) 2024/900 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 marzo 2024 sulla trasparenza e il targeting nella pubblicità politica, i paragrafi 14, 17 e 20 della Dichiarazione interpretativa del Codice di buona condotta in materia elettorale sulle tecnologie digitali e sull’intelligenza artificiale, adottata dalla Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto e il Rapporto esplicativo sul Codice di buone pratiche in materia elettorale adottato dalla Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto (Commissione di Venezia), nella 52ª sessione plenaria del 2002.

³¹ Come noto, il concetto di “principio supremo” si affaccia per la prima volta nel lessico costituzionale italiano con la sentenza della Corte costituzionale n. 1186/1988. Per approfondire, P. Faraguna, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, FrancoAngeli, 2015.

³² Decisione Corte cost. della Romania, 6 dicembre 2024, n. 32, punto 13.

Sicché, si sceglie di declinare la nozione di disinformazione (per quanto sia citata pochissime volte nel corpo della decisione) nel solco soggettivistico di un principio, cioè nell'ottica dell'elettore.

Si afferma che la disinformazione è legata allo sfruttamento «degli algoritmi delle piattaforme di social media» e al fatto che «il materiale elettorale che promuoveva un candidato non recava i segni specifici della comunicazione elettorale ai sensi della legge n. 370/2004. Inoltre, il candidato ha anche beneficiato di un trattamento preferenziale sulle piattaforme dei *social media*, che ha avuto l'effetto di distorcere la manifestazione di volontà degli elettori»³³. Quindi, per la Corte costituzionale, la disinformazione si muove nel crinale dell'alterazione del *feed* algoritmico e nella mancanza di "etichette" (c.d. *labels*) che indichino agli utenti delle piattaforme *online* che il contenuto in visione riguarda l'attività politica di un candidato.

L'attività disinformativa, in questi termini, impinge nel momento aurorale della c.d. *opinion building*³⁴, cioè nella fase in cui l'elettore, sottoposto al flusso digitale della piattaforma, decide chi votare.

La complessa raffinazione della nozione di disinformazione, da parte della Corte costituzionale, è un percorso che consta, tra l'altro, anche di una indicazione teleologica di fondo: è disinformazione ciò che sovraesponde indebitamente un candidato e che, di riflesso, riduce gli spazi di pubblicità politica di un candidato avversario nello spazio digitale.

Ciò posto, l'inferenza del contrasto alla disinformazione rispetto ad un principio dell'ordinamento costituzionale dischiude un angolo prospettico nuovo: la lotta alla disinformazione *online*, nei termini appena visti, è inserita nel contesto di legalità costituzionale³⁵. E, in particolare, il processo di "nobilitazione" del contrasto alla disinformazione *online* porta il giudice delle leggi ad una sua (indiretta) costituzionalizzazione, in quanto servente rispetto al principio della correttezza delle elezioni.

5. L'AVVIO DEL PROCEDIMENTO FORMALE DELLA COMMISSIONE EUROPEA

Come anticipato, la vicenda oggetto di scrutinio ha superato le barriere della giurisprudenza costituzionale locale e ha imposto agli attori sovranazionali di muoversi in ragione della normativa euro-unitaria.

Ed è così che, a sua volta, la Commissione europea è intervenuta *ex art.* 66 del *Digital Services Act*³⁶ per una presunta violazione della «legge sui servizi digitali in relazione all'obbligo di TikTok di valutare e attenuare adeguatamente i rischi sistemici legati all'integrità delle elezioni»³⁷.

³³ Decisione Corte cost. della Romania, 6 dicembre 2024, n. 32, punto 14.

³⁴ In particolare, si veda I. Spadaro, *Contrasto alle fake news e tutela della democrazia*, in *Ianus*, No. 20, 2019.

³⁵ Sulla definizione di principio di legalità costituzionale, G. Silvestri, *Stato di diritto e principio di legalità costituzionale*, in *Ars interpretandi*, No. 1, 2011, ricorda che «esso è contrassegnato dal potere-dovere di attuare la Costituzione, che incombe su chiunque eserciti una funzione in grado di incidere su interessi pubblici, collettivi o anche soltanto di gruppo dei cittadini. La legalità non è più limite esterno, posto a garanzia di spazi negativi di libertà, ma compenetrazione necessaria tra ogni atto funzionale e principi costituzionali».

³⁶ L'art. 66 co. 1 del DSA afferma che «La Commissione può avviare un procedimento in vista della possibile adozione di decisioni a norma degli articoli 73 e 74 in relazione alla condotta del fornitore della piattaforma *online* di dimensioni molto grandi o del motore di ricerca *online* di dimensioni molto grandi nei confronti del quale sussista il sospetto, da parte della Commissione, che abbia violato una delle disposizioni del presente regolamento».

³⁷ Si veda il comunicato ufficiale della Commissione europea del 16 dicembre 2024.

In particolare, nel pur scarno comunicato ufficiale³⁸, si circoscrive l'indagine a due domini principali: da un lato, si preannuncia che oggetto di specifica valutazione è il funzionamento dei sistemi di raccomandazione algoritmica³⁹ (cioè, riguardanti il suggerimento dei post e video suggeriti all'utente); dall'altro lato, si sceglie di attenzionare le politiche di TikTok in materia di pubblicità politica e suggerimenti di contenuti politici a pagamento. Sempre nel comunicato, si afferma, altresì, che «qualora i sospetti della Commissione fossero dimostrati corretti, tali carenze costituirebbero violazioni dell'articolo 34, paragrafi 1 e 2, e dell'articolo 35, paragrafo 1, della legge sui servizi digitali. La Commissione effettuerà ora un'indagine approfondita in via prioritaria».

Dunque, l'intera attività ricognitiva procedimentale fa perno sulla verifica del rispetto degli obblighi afferenti alla c.d. valutazione del rischio (c.d. *risk assessment*) e alla sua mitigazione.

In via preliminare, emerge dunque una prima e importante cifra distintiva rispetto al *modus operandi* della Corte costituzionale della Romania: a fondamento dell'avvio del procedimento formale in sede europea non viene richiamata esplicitamente la nozione di disinformazione.

In questa sede, l'attività disinformativa emerge solo in via chiaroscurale ed indiretta: non è tanto la disinformazione in sé a rilevare, quanto, invece, la sua attitudine a generare rischi sistemici di alterazione delle elezioni. E, a ben vedere, non potrebbe essere altrimenti, poiché, per un verso, l'architettura istruttorio-repressiva del procedimento formale *ex artt.* 34 e 35 DSA si impernia esclusivamente sulla nozione di rischio sistemico; per l'altro verso, giova ricordare che non è stata fornita dal legislatore europeo una puntuale definizione di disinformazione nel DSA.

6. LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO NELLA ALTERAZIONE DEI PROCESSI ELETTORALI: UN PROBLEMA DI DEFINIZIONE

A questo punto, conviene preliminarmente circoscrivere il significato di rischio sistemico secondo il portato degli artt. 34 e 35 del *Digital Services Act* che si assumono violati.

Per essere più precisi, l'art. 34 obbliga le piattaforme *online* di una certa grandezza (c.d. VLOPs)⁴⁰ ad effettuare una valutazione dei rischi legati a diverse macro-aree operative, ognuna afferente ad un ambito diverso⁴¹: si spazia dal *risk assessment* per la diffusione di contenuti illegali agli effetti negativi per

³⁸ La stessa Presidente della Commissione, Ursula von der Leyen, ha dichiarato: «Dobbiamo proteggere le nostre democrazie da qualsiasi tipo di interferenza straniera. Ogni volta che sospettiamo un'interferenza di questo tipo, soprattutto durante le elezioni, dobbiamo agire con rapidità e fermezza. A seguito di gravi indizi che indicano che attori stranieri hanno interferito nelle elezioni presidenziali rumene utilizzando TikTok, stiamo ora indagando a fondo per verificare se TikTok abbia violato la legge sui servizi digitali non riuscendo ad affrontare tali rischi. Dovrebbe essere chiaro che nell'UE tutte le piattaforme *online*, compresa TikTok, devono essere ritenute responsabili» in Commissione Europea, conferenza stampa, *Commission opens formal proceedings against Tik Tok on election risks under the Digital Service Act*, 2024.

³⁹ Più specificamente, N. Pica, *La tutela della libertà di informazione nel Digital Services Act tra contrasto alle "manipolazioni algoritmiche" e limiti alla content moderation*, in *Medialaws*, No. 1, 2024, 48, specifica che per raccomandazione si intendono «i sistemi interamente o parzialmente automatizzati che una piattaforma utilizza al fine di suggerire informazioni specifiche tramite la propria interfaccia *online* o mettere in ordine di priorità determinate informazioni o determinare in altro modo l'ordine o l'importanza delle informazioni visualizzate».

⁴⁰ Posto che costituiscono *very large online platforms* (VLOPs) i soggetti privato che constano di una utenza annuale di 45 milioni di utenti in UE, il loro processo di individuazione si è snodato in diverse fasi di contraddittorio tra Commissione europea e piattaforme medesime, culminato con la redazione dell'elencazione dei VLOPs.

⁴¹ L'art. 34, par. 1, secondo capoverso del DSA dispone quanto segue con riferimento agli obblighi di VLOPs e VLOSEs: «Essi effettuano le valutazioni dei rischi entro la data di applicazione di cui all'articolo 33, paragrafo 6, secondo comma, e successivamente almeno una volta all'anno, e in ogni caso prima dell'introduzione di funzionalità che possono avere un impatto critico sui rischi individuati a norma del presente articolo. La valutazione del rischio deve essere specifica per i loro servizi e proporzionata ai rischi sistemici, tenendo in considerazione la loro gravità e la loro probabilità, e deve comprendere

l'esercizio dei diritti fondamentali, agli effetti negativi sul dibattito civico, processi elettorali e sicurezza pubblica, e infine agli effetti negativi sulla violenza di genere, protezione della salute pubblica e dei minori e gravi conseguenze negative per il benessere fisico e mentale della persona⁴².

Nel comunicato di avvio formale del procedimento contro Tiktok, appunto, la Commissione europea riferisce esplicitamente che il procedimento *in fieri* riguarda «l'area degli eventuali effetti negativi, attuali o prevedibili, sul dibattito civico e sui processi elettorali».

Per esaltare la differenza di metodo del giudice delle leggi rumeno e della Commissione europea, è opportuno comprendere *quando* risulti integrato il rischio sistemico, ai sensi del DSA: infatti, il regime dispositivo dell'art. 34 si limita, in maniera sibillina, ad affermare che «la valutazione del rischio deve essere specifica per i loro servizi e proporzionata ai rischi sistemici» e che, in astratto, vanno prioritariamente considerati il «fattore della progettazione dei loro sistemi di raccomandazione e di qualsiasi altro sistema algoritmico pertinente [...] e i loro sistemi di moderazione dei contenuti».

Una indicazione inappagante, che, per forza di cose, necessita di eterointegrazioni: il legislatore europeo sostiene che sia opportuno guardare ai fattori causali algoritmici e al sistema di moderazione dei contenuti, ma non dice in quale modo questi elementi possano integrare un ritmo sistemico. E questa scelta, a ben vedere, è anche in linea di massima condivisibile: è impossibile, con un regolamento europeo, ipotizzare di tipizzare un ventaglio (potenzialmente infinito) di fattispecie che alterino i processi elettorali.

Ecco, dunque, che alla qualificazione di rischi sistemici (e dei relativi rimedi) concorrono sia attori istituzionali (notoriamente, la Commissione europea) sia attori privati (cioè, le stesse piattaforme private). Si tratta, appunto, di una forma di implementazione del c.d. doppio binario regolatorio⁴³ tra pubblico e (soprattutto) privato, nella misura in cui, come nel caso di specie, è la Commissione europea che con gli atti di *soft law* definisce un quadro generale di rischi sistemici, mentre il singolo *social*, in ragione della propria specificità, individua mediante appositi *report* le proprie vulnerabilità e le tecniche di prevenzione dei rischi collegati. Come si è sostenuto, infatti «la convinzione pare essere quella dell'impossibilità o comunque dell'inopportunità di fornire procedure e modelli di gestione preconfezionati, positivizzando analiticamente le cautele imposte, e della necessità, piuttosto, di lasciare liberi i soggetti regolati di costruire autonomamente le proprie regole interne secondo una logica *taylor made*»⁴⁴.

i seguenti rischi sistemici: a) la diffusione di contenuti illegali tramite i loro servizi; b) eventuali effetti negativi, attuali o prevedibili, per l'esercizio dei diritti fondamentali, in particolare i diritti fondamentali alla dignità umana sancito nell'articolo 1 della Carta, al rispetto della vita privata e familiare sancito nell'articolo 7 della Carta, alla tutela dei dati personali sancito nell'articolo 8 della Carta, alla libertà di espressione e di informazione, inclusi la libertà e il pluralismo dei media, sanciti nell'articolo 11 della Carta, e alla non discriminazione sancito nell'articolo 21 della Carta, al rispetto dei diritti del minore sancito nell'articolo 24 della Carta, così come all'elevata tutela dei consumatori, sancito nell'articolo 38 della Carta; c) eventuali effetti negativi, attuali o prevedibili, sul dibattito civico e sui processi elettorali, nonché sulla sicurezza pubblica; d) qualsiasi effetto negativo, attuale o prevedibile, in relazione alla violenza di genere, alla protezione della salute pubblica e dei minori e alle gravi conseguenze negative per il benessere fisico e mentale della persona».

⁴² In maniera condivisibile, A. Mantelero, *Fundamental Rights Impact Assessment in the DSA*, in *Putting the DSA into Practice*, Verfassungsbooks, 2023, 111, afferma che «questa varietà di fonti e tipi di rischio potenziale può rendere difficile definire strumenti di valutazione appropriati e coordinati. strumenti di valutazione appropriati e coordinati. Mentre sono stati sviluppati strumenti specifici per contrastare i contenuti illegali ed esiste una certa esperienza nella valutazione dell'impatto sui diritti fondamentali/umani, la valutazione è più complicata per quanto riguarda l'effetto negativo sul discorso civico e sul processo elettorale, nonché in relazione alla sicurezza pubblica, categoria piuttosto ampia nel caso delle piattaforme globali».

⁴³ Per approfondire la dimensione del doppio binario co-regolatorio pubblico-privato, si segnala R. Sabia, *L'enforcement pubblico del Digital Services Act tra Stati membri e Commissione europea: implementazione, monitoraggio e sanzioni*, in *Medialaws*, No. 3, 2023, 88-113.

⁴⁴ E. Birritteri, *Contrasto alla disinformazione, Digital Services Act e attività di private enforcement: fondamento, contenuti e limiti degli obblighi di compliance e dei poteri di autonormazione degli operatori*, in *Medialaws*, No. 2, 2023, 75.

7. IL RISCHIO SISTEMICO ELETTORALE SUL VERSANTE PUBBLICO: LE LINEE GUIDA

Posto che è necessario guardare oltre al DSA a causa della limitatezza testuale della norma, sotto il versante pubblicistico l'individuazione di fattispecie di rischio elettorale passa per un intricato sistema di *soft law*.

Non è certo la prima volta che, nel panorama giuridico europeo, un atto normativo comunitario generale e (molto) astratto necessita di essere adeguatamente integrato. Tuttavia, nel contesto del DSA, questa rincorsa definitoria “verso il basso” assume dei contorni piuttosto problematici.

Proprio per far fronte all'estrema genericità della formulazione recata dal *Digital Services Act* all'art. 34, la Commissione ha recentemente inteso adottare delle linee guida specificamente votate all'attenuazione dei rischi sistemici per i processi elettorali⁴⁵. E questo nell'esercizio delle sue facoltà, poiché «a norma dell'articolo 35, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2022/2065, la Commissione può emanare orientamenti sulle misure di attenuazione dei rischi che i fornitori di piattaforme di dimensioni molto grandi e di motori di ricerca *online* di dimensioni molto grandi sono tenuti⁴⁶ ad adottare in relazione a rischi concreti. Tali orientamenti possono, in particolare, presentare le migliori pratiche e raccomandare eventuali misure, tenendo debitamente conto delle possibili conseguenze di tali misure sui diritti fondamentali di tutte le parti interessate sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea»⁴⁷.

Nel complesso, alla rigidità della norma codificata nel regolamento il legislatore ha inteso opporre la flessibilità di uno strumentario di “diritto morbido” nella disponibilità della Commissione.

È così che, per esempio, viene indicato che «sono richieste etichette di verifica dei fatti sui contenuti identificati di disinformazione e manipolazione delle informazioni e ingerenze da parte di attori stranieri, fornite da verificatori di fatti e squadre di verifica dei fatti indipendenti che appartengano a organizzazioni mediatiche indipendenti» e che è necessario «valutare periodicamente le prestazioni e l'impatto dei sistemi di raccomandazione e affrontare eventuali rischi o questioni emergenti relativi ai processi elettorali, anche aggiornando e perfezionando le politiche, le pratiche e gli algoritmi».

Insomma, la definizione di rischio sistemico per i processi elettorali viene tipizzata suggerendone, di volta in volta, i rimedi⁴⁸.

Prima facie, è possibile tracciare in controluce una certa assonanza tra il tenore della decisione della Corte costituzionale della Romania e le linee guida, nella misura in cui l'alterazione algoritmica dei

⁴⁵ Commissione europea, *Orientamenti della Commissione per i fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi e di motori di ricerca online di dimensioni molto grandi sull'attenuazione dei rischi sistemici per i processi elettorali a norma dell'articolo 35, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2022/2065*, 26.4.2024.

⁴⁶ Il carattere non vincolante dell'atto di *soft law* in esame sembra essere in contraddizione già solo con la disposizione testuale, che reca, appunto, un sostanziale obbligo («sono tenuti ad adottare») in capo alle piattaforme.

⁴⁷ Punto 2 dell'introduzione delle Linee Guida.

⁴⁸ Nel capo III delle linee guida si segnalano, tra le misure di attenuazione specifiche: «paragrafo 27 lett. d) I sistemi di raccomandazione possono svolgere un ruolo significativo nell'influenzare il panorama dell'informazione e l'opinione pubblica, come si sottolinea ai considerando 70, 84, 88 e 94, nonché all'articolo 34, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2022/2065. Per attenuare i rischi che tali sistemi possono presentare per i processi elettorali, i fornitori di piattaforme *online* di dimensioni molto grandi e di motori di ricerca *online* di dimensioni molto grandi dovrebbero prendere in considerazione le seguenti possibilità: i. garantire che i sistemi di raccomandazione siano progettati e adattati in modo da offrire agli utenti scelte e controlli significativi sui propri feed, tenendo debitamente conto della diversità e del pluralismo dei media; ii. stabilire misure volte a ridurre il peso della disinformazione nel contesto delle elezioni sulla base di metodi chiari e trasparenti, ad esempio per quanto riguarda i contenuti ingannevoli la cui falsità sia stata verificata, o che provengono da account che hanno ripetutamente dimostrato di diffondere disinformazione».

sistemi di raccomandazione sembrerebbe costituire, per i giudici di Bucarest, attività disinformativa, mentre, per Bruxelles, un elemento di rischio sistematico.

Tuttavia, l'attività "suggestiva" della Commissione rimane pur sempre un atto di *soft law*, dalla natura non vincolante normativamente: certo, le linee guida citate possono offrire un generale orientamento su cosa si intenda per rischi sistemici per i processi elettorali e sulla tassonomia di comportamenti suggeriti alle VLOPs, ma non possono, in alcun modo, fondare obblighi impositivi sulle piattaforme, né, di riflesso, costituire una base giuridica che legittimi la Commissione europea ad adottare sanzioni per chi si sottragga alle raccomandazioni medesime.

Ragionando *a contrario*, il DSA implementerebbe un modello normativo di delega in bianco delle funzioni legislative alla Commissione europea, che risulterebbe titolata a impartire orientamenti (*rectius* norme di precetto) vincolanti, in difetto dell'ineludibile circuito democratico-rappresentativo tipico del legislatore parlamentare⁴⁹. È un aspetto che la Commissione europea ha tenuto a mente, tanto che le stesse linee guida impiegano, nell'esemplificare le possibili soluzioni di mitigazione dei rischi sistemici, verbi al condizionale⁵⁰, a mo' di suggerimenti.

Al più, si può immaginare che le specificazioni ivi contenute possano costituire un criterio orientativo⁵¹ per incanalare l'attività istruttoria della Commissione europea su taluni indici qualitativi da tenere in considerazione, per accertare, appunto, l'alterazione del processo elettorale. In questa veste, la *soft law* recherebbe un valore esclusivamente endo-procedimentale, rilevante solo in quanto possibile punto di riferimento per la Commissione nel valutare la rispondenza tra i rischi sistemici rilevati dalla piattaforma nella fase del *risk assessment* e della loro limitazione *ex post*.

Insomma, si tratterebbe di «regole di comportamento che sono stabilite da atti ai quali, di per sé stessi, non è stata attribuita forza giuridica vincolante, ma che tuttavia possono avere determinati effetti giuridici (indiretti), essendo finalizzati a produrre e potendo effettivamente produrre effetti pratici»⁵². In questo senso, sarebbe possibile rinvenire il fattore di forte persuasività, cioè la «capacità di agire come strumenti argomentativi convincendo i destinatari ad adottare la linea di condotta desiderata»⁵³, in sede procedimentale: così le linee guida, nell'esplicitare le misure di prevenzione del rischio sistemico e contrasto alla disinformazione *online*, diverrebbero (quasi) vincolanti, perché fattore di giudizio in sede procedimentale.

Un ulteriore aspetto critico della *soft law* riguarda il profilo del cumulo delle funzioni in capo alla Commissione europea: l'istituzione di Bruxelles, nello schema delineato dal DSA, è titolata a svolgere al contempo un compito "orientativo" delle piattaforme con l'adozione di linee guida e "repressivo" *ex art.* 66 del DSA. Va da sé questa doppia natura della Commissione rischia di minarne l'imparzialità.

⁴⁹ Per un approfondimento sul *deficit* di legittimità democratica dell'UE, si rinvia a Z. Murdoch, S. Connolly, H. Kassim, *Administrative Legitimacy and the Democratic Deficit of the European Union*, in *Journal of European Public Policy*, No. 25, 2018; J. Pieter Beetz, *From Practice to Principle and Back: Applying a New Realist Method to the European Union's Democratic Deficit*, in *Political Studies*, No. 66, 2018, 339.

⁵⁰ Si legge nelle linee guida per i fornitori di VLOP e VLOSE sulla mitigazione dei rischi sistemici per i processi elettorali, ad esempio, che «tra le misure di attenuazione volte ad affrontare i rischi sistemici per i processi elettorali dovrebbero rientrare misure concernenti i settori seguenti [...]».

⁵¹ A tal proposito, B. Pastore, *Il soft-law nella teoria delle fonti*, cit., 119, il quale afferma che «Il soft-law è sempre più adottato nell'Unione europea. Anche qui il riferimento va a regole di condotta che, in linea di principio, non sono dotate di forza giuridicamente vincolante, ma che, nondimeno, possono produrre effetti pratici».

⁵² L. Senden, *Soft law in European Community law*, Hart Publishing, 2004, 112.

⁵³ C. Andone, F. Coman-Kund, *Persuasive rather than 'binding' EU soft law? An argumentative perspective on the European Commission's soft law instruments in times of crisis*, in *Theory and Practice of Legislation*, No. 10, 2022, 10.

8. IL CODICE DI BUONE PRATICHE SULLA DISINFORMAZIONE

Al novero degli atti di *soft law* che concorrono alla definizione di rischio sistemico, e pertanto rilevanti nella valutazione procedimentale della Commissione europea, si aggiunge anche il Codice di condotta sulla disinformazione: il DSA, infatti, esplicitamente riconosce all'art. 35, par. 1, lett. h) che tra le misure di attenuazione dei rischi rientrano «l'avvio o l'adeguamento della cooperazione [...] attraverso i codici di condotta» e che «qualora emerga un rischio sistemico significativo ai sensi dell'articolo 34, paragrafo 1, [...] la Commissione può invitare i fornitori di piattaforme *online* [...] a partecipare all'elaborazione dei codici di condotta, anche stabilendo impegni ad adottare misure specifiche di attenuazione dei rischi nonché un quadro di comunicazione periodica sulle misure adottate e sui relativi risultati». L'adozione di codici di condotta, peraltro, è programmaticamente incoraggiata anche all'art. 45 del DSA medesimo.

Di converso, lo stesso atto di *soft law* riconosce esplicitamente che «le azioni previste dal Codice saranno complementari e allineate ai requisiti normativi e agli obiettivi generali del *Digital Services Act* (DSA) una volta entrato in vigore».

Nel complesso, per quanto non sia esplicitamente assunto a fonte di rango primario, il codice di condotta rafforzato sulla disinformazione, come rilevato anche da più parti⁵⁴, crea obblighi di fatto per le piattaforme digitali.

E, a ben vedere, con uno recentissimo comunicato⁵⁵, la Commissione e il Comitato europeo per i servizi digitali hanno formalizzato la riferibilità del Codice di condotta *de quo* nel quadro del DSA, ai sensi dell'art. 45 del medesimo regolamento. L'atto di *soft law* così sembra caricarsi di una sorta di doppia natura: da un lato, l'assetto volontaristico di adesione al codice permane, mentre dall'altro, solo per le piattaforme che vi abbiano aderito, l'atto di *soft law* costituisce un atto inquadrato nell'architettura del DSA.

In breve, i circuiti del rischio sistemico delineato dal DSA sono parametricamente agganciati⁵⁶ anche ai rimedi per la limitazione della disinformazione che offre il codice rafforzato (di cui tiktok è firmataria). Detto altrimenti, ciò che viene indicato nel codice come disinformazione diviene, *de relato*, rilevante ai sensi del regolamento europeo in quanto integrante un rischio sistemico.

⁵⁴ R. Griffin, *Codes of Conduct in the Digital Services Act Functions, Benefits & Concerns*, in *Technology and regulation*, No. 1, 2024, 186, ove si graniticamente si sostiene i codici di condotta svolgeranno un ruolo significativo nell'attuazione e nell'applicazione delle DSA applicazione, grazie a cinque funzioni specifiche: concretizzano le disposizioni vaghe, rafforzano la supervisione, rimediano alle non conformità, facilitano la partecipazione delle parti interessate e danno mandato alle azioni politiche future. Ed ancora, nel riflettere sul lessico utilizzato negli atti di *soft law* in esame, C. Vander Maelen, *Harly law or hard law? Investigating the Dimensions of Functionality and Legalisation of Codes of Conduct in recent legislation and the normative repercussions thereof*, in *European law review*, No. 6, 2022, 9, rileva che la vaghezza e il linguaggio esplicitamente volontario solitamente associati ai codici lascia il posto a stipulazioni più concrete e a parole più esplicitamente vincolanti, quali ad esempio «devono».

Del resto, in tempi più remoti anche K. Jacobsson, *Soft Regulation and the Subtle Transformation of States: The Case of EU Employment Policy*, in *Journal of European Social Policy*, No. 14, 2004, 355, osservava, riferendosi agli atti di *soft law*, che «accordi formalmente non vincolanti possono gradualmente diventare politicamente, socialmente e moralmente vincolanti per gli attori coinvolti».

⁵⁵ Si veda la nota del 13 febbraio 2025 con cui «la Commissione e il comitato europeo per i servizi digitali hanno approvato l'integrazione del codice volontario di buone pratiche sulla disinformazione nel quadro della legge sui servizi digitali. Tale integrazione renderà il codice un parametro di riferimento per determinare la conformità delle piattaforme alla legge sui servizi digitali».

⁵⁶ Nel preambolo del codice, infatti, si legge che «la sottoscrizione di tutti gli Impegni rilevanti e pertinenti per i loro servizi dovrebbe essere considerata come una possibile misura di attenuazione del rischio ai sensi dell'articolo 27 delle DSA».

Quindi, rispetto alle linee guida, il filo rosso che lega tutte i “*commitments*” (cioè gli impegni) e le “*measures*” (cioè, le disposizioni operative per onorarli), è la lotta alla disinformazione: l’obiettivo indiretto, comunque, è la definizione di rischio sistemico.

Come specificato nel preambolo del codice, per disinformazione, similmente alla nozione “omni-comprendensiva” della Corte costituzionale rumena, si intendono informazioni fuorvianti (*misinformation*)⁵⁷, disinformazione, operazioni di influenza dell’informazione⁵⁸ e interferenza straniera nello spazio dell’informazione⁵⁹. Sicché tutta l’attività disinformativa, potenzialmente, può integrare il rischio sistemico ex art. 34 DSA. C’è dunque una certa sovrapposibilità tra i due concetti: questo, chiaramente, dischiude importanti spazi di valutazione della Commissione europea nel procedimento, che inevitabilmente è portata (indirettamente) a considerare il fattore disinformativo come punto includibile per la sua decisione.

9. IL REPORT SUL RISCHIO SISTEMICO

Il contraltare privatistico al potere di *soft law* della Commissione europea è codificato all’art. 34 del DSA, che obbliga ogni *social network* considerato *very large online platform* (c.d. VLOPs)⁶⁰ a presentare un *report* dettagliato alla Commissione europea: nel documento, ogni piattaforma deve individuare, rispetto alle proprie specificità, i rischi riconducibili alle macroaree di cui all’art. 34 del DSA.

Ebbene, il *social network* Tiktok ha, da tempo, offerto una propria ricognizione di rischi sistematici⁶¹. La breve sezione dedicata ai “rischi elettorali e integrità civica” reca un elenco eterogeneo di quali siano i rischi da considerare: si spazia, per esempio, dalla necessità di contrasto alla diffusione di teorie cospirazioniste sui candidati alla limitazione dell’utilizzo di AI generativa con personaggi pubblici (come funzionari governativi, politici, imprenditori o celebrità). Al contempo, gli interventi di risoluzione proposti sono diversi, tra cui «l’implementazione di misure efficaci per individuare e rimuovere in modo proattivo la disinformazione elettorale, attraverso il fact-checking e l’etichettatura di tali contenuti, nonché riducendone l’impatto negativo attraverso interventi in-app per portare gli utenti a informazioni affidabili (come, ad esempio, centri di informazione elettorale)»⁶². In sostanza, si ritiene fondamentale il ruolo del fact-checking e l’etichettatura dei contenuti.

⁵⁷ Per *misinformation* (che non ha un equivalente stretto in italiano) si intende, «un contenuto falso o fuorviante condiviso senza un intento dannoso, anche se gli effetti possono essere comunque dannosi, ad esempio quando le persone condividono informazioni false con amici e familiari in buona fede», in comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni sul piano d’azione per la democrazia europea, 3 dicembre 2020, 20.

⁵⁸ Per operazioni di influenza dell’informazione si intendono «sforzi coordinati da parte di attori nazionali o stranieri per influenzare un pubblico mirato utilizzando una serie di mezzi ingannevoli, tra cui la soppressione di fonti di informazione indipendenti in combinazione con la disinformazione» in comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni sul piano d’azione per la democrazia europea, 3 dicembre 2020, 20.

⁵⁹ Per interferenza straniera, come indicato nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sul piano d’azione per la democrazia europea, 3 dicembre 2020, 20, si intendono «un’azione coercitiva e ingannevole volta a interrompere la libera formazione ed espressione della volontà politica degli individui da parte di un attore statale straniero o di agenti».

⁶⁰ Posto che costituiscono grandi piattaforme *online* i soggetti privato che constano di una utenza annuale di 45 milioni di utenti in UE, il loro processo di individuazione si è snodato in diverse fasi di contraddittorio tra Commissione europea e piattaforme medesime, culminato con la redazione dell’elencazione dei VLOPs consultabile al seguente link: [digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/list-designated-vlops-and-vloses](https://ec.europa.eu/en/policies/list-designated-vlops-and-vloses).

⁶¹ L’elencazione dei rischi è contenuta nel documento di Tiktok *DSA Risk Assessment Report 2023*.

⁶² Vedi *DSA Risk Assessment Report 2023*, 30.

Occorre però chiedersi, parimenti a quanto già fatto con gli atti di *soft law*, quale sia il valore vincolante del *report* ai fini della decisione procedimentale, partendo dal dato normativo in senso stretto.

A tal proposito, per un verso l'art. 35 del DSA impone di agire con «misure di attenuazione ragionevoli, proporzionate ed efficaci, adattate ai rischi sistemici specifici individuati a norma dell'articolo 34, prestando particolare attenzione agli effetti di tali misure sui diritti fondamentali», mentre dall'altro enuncia, facoltizzandole, una serie di opzioni correttive che la piattaforma può adottare, tra cui anche, quale *extrema ratio*, la rimozione dei contenuti segnalati.

Il punto è che all'individuazione dei rischi *ex art.* 34 corrisponde un potere-dovere speculare di mitigazione in capo alle piattaforme secondo il criterio della proporzionalità e ragionevolezza: in questo senso, chi decide sul momento quando una misura di mitigazione del rischio sia proporzionale e ragionevole rispetto alla minaccia sistemica è lo stesso *social network*.

È vero che Tiktok, come espressamente specificato nel *report*⁶³, si avvale di una rete di *fact-checkers*⁶⁴ per individuare taluni elementi che integrano il rischio sistemico afferente alla alterazione elettorale. Ma l'inferenza tra diffusione della disinformazione sulla piattaforma e integrazione del rischio sistemico (cioè, la rilevazione di quando la disinformazione diventa rischio sistemico) resta nella disponibilità del *social medesimo*⁶⁵.

Vien da sé che gli spazi discrezionali sono veramente notevoli, coinvolgendo sia profili legati all'*an* che al *quomodo* provvedimentale privatistico. I VLOPs, infatti, non sono tenuti ad intervenire su tutti i rischi, né ad agire allo stesso modo contro i rischi ritenuti meritevoli di contrasto.

Ecco che, nell'incertezza dello stabilire cosa sia rischio sistemico e della portata effettiva dello strumento di contrasto, l'intento co-regolatorio pubblico-privato sembra auto-risolversi a favore di grandissimi spazi di potestà privatistica, integrando quello che, in molti, delineano come «*one-sided mode of anti-disinformation self-regulation*»⁶⁶.

Sicché, è solo nel momento di controllo *ex post* della Commissione europea che, complessivamente, lo spazio discrezionale di Tiktok viene sindacato da un soggetto esterno.

10. PROGNOSE DEL GIUDIZIO DELLA COMMISSIONE EUROPEA: LA DISINFORMAZIONE COME UNO DEI TANTI FATTORI DECISIONALI

L'analisi sin qui condotta restituisce la profonda difficoltà nell'inquadramento del rischio sistemico legato ai processi elettorali: in assenza di diffusi riferimenti normativi di *hard law*, il procedimento di valutazione della prevenzione dei rischi sistemici elettorali della Commissione europea si traduce, più

⁶³ *Ibidem*, 32.

⁶⁴ Non è questa la sede in cui approfondire il legame tra disinformazione e attività dei *fact-checkers*: tuttavia, molti sono i problemi che legano quest'ultimi alle piattaforme di riferimento. In molte occasioni, infatti, sono stati evidenziati i rapporti opachi tra i rilevatori della disinformazione e i VLOPs, nonché la fallibilità degli stessi *fact-checkers* nell'individuazione corretta di attività disinformativa.

Per approfondire, S. Galantino, *How Will the EU Digital Services Act Affect the Regulation of Disinformation?*, in *Scripted, A Journal of Law, Technology & Society*, No. 20, 2023, 89-129. *Inizio modulo*

⁶⁵ Tanto che, in un comunicato del 17.12.2024, la European Fact-Checking Standards Network invita Tiktok a dedicare risorse aggiuntive sostanziali per contrastare le tattiche di disinformazione, ampliare il suo programma di *fact-checking*, etichettare tutta la disinformazione invece di eliminare solo ciò che è dannoso e consentire una maggiore trasparenza sul lavoro di *fact-checking* svolto per TikTok.

⁶⁶ A. Peukert, *Who Decides What Counts as Disinformation in the EU?*, in *VerfassungBlog*, 2023.

che in una verifica del puntuale rispetto della normativa del DSA, in un controllo sull'implementazione della *soft law* delle piattaforme e sul rispetto degli auto-vincoli che i *social* si sono imposti.

Ecco che è possibile concludere che, mentre per la Corte costituzionale della Romania il ruolo della disinformazione è stato dirimente ai fini della adozione della decisione, sul versante europeo la prospettiva di apprezzamento dell'attività disinformativa costituisce solo uno dei tanti elementi che, potenzialmente, possono costituire un rischio sistemico.

In questa luce, è possibile affermare che la nozione di disinformazione, nella sede procedimentale europea, si carica di una triplice accezione, sempre comunque intimamente legata a quella del rischio sistemico.

Sotto il profilo teleologico, essa rileva in quanto, appunto, idonea a integrare un rischio sistemico avverso l'integrità del processo elettorale.

Da questa prospettiva, a sua volta, ne discendono i connotati soggetti e oggetti.

Sotto il profilo soggettivo, essa attiene alla incapacità di Tiktok di prevenire i rischi sistemici.

Sotto il profilo oggettivo, essa rileva in quanto legata alla alterazione del *feed* algoritmico di Tiktok e alla sua attitudine ad eludere i vincoli del c.d. *labelling*⁶⁷ politico.

È possibile immaginare il rischio sistemico in materia elettorale come un insieme di cerchi concentrici, al cui interno è contenuto anche l'insieme delle attività disinformative di cui si è parlato.

11. CONCLUSIONI

A prescindere dalle valutazioni di metodo che si possono spendere riguardo l'azione della Corte costituzionale della Romania e della Commissione europea, la vicenda che ha interessato le elezioni presidenziali nel paese ha il pregio di evidenziare diversi aspetti critici degni di attenzione.

A venire certamente in rilievo è la ineludibile permeabilità del momento elettorale rispetto a fenomeni disinformativi dello spazio digitale: ancora una volta, sembrerebbe confermato il definitivo abbandono dei tradizionali canali di aggregazione politica dei partiti⁶⁸ in favore di schemi riconducibili alla c.d. *bubble democracy*⁶⁹. Una fase democratica dove, cioè, «l'ambiente di Internet (...) favorisce la frammentazione, la polarizzazione, la radicalizzazione della politica, le spinte centrifughe»⁷⁰ e sposta il momento in cui l'elettore decide chi votare nell'istante dell'apprezzamento di un video o post sui *social network*. Ecco, che, dunque, la finestra temporale in cui il potenziale elettore è esposto a disinformazione diviene oggetto privilegiato di indagine, poiché in grado - come si è visto - di influenzare (*rectius* determinare) gli esiti di un processo democratico nazionale.

Proprio in ragione della pervasività digitale nel mondo elettorale, in cui si insidiano immanentemente pericoli per la democrazia, è necessario adeguare alle sfide della disinformazione tanto lo strumentario costituzionale dei singoli stati tanto quello europeo comune.

⁶⁷ Sul cosiddetto "*labelling*" (etichettamento dei contenuti), si rinvia a C. Martel, D. G. Rand, *Misinformation warning labels are widely effective: A review of warning effects and their moderating features*, in *Current Opinion in Psychology*, No. 54, 2023.

⁶⁸ G. Pitruzzella, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, in *Medialaws*, No. 1, 2018, 42, afferma che «si è completamente dissolto il mondo delle vecchie appartenenze partitiche, i partiti hanno perduto la capacità di costruire delle narrazioni che possano tenere uniti gli elettori e poi assicurare una certa stabilità e coerenza alle politiche pubbliche. Anche i leaders della "democrazia del pubblico" stanno perdendo la capacità di conquistare un consenso che legittimi le loro politiche fino alle prossime elezioni».

⁶⁹ D. Palano, *La bolla mortale della nuova democrazia*, *Il Foglio*, 28 aprile 2017.

⁷⁰ G. Pitruzzella, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, cit., 23.

La vicenda in esame ha infatti dimostrato come sia irrinunciabile una doppia tutela sulla stessa baricata: una prima linea di contenimento immediata e particolarmente incisiva, che vigili sulla potenziale influenzabilità delle elezioni da parte dell'attività disinformativa e che fondi in capo al potere preposto la possibilità di annullare la tornata elettorale viziata. Sede privilegiata del primo momento contenitivo della disinformazione potrebbero essere le Corti costituzionali nazionali o, comunque, tribunali specificamente dedicati all'integrità del processo elettorale.

In questo senso, in ragione della delicatezza della materia, sarebbe opportuno che ogni singolo stato europeo si dotasse di una disciplina normativa specifica per il contrasto al rischio disinformativo elettorale, per quanto possibile analitica.

Particolarmente critica è la posizione del nostro paese, in cui, ad oggi, né il rito "elettorale" codificato nel processo amministrativo all'art. 130 per le elezioni comunali, provinciali e regionali, né l'impianto della c.d. "verifica dei poteri"⁷¹ delle Camere ex art. 66 Cost. riconosce una clausola riferibile ad alterazioni elettorali disinformative: in questo senso, sarebbe auspicabile un intervento che possa elevare la disinformazione a parametro di legittimità delle elezioni.

Del resto, non è la prima volta che la dottrina ricorda che «il contrasto alla diffusione delle *fake news*, quantomeno in ambito politico, sia non soltanto costituzionalmente lecito, ma financo doveroso, al fine di tutelare alcuni interessi primari: da una parte, l'effettività del principio democratico e, quindi, del diritto di voto attivo, ex artt. 1 e 48 Cost. 48; dall'altra, la possibilità, per tutti i cittadini e in egual misura, di «accedere [...] alle cariche elettive» (art. 51 Cost.) e di «concorrere [...] a determinare la politica nazionale» per tramite dei partiti (art. 49 Cost.)»⁷².

A seguire, si impone una seconda linea di limitazione dell'attività disinformativa, che, per il grado di approfondimento e funzione "repressiva" nei confronti dei *social network*, non può che essere europea: infatti, l'unico contesto contenitivo che possa reggere il fuoco delle grandi piattaforme *online*, sanzionandole e imbrigliandone i pericoli, è quello euro-unitario. È proprio rispetto a tale finalità che è opportuno contestualizzare l'impianto del costituzionalismo digitale europeo: considerandolo non come un surrogato irenico⁷³ del costituzionalismo nazionale, ma come un suo elemento complementare.

Di qui, è auspicabile che il primo passo che la Commissione europea ha compiuto nella attivazione formale del procedimento del DSA contro Tiktok chiarisca ulteriormente il legame tra il regolamento europeo e gli atti di *soft law* di contorno e che declini ulteriormente la dimensione del rischio sistemico. Di uno scenario più definito ne beneficerebbero sia gli attori istituzionali, sia le piattaforme, sia, da ultimo, i cittadini⁷⁴.

Sempre sotto il fronte euro-unitario, una altra soluzione per integrare il portato del regolamento 2022/2065 potrebbe risiedere nella declinazione, ancora più chiara, dei principi conferenti in materia: ad

⁷¹ A. Manzella, *La prerogativa della verifica dei poteri, Il Regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, Roma, 1968, 116, afferma che «La regolarità delle operazioni elettorali si definisce in relazione all'osservanza delle norme contenute nella legge elettorale e alla conformità al vero dei risultati resi noti dopo le operazioni compiute dalle sezioni elettorali».

⁷² I. Spadaro, *Contrasto alle fake news e tutela della democrazia*, in *Ianus*, No. 20, 2019, 43.

⁷³ Pe riprendere la celebre espressione di M. Luciani, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, No. 2, 2006, 1668.

⁷⁴ In questo senso, il *White Paper Election audits: international principles that protect election integrity* della International Foundation for Electoral Systems, 2015, 1, ricorda l'importanza della trasparenza e della chiarezza del processo di *auditing*, caratteristiche senza le quali si rischierebbe di erodere la fiducia nelle elezioni, nel processo elettorale e nelle istituzioni che lo gestiscono.

esempio, lo sviluppo in sede di Corte di Giustizia dell'Unione europea del principio della proporzionalità *ex art. 35 DSA* potrebbe, da un lato, limitare lo strapotere privatistico e, dall'altro, rendere adeguate le risposte pubbliche alle esigenze del singolo. Chiaramente, la creazione di un "decalogo della proporzionalità" necessita fisiologicamente di certe tempistiche, oltre che, naturalmente, di un *humus* fertile di diverse pronunce giudiziarie.

Nel contemperare l'ottica nazionale ed europea, sarebbe auspicabile un quadro d'insieme che, pur muovendo da presupposti e poteri diversi, contempli la stessa finalità: garantire che elezioni nell'euro-zona non vengano viziate da attività disinformative, né, tantomeno, vengano indirizzate da poteri legati a potenze straniere.

Nell'aderire ad una celebre metafora, è necessario che «lo sciame digitale (come lo sciame d'api) [che] si muove rapidamente senza che sia possibile prevedere dove andrà»⁷⁵ venga incasellato in un contesto di regole precise, puntuali e vincolanti sia nei confronti dei *social network* che nei confronti degli elettori medesimi. Una prova del costituzionalismo contemporaneo che, per tradursi in un controllo sul «potere e dei suoi limiti»⁷⁶, deve necessariamente innovarsi.

⁷⁵ G. Pitruzzella, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, cit., 23.

⁷⁶ R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, XXV ed., Giappichelli, 11.

7 • 1 • 2025



LA CRISI DELLO STATO DI DIRITTO IN SERBIA TRA MANIPOLAZIONI ELETTORALI, CORRUZIONE E RESISTENZA DELLA SOCIETÀ CIVILE

LAURA ALESSANDRA NOCERA

NAD
Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Elezioni ed involuzioni autoritarie

LA CRISI DELLO STATO DI DIRITTO IN SERBIA TRA
MANIPOLAZIONI ELETTORALI, CORRUZIONE E
RESISTENZA DELLA SOCIETÀ CIVILETHE CRISIS OF THE RULE OF LAW IN SERBIA AMONG ELECTORAL
MANIPULATIONS, CORRUPTION, AND CIVIL SOCIETY'S RESISTANCE*Laura Alessandra Nocera* * ORCID: 0000-0003-3260-5875

ABSTRACT

[It.] Le recenti proteste contro la corruzione in Serbia hanno messo in evidenza la fragilità di un sistema che si sta allontanando sempre di più dal modello democratico, riaccendendo le preoccupazioni che osservatori internazionali e Unione europea avevano manifestato dopo le elezioni generali di dicembre 2023. Ad oggi, la Serbia è classificata come una “democrazia illiberale” o una “autocrazia elettorale”.

Parole chiave: Serbia – crisi politica – elezioni – populismo – Unione europea (rapporti con).

[Eng.] The recent protests in Serbia against the corruption have been highlighting the fragility of the system, since it does not appear anymore a democratic model. After December 2023 general elections, Serbian situation has rekindled the concerns of many international observatories and of the European Union. Serbia is actually classified as an “illiberal democracy” or an “electoral autocracy”.

Keywords: Political Crisis – Elections – Populism – European Union (Relationships with).

* Dottoressa di Ricerca in Diritto e Scienze Umane. Professoressa a contratto di Transnational Constitution-Making presso l'Università degli Studi di Milano (<https://ror.org/00wjc7c48>). Il testo è stato referato internamente a cura della Direzione.



SOMMARIO: 1. Elezioni e proteste. 2. L'autocrazia elettorale serba. 3. Osservazioni conclusive e comparate.

1. ELEZIONI E PROTESTE

Le ultime elezioni generali per il rinnovo dell'Assemblea nazionale (*Narodna skupština*), il parlamento unicamerale serbo¹, si sono tenute il 17 dicembre 2023, in anticipo rispetto alla scadenza quadriennale prevista². Infatti, facendo seguito ad una serie di proteste antigovernative, iniziate nel maggio 2023 a Niš, Novi Grad e Belgrado, e diffuse rapidamente su tutto il territorio serbo³, il primo novembre dello stesso anno il Presidente serbo, Aleksandar Vučić, ha sciolto anticipatamente l'Assemblea ai sensi dell'art. 109 della Costituzione, per convocare delle “elezioni lampo”, tali da riportare la stabilità tra le forze politiche presenti in parlamento⁴.

In un clima di generale sfiducia nei confronti delle istituzioni e con i toni sempre più serrati di una campagna elettorale volta al coinvolgimento delle masse⁵, le votazioni hanno determinato la netta vittoria della coalizione populista e antisistema *Serbia Must Not Stop*, guidata dal Partito Progressista Serbo (SNS - *Српска напредна странка*, in caratteri latini *Srpska napredna stranka*)⁶, che ha ottenuto 112 seggi sui 250 presenti in Assemblea, di contro alla coalizione d'opposizione, di orientamento europeista, *Serbia*

¹ Il monocameralismo è la formula parlamentare adottata in prevalenza dagli Stati dell'Europa centro-orientale dopo la transizione democratica, anche su ispirazione del precedente sistema socialista. Cfr.: M. Volpi, *L'organizzazione costituzionale*, in L. Pegoraro, A. Rinella, M. Volpi (a cura di), *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, 2016, 490; F. Lanchester, *Forma di governo parlamentare nell'Europa centro-orientale*, in S. Bartole, P. Grilli di Cortona (a cura di), *Transizione e consolidamento democratico*, Giappichelli, 1998, 79.

² La formula prevista dal sistema elettorale serbo segue un criterio proporzionale con liste chiuse e la previsione di una clausola di sbarramento al 3% per l'accesso in parlamento. Sulla diffusione del sistema proporzionale nell'area dell'Europa centro-orientale e la preferenza per l'adozione del divisore d'Hondt, cfr.: J. Sawicki, *Le forme di governo*, in A. Di Gregorio (a cura di), *I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, Wolters Kluwer, 2019, 234.

³ Si fa riferimento alle proteste contro la cultura della violenza, le *fake news* e il controllo dei media, avvenute a Niš, a Novi Sad e a Belgrado tra l'8 e il 19 maggio del 2023 e che si sono, poi, diffuse nel resto del territorio serbo fino a luglio 2023, iniziate con una sparatoria avvenuta in una scuola elementare del municipio di Vračar, a Belgrado; cfr.: I. Jeremić, M. Stojanović, S. Dragojlo, *Serbian Hold Mass Protest Against Culture of Violence After Shootings*, in *Balkan Insight*, May 12, 2023, <https://balkaninsight.com/2023/05/12/serbians-hold-mass-protest-against-culture-of-violence-after-shootings/>.

⁴ *Vučić raspisao vanredne parlamentarne izbore za 17. Decembar* [Vučić annuncia elezioni parlamentari lampo per il 17 dicembre], in *N1*, 1° novembre 2023, <https://n1info.rs/vesti/vucic-raspisao-vanredne-parlamentarne-izbore-za-17-decembar/>. Cfr. anche: S. Cvijić, G. Fruscione, *Serbian Elections: Towards the End of Vučić's Era?*, in *ISPI online*, December 15, 2023, <https://www.ispionline.it/en/publication/serbian-elections-towards-the-end-of-vucics-era-156906>.

⁵ Peraltro, simili toni sono stati ravvisati anche nelle elezioni parlamentari precedenti, tenutesi il 3 aprile 2022, in contemporanea con le elezioni presidenziali. I risultati hanno confermato la vittoria dell'alleanza *Serbia Must Not Stop*, guidata da Aleksandar Vučić, che ha ottenuto 120 seggi su 250 totali. Tuttavia, il fatto che gli alleati della coalizione governativa avessero ottenuto 117 seggi complessivi (38 a UZPS, 31 all'alleanza SPS-JS-Zeleni, 15 a NADA, 13 a Moramo, 10 a Dveri-POKS, 10 a SSZ) ha riequilibrato, in qualche modo, i rapporti di forza all'interno dell'esecutivo, rendendolo, al tempo stesso, poco stabile.

⁶ Il Partito Progressista Serbo – SNS, oggi al governo e considerato una delle forze politiche populiste più determinanti del paese, è stato fondato nel 2008 dall'ex Presidente della Repubblica Tomislav Nikolić e dall'attuale Presidente Aleksandar Vučić come scissione dal Partito Radicale Serbo (SRS – *Српска радикална странка*, in caratteri latini *Srpska radikalna stranka*), forza politica già ultranazionalista e di estrema destra, ma considerata non in grado di affrontare le crisi attuali della Serbia, sia dal punto di vista economico che dal punto di vista politico. Di fatto, il Partito Progressista Serbo si è proposto come suo ideale continuatore, dirigendosi, però, verso una deriva ancora più populista e demagogica e, stemperando, quindi, le precedenti differenze tra destra e sinistra. Cfr.: R. Gorup, *After Yugoslavia: The Cultural Spaces of a Vanished Land*, Stanford University Press, 2013, 72.

Against Violence (SPN - Србија против насиља, in caratteri latini *Srbija protiv nasilja*)⁷, già nota per l'organizzazione di proteste anti-governative, che ha ottenuto 65 seggi, mentre il Partito Socialista Serbo (SPS - Социјалистичка партија Србије, in caratteri latini *Socijalistička partija Srbije*) si è fermato solo a 18 seggi in coalizione con il Partito dei Pensionati, ottenendo il peggiore risultato elettorale dopo le elezioni generali del 2007⁸.

Dopo che diverse organizzazioni non governative, intervenute per monitorare il corretto svolgimento delle elezioni, hanno rilevato una serie di irregolarità gravi, tali da inficiare la democraticità delle votazioni, tra cui anche l'accusa di una particolare manipolazione del voto denominata in scienza politica come “treno bulgaro”⁹, una serie di proteste ha avuto luogo nelle più grandi città serbe per reclamare l'annullamento del voto appena svoltosi e la sua ripetizione sotto controllo di osservatori internazionali. Le manifestazioni sono spesso degenerare fino al 30 dicembre del 2023¹⁰, quando sono state avviate le trattative per formare un governo, che si è insediato solo il 2 maggio 2024 sotto la guida di Miloš Vučević, già presidente del SNS, come primo ministro. Al fine di formare il governo, la coalizione guidata dal Partito Progressista Serbo si è alleata con il Partito Socialista – SPS (12 seggi), con il Partito dei Pensionati, dei Coltivatori e dei Proletari – PUPS-SP (6 seggi), con il Partito Social-Democratico di Serbia – SDPS (6 seggi) e con due deputati indipendenti. Pertanto, attualmente, la maggioranza governativa conta ben 138 seggi su 250. Inoltre, il governo ha ottenuto la fiducia da parte di altri 17 deputati, appartenenti all'Alleanza ungherese – VMSZ/SVM (6 seggi), alla coalizione formata dal partito di estrema destra *Zdrava Srbija* – ZS, dal partito russofilo *Ruska stranka* – RS e dall'unione contadina – USS (6 seggi), e al partito conservatore Serbia Unita (5 seggi).

⁷ La coalizione si è formata nell'ottobre 2023, a seguito delle proteste di massa iniziate a maggio dello stesso anno. Inizialmente, si è focalizzata sulle questioni politiche interne alla Provincia di Vojvodina e, soprattutto, per le elezioni municipali di Belgrado. Successivamente, ha riunito diversi partiti in vista delle elezioni parlamentari del 2023, tra cui: il Partito di Libertà e Giustizia – SSP, il Partito Democratico – DS e il Movimento per il Cambiamento – PZP (di centro-sinistra); il Movimento Popolare di Serbia – NPS e il Nuovo Volto della Serbia (di centro-destra); il Fronte Verde – ZLF, il Risveglio Ecologico – EU e *Zajedno*/Insieme (di idee verdi ed ecologiche); la Serbia al Centro – SRCE e il Movimento dei Liberi Cittadini – PSG (partiti centristi); l'Unione dei Sindacati Serbi “*Sloga*” – USS Sloga, il Partito Civico Democratico – GDP e l'Azione per una Vojvodina Progressista (di tendenza laburista/collettivista di sinistra); il Movimento per le Minoranze Serbe in Kosovo e Metohija “*Otadžbina*” e il Partito Rumeno (per gli interessi delle minoranze).

⁸ Vd. i rapporti e i dati rilevati da CeSID al link <https://web.archive.org/web/20231221102632/https://www.cesid.rs/u-fokusu/rezultati-izbora/>. Con l'acronimo CeSID s'intende il *Centre for Free Elections and Democracy* (Центар за слободне изборе и демократију), in caratteri latini: *Centar za slobodne izbore i demokratiju*), organizzazione no-profit nata in Serbia nel 1997 con lo scopo di monitorare lo svolgimento delle elezioni secondo i criteri dello stato di diritto e della democrazia. L'organizzazione è supportata anche da altre ong, da ambasciate straniere, dall'Istituto per la Pace presso le Nazioni Unite e dalla Commissione europea. Sulla conduzione delle elezioni generali di dicembre 2023 in Serbia è stato molto critico anche l'OSCE/ODIHR (Office for Democratic Institutions and Human Rights); vd. il link: <https://www.osce.org/odihr/elections/serbia/560698>.

⁹ Il “treno bulgaro” o *Bulgarian train* è una forma di manipolazione elettorale, avvenuta storicamente per la prima volta in Bulgaria, durante le elezioni generali del 2007, e ripetutasi nel 2009 in occasione delle elezioni europee, ma categorizzata come tale dalla stampa bosniaca solo nel 2010, per diventare presto un fenomeno manipolativo largamente diffuso nell'area balcanica e in una parte dell'Europa centro-orientale. Tale manipolazione del voto consiste nel fornire agli elettori fuori dal seggio elettorale una scheda già compilata, in modo da inserirla nell'urna al posto della scheda consegnata dal presidente di seggio; al contempo, la scheda ricevuta al seggio, rimasta vuota, viene portata fuori dal seggio dall'elettore, in modo da consegnarla, compilata, ad un altro elettore in un flusso continuo che ricorda, appunto, i vagoni del treno. Attualmente, si ritiene che tale sistema sia stato adoperato in larga misura, oltre che in Bulgaria, anche in Bosnia-Erzegovina, in Serbia e in Ungheria, dove, in occasione delle elezioni generali del 2014, sono stati acquisiti con questo metodo diversi voti della comunità Rom. Cfr.: G. Lyubenov Manolov, *The “Vote Trading” Phenomenon in Bulgaria*, in *Economics and Organization*, Vol. 7, No. 3, 2010, 299-308.

¹⁰ La degenerazione delle proteste è arrivata ad un punto estremo quando alcuni consiglieri dei partiti di opposizione hanno tentato di entrare forzatamente nell'edificio del municipio di Belgrado e di occuparlo, mentre il *leader* dell'opposizione annunciava di voler proseguire lo sciopero della fame, fino a quando non fossero state ripetute nuovamente le elezioni. Vd.: C. Edwards, J. Pennington, *Demonstrators try to storm Belgrade City Hall in Protests against “stolen” Serbian Elections*, in CNN, December 25, 2023, <https://edition.cnn.com/2023/12/25/europe/serbia-protest-election-stolen-vucic-intl/index.html>.

Il compromesso di stabilità è stato, in realtà, piuttosto aleatorio, in una situazione già di forte polarizzazione tra le parti politiche in parlamento e, a novembre 2024, dopo il crollo del tetto nella stazione di Novi Sad, incidente che ha provocato la morte di 16 persone, le proteste, temporaneamente placate, sono riprese in modo più deciso, alimentate anche dalla pregressa situazione di degrado della costruzione ferroviaria e dall'emersione di un sistema corruttivo in seno alla pubblica amministrazione serba. Un'indagine da parte dell'ufficio della procura di Novi Sad, infatti, ha rilevato che i lavori di restauro e di rinnovo della costruzione erano stati gestiti in modo tale da affidare l'appalto a società colluse con alcuni alti funzionari pubblici, tra cui sono emersi i nomi del Ministro delle infrastrutture Goran Vesić e del Ministro per il commercio Tomislav Momirović. Nonostante entrambi abbiano rassegnato le dimissioni dalle proprie cariche ministeriali il 25 novembre 2024, dimissioni prontamente accettate dall'Assemblea nazionale, l'iscrizione del loro nome nel registro degli indagati – e, successivamente, il rinvio a giudizio di Vesić proprio per l'incidente alla stazione di Novi Sad – ha dato un'ulteriore spinta alle proteste anti-governative e anti-corruttive, inasprendo quel clima di ostilità generatosi nel dicembre dell'anno precedente post-elezioni e causando uno sciopero generale che si è protratto fino alla fine di gennaio 2025. Sebbene il 28 gennaio anche il primo ministro Miloš Vučević abbia presentato le proprie dimissioni¹¹, le proteste non si sono fermate, assumendo una connotazione ancora più politica e critica nei confronti del governo e della presidenza di Vučić, accusato di corruzione e di trasformazione autoritaria delle istituzioni democratiche.

Il 12 febbraio le città serbe interessate da proteste di piazza erano ben 276, aumentate a 400 il 9 marzo. Il 15 marzo, a Belgrado 325.000 persone sono scese in piazza per manifestare contro il governo sostenuto dal Partito Progressista e contro il Presidente Vučić, in quella che è possibile considerare come la più grande protesta nella storia serba, mentre le forze di polizia rispondevano con lacrimogeni e con l'utilizzo di dissuasori acustici¹².

2. L'AUTOCRAZIA ELETTORALE SERBA

Il *V-Dem Institute*¹³ ha classificato la Serbia come una “autocrazia elettorale” sin dal 2014¹⁴, ovvero dall'anno in cui Aleksandar Vučić, già vice Primo Ministro della Serbia con delega alla difesa, alla sicurezza-

¹¹ Tuttavia, ai sensi degli artt. 127 ss. della Costituzione serba, il primo ministro dimissionario rimane in carica fino a quando il parlamento non esprime un altro nome.

¹² G. De Launey, *Serbia's Largest-Ever Rally sees 325,000 protest against Government*, in BBC, March 16, 2025, <https://www.bbc.com/news/articles/cx2g8v32q30o>; The Associated Press, *'Like a Sound from Hell': Was an Illegal Sonic Weapon used on Protesters in Serbia?*, in NPR, March 26, 2025, <https://www.npr.org/2025/03/26/nx-s1-5341198/sonic-weapon-serbia-belgrade-protests>.

¹³ Acronimo per *Varieties of Democracy Institute*. Si tratta di una rete di ricerca fondata nel 2014 da Staffan I. Lindberg per studiare la qualità dei governi attraverso diversi indicatori (più di 470, oltre ad 82 indici di medio-livello) e 5 indici (relativamente alla democrazia elettorale, alla democrazia liberale, alla democrazia partecipativa, alla democrazia deliberativa e alla democrazia egualitaria), in modo da focalizzarsi sul livello di democratizzazione e di autocratizzazione in diversi paesi del mondo. Attualmente, sono stati distinti dagli indici di classificazione quattro tipologie di sistemi politici, ovvero le autocrazie chiuse, le autocrazie elettorali, le democrazie elettorali e le democrazie liberali. Per una maggiore chiarezza sul lavoro di ricerca di *V-Dem Institute*, cfr.: M. Coppedge, J. Gerring, A. Glynn, C.H. Knutsen, S.I. Lindberg, D. Pemstein, B. Seim, S.E. Skaaning, J. Teorell et alii, *Varieties of Democracy. Measuring Two Centuries of Political Change*, Cambridge University Press, 2020; J. Wolff, *From the Varieties of Democracy to the Defense of Liberal Democracy: V-Dem and the Reconstruction of Liberal Hegemony under Threat*, in *Contemporary Politics*, Vol. 29, No. 2, 2022, 161-181; A.T. Little, A. Meng, *Measuring Democratic Backsliding*, in *PS: Political Science & Politics*, Vol. 57, No. 2, 2024, 149-161. Inoltre, si rimanda alla consultazione del sito internet ufficiale al link: <https://www.v-dem.net/>.

¹⁴ Secondo i *ranking* pubblicati nel 2025 per l'anno 2024, la Serbia è attualmente 117esima per il livello di democrazia su 179 Stati considerati. I dati e gli indicatori usati sono reperibili al link <https://v-dem.net/data/the-v-dem-dataset/>. Cfr. anche: S.I. Lindberg (ed.), *Democracy Report 2025. 25 Years of Autocratization – Democracy Trumped?*, University of Gothenburg, 2025.

za e alla lotta contro la corruzione e la criminalità, è diventato Primo Ministro e ha inaugurato una lenta trasformazione dello Stato e una contestuale involuzione delle istituzioni democratiche, a cominciare da un netto declino delle libertà di stampa e di opinione, oltre che un forte controllo sui mass media. *Freedom House*¹⁵, invece, ha notato una netta degenerazione autoritaria proprio nel 2024, quando la coalizione governativa dell'attuale presidente Vučić ha chiaramente eroso più volte «i diritti politici e le libertà dei cittadini serbi», con evidenti pressioni sui media, sulle opposizioni politiche e sulla società civile¹⁶. La valutazione proveniente dai monitoraggi elettorali degli osservatori internazionali è stata concorde nell'evidenziare il ruolo centrale dell'attuale presidente Aleksandar Vučić durante la campagna elettorale e la sua influenza invasiva nelle elezioni e nella formazione successiva del governo, in conflitto con il suo ruolo istituzionale di garante della Costituzione, caratteristica che ha fatto guadagnare alla Serbia l'etichetta di «sistema autoritario competitivo», ovvero un sistema dove «c'è concorrenza» tra i partiti, garantendo, perciò, il multipartitismo, ma i soggetti coinvolti «non sono uguali»¹⁷.

A tali analisi, si sono aggiunte le preoccupazioni del Parlamento europeo, anche al fine di seguire il processo di adesione della Serbia all'Unione europea. Il Parlamento europeo, infatti, nella sua Risoluzione sulla situazione in Serbia post elezioni, ha condannato apertamente le irregolarità commesse durante le elezioni del 2023, tali da compromettere la partecipazione e la segretezza del voto, evidenziando pure il verificarsi di diversi attacchi orchestrati nei confronti di osservatori internazionali¹⁸. Per questo motivo, la stessa Risoluzione ha invocato l'avvio di un'indagine internazionale sulle irregolarità elettorali serbe, invitando la Commissione europea ad intervenire¹⁹, anche, eventualmente, sospendendo i finanziamenti economici inviati alla Serbia, nel caso in cui non venissero prese in considerazione e attuate le raccomandazioni provenienti dall'OSCE relativamente al corretto svolgimento delle elezioni²⁰.

¹⁵ *Freedom House* è un'organizzazione no-profit, fondata nel 1941 con l'intenzione di studiare, attraverso diversi indici di democratizzazione, i livelli di libertà politica e di tutela dei diritti umani in diversi paesi del mondo. Ad oggi, sono monitorati dall'organizzazione 195 paesi e 15 territori. Si rimanda alla consultazione del sito internet ufficiale: <https://freedomhouse.org/>.

¹⁶ «Serbia under the leadership of President Aleksandar Vučić and his Serbian Progressive Party (SNS) provides an informative example of the ways in which elected leaders have undermined the media. The country declined from Free to Partly Free in the 2019 edition of Freedom in the World and has lost a further 11 points since then, as rights and liberties have steadily deteriorated. Attacks on journalists and tightening control of the media environment have been among the most prominent features of this erosion. Investigative journalists have faced smear campaigns, punitive tax inspections, threats from leading politicians, and arrests. Authorities have used their control over regulation and licensing to aid progovernment media outlets. A lack of transparency in media ownership, indirect government subsidies for media, and the politicized allocation of advertising have also helped progovernment media dominate the market. More recently, members of the ruling party have used strategic lawsuits against public participation (SLAPPs) to intimidate independent outlets and journalists. All of this manipulation has created an environment in which positive coverage of Vučić and the SNS swamps the information landscape, especially ahead of elections, and critical voices are increasingly silenced»: dal report *Freedom in the World, The Uphill Battle to Safeguard Rights*, February 2025, consultabile al link <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2025/uphill-battle-to-safeguard-rights>. Il report sulla Serbia è consultabile al link: <https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2024>.

¹⁷ D. Spasojević, J. Lončar, *Facing Protests in Serbia: Patterns of New Competitive Authoritarianism*, in *Democratization*, Vol. 30, No. 7, 2023, 1380-1399. Cfr. anche: F. Bieber, *Patterns of Competitive Authoritarianism in the Western Balkans*, in *East European Politics*, Vol. 34, No. 3, 337-354; L. Pollonzhani, F. Biener, *Protests for Change: Mass Protests against Competitive Authoritarian Regimes in the Western Balkans*, in *Third World Quarterly – Journal of Emerging Areas*, Vol. 46, No. 2, 1-22.

¹⁸ Parlamento UE, *Risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione in Serbia in seguito alle elezioni*, 2024/2521(RSP), 8 febbraio 2024, consultabile al link https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0075_IT.html. Si veda anche: Parlamento UE, *Proposta di Risoluzione comune sulla situazione in Serbia in seguito alle elezioni*, RC-B9-0106/2024, 7 febbraio 2024, consultabile al link https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2024-0106_IT.html.

¹⁹ Vd. *Statement by President von der Leyen at the joint press conference with Serbian President Vučić*, October 25, 2024, consultabile online al link https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/statement_24_5481.

²⁰ OSCE/ODIHR (Office for Democratic Institutions and Human Rights), *Republic of Serbia. Early Parliamentary Elections 17 December 2023, ODIHR Election Observation Mission Final Report*, February 28, 2024, consultabile al link <https://www.osce.org/odihr/elections/serbia/563505>. Si veda anche il sito internet dell'*OSCE Mission to Serbia* al link <https://www.osce.org/mission-to-serbia>.

Simili accuse, in realtà, erano già state mosse dall'OSCE, nel particolare dal suo ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani, e dalla Commissione di Venezia, che, tempo prima, aveva denunciato il mancato adeguamento delle istituzioni serbe agli *standard* democratici riconosciuti a livello transnazionale²¹.

Per la verità, è necessario fare una netta distinzione tra l'operato di Vučić come primo ministro al vertice del potere esecutivo dal 2014 al 2017 e come Presidente della Repubblica dal 2017 in avanti. Infatti, il suo governo (sotto la presidenza di Nikolić) è iniziato in netta contrapposizione con il suo stesso passato politico e ideologico, dissociandosi dall'appoggio fornito in passato a Slobodan Milošević e dalle precedenti affermazioni relative alla supremazia serba e al suo ruolo nel conflitto balcanico. Al contrario, ottenuta una maggioranza relativa di ben 158 seggi alle elezioni generali del 27 aprile 2014²², il governo di coalizione²³ ha avviato una serie di riforme, in modo da continuare la democratizzazione delle istituzioni serbe, già iniziata dai suoi predecessori, e da candidare la Serbia all'adesione all'Unione europea. Se la politica interna ha implicato riforme economiche di *austerità*, particolarmente caldegiate dal Fondo Monetario Internazionale, per ripartire il debito pubblico e favorire la crescita del prodotto interno lordo, ma anche una maggiore liberalizzazione normativa con le riforme sul codice del lavoro, la politica estera è stata improntata alla ricerca di compromessi e di trattative, in modo da trovare un dialogo comune con l'Unione europea e da normalizzare i rapporti con i paesi confinanti e, soprattutto, con la Croazia, l'Albania e il Kosovo, pur mantenendo forti legami con la Russia sia a livello economico che per una possibile cooperazione militare.

Il 14 febbraio 2017, Vučić ha annunciato la sua candidatura alle elezioni presidenziali previste per quello stesso anno. La forma di governo serba potrebbe essere qualificabile come semipresidenziale, seppur solo "apparente", o, meglio, come parlamentare con l'accentuazione di caratteri presidenzialisti²⁴. Infatti, nonostante a capo dell'esecutivo ci sia un primo ministro, nominato, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, dal Capo dello Stato e individuato nel *leader* del partito e/o della coalizione vincente alle elezioni generali – da leggersi come la coalizione che ha ottenuto la maggioranza relativa dei seggi al parlamento unicamerale, con il quale rimane legato da un rapporto fiduciario –, il Presidente della

²¹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), *Serbia. Joint Opinion on the Constitutional and Legal Framework Governing the Functioning of Democratic Institutions, Electoral Law and Electoral Administration*, Opinion No. 1071/2021, e OSCE/ODIHR Opinion no. ELE-SRB/449/2022, December 20, 2022; il documento è consultabile al link [https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD\(2022\)046-e](https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD(2022)046-e). Vd. anche: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Serbia. Follow-up Opinion to the Opinion on Three Draft Laws Implementing the Constitutional Amendments on the Judiciary (CDL-AD(2022)030)*, Opinion No. 1112/2022, December 19, 2022; il documento è consultabile al link [https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD\(2022\)043-e](https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD(2022)043-e).

²² Si fa presente che, a causa di diversi dissidi interni alla maggioranza governativa, il 4 marzo 2016 il Presidente Nikolić ha sciolto il parlamento monocamerale per annunciare elezioni anticipate, che si sono svolte il 24 aprile 2016, confermando la vittoria dell'SNS e nuovamente la nomina a primo ministro di Vučić, sebbene con una maggioranza relativa lievemente più bassa rispetto alle elezioni precedenti (131 seggi di coalizione, di cui 98 rispondenti all'SNS).

²³ Alle elezioni generali, il Partito Progressista Serbo (SNS) aveva creato la lista denominata "Aleksandar Vučić – Il futuro in cui crediamo", insieme ai partiti Nuova Serbia, Movimento dei Socialisti, Partito Socialdemocratico di Serbia e Movimento del Rinnovamento Serbo / Partito Democratico Cristiano di Serbia. La lista di coalizione è stata sostenuta indirettamente da Forze di Serbia, il Partito Popolare dei Contadini, la Coalizione dei Rifugiati, l'Associazione degli Imprenditori e il Partito Popolare Bosgnacco. Infine, Vučić ha ottenuto l'*endorsement* anche da parte del Partito Democratico del Sangiacato, del Partito Popolare del Sangiacato, dell'Iniziativa Civica di Gora e del Movimento dei lavoratori e dei contadini.

²⁴ J. Sawicki, *Le forme di governo*, cit., 162 e 182. Lo stesso Autore ribadisce che il fatto che il Capo dello Stato sia eletto direttamente e che partecipi al potere esecutivo non caratterizza, tuttavia, l'ordinamento come una forma di governo semipresidenziale, ma tutt'al più come una variante molto debole di quest'ultima. Cfr.: M.A. Orlandi, *Quando il semipresidenzialismo passa all'Est*, Giappichelli, 2002. Più in generale anche: L. Pegoraro, A. Rinella (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Cedam, 1997; M. Volpi, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, il Mulino, 2014.

Repubblica conserva dei tratti caratteristici di un protagonismo proprio delle figure presidenziali dell'area²⁵. Come nella grande maggioranza degli ordinamenti dell'Europa post-socialista²⁶, l'investitura popolare del Presidente della Repubblica, che avviene attraverso elezione diretta a suffragio universale in doppio turno, dà una forte legittimità istituzionale alla sua figura, rafforzando il suo ruolo politico²⁷.

Alle elezioni presidenziali del 2 aprile 2017, Vučić si è affermato direttamente al primo turno, ottenendo il 56,01% dei voti contro gli altri candidati²⁸. Cinque anni dopo, è stato riconfermato, di nuovo direttamente al primo turno, con il 60,01% dei voti²⁹. Secondo diversi analisti, è da questo momento che può essere segnato un declino reale dello stato di diritto in Serbia e, al contempo, della progressiva trasformazione della forma di governo, con un lento, ma deciso rafforzamento politico della figura del Presidente, sempre più coinvolto nell'indirizzo politico dello Stato³⁰.

La stessa crisi post-elettorale e le proteste anticorruzione degli ultimi mesi sono servite a supportare le intenzioni del Presidente per invocare una riforma costituzionale, definita “patriottica”, con lo scopo di aumentare i poteri presidenziali ed eliminare il limite sulla durata del suo mandato³¹, ma anche di avvantaggiare la sua vecchia promessa populista, ricostituendo l'integrità nazionale serba e affermando la sovranità sul territorio del Kosovo³². Del resto, la retorica del patriottismo e di un rinnovato nazionalismo è usata continuamente da Vučić per legittimare l'estensione dei propri poteri e consolidare la propria posizione, tanto da aver corroso il rapporto fiduciario intercorrente tra esecutivo e legislativo.

3. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE E COMPARATE

La Serbia, come successore dell'ex federazione jugoslava³³, si è sempre considerata quasi una zona di confine tra diversi sistemi politici, particolarmente al centro di un fragile equilibrio geopolitico che oggi sembra diventare ancora più critico con l'attuale conflitto ucraino e i rapporti tesi tra Unione europea e Russia. La deriva autoritaria del sistema, dominato da una coalizione antidemocratica e populista, le simpatie pro-Russia e l'allontanamento sempre più evidente dall'Unione europea, ma anche i recenti scontri e la presa di posizione della popolazione, scesa in piazza con proteste molto accese contro il governo, risultano ancora più compromettenti per l'attuale stato di diritto in Serbia.

²⁵ A. Di Gregorio, *Forme di governo e transizione democratica nell'Europa post-socialista*, in L. Montanari, R. Toniatti, J. Woelk (a cura di), *Il Pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, Università di Trento, Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche, 2010, 19 ss.

²⁶ J. Sawicki, *Le forme di governo*, cit., 179. Cfr. anche: F. Frison-Roche, *Le « modèle semi-présidentiel » comme instrument de la transition en Europe post-communiste: Bulgarie, Lituanie, Macédoine, Pologne, Roumanie et Slovénie*, Bruylant, 2005.

²⁷ M. Pajvančić, *The Governmental System of Serbia*, in N. Chronowski, T. Drinóczi, T. Takács (eds.), *Governmental System of Central and Eastern European States*, Wolters Kluwer, 2011, 623 ss.

²⁸ Il primo avversario, l'indipendente Saša Janković, si è fermato al 16,63% dei voti. A percentuali inferiori sono rimasti gli altri due candidati, Luka Maksimović e Vuk Jeremić. Nessuno è riuscito ad accedere al secondo turno di ballottaggio.

²⁹ Il primo avversario, il candidato della coalizione di opposizione Serbia Unita, Zdravko Pronoš, ha ottenuto il 18,84% delle preferenze, mentre il candidato del Partito Democratico, Miloš Jovanović, si è fermato al 6,10%. Ancora una volta, nessuno è riuscito ad accedere al secondo turno di ballottaggio.

³⁰ S. Dragojlo, *Parallel Government: How Vučić Turned Serbia's Constitution on its Head*, in *Balkan Insight*, February 21, 2025, <https://balkaninsight.com/2025/02/21/parallel-government-how-vucic-turned-serbias-constitution-on-its-head/>.

³¹ *Vučić calls for a Referendum on his Removal: Ruling Coalition MPs announce the Collection of Necessary Signatures!*, in *Serbian Times*, January 15, 2025, <https://serbiantimes.info/en/vucic-calls-for-a-referendum-on-his-removal-ruling-coalition-mps-announce-the-collection-of-necessary-signatures/>.

³² *Vučić can change the Constitution and remove Kosovo from there*, in *Local Telegraph*, November 21, 2013, <https://telegrafi.com/en/vucic-could-change-the-constitution-and-remove-kosovo-from-there/>.

³³ J. Rupnik, *Eastern Europe: The International Contest*, in *Journal of Democracy*, Vol. 11, No. 2, 2000, 115-129. Cfr. anche: J.R. Lampe, *Yugoslavia as History: Twice There was a Country*, Cambridge University Press, 1996.

Mutuando termini derivanti dalla scienza politica e dalla filosofia del diritto e, in particolare, dalla teoria ciclica delle forme di governo di memoria classica³⁴, la situazione odierna del paese sembra fotografare un caso di “oclocrazia”, ovvero di una degenerazione in cui la sovranità del potere dal popolo passa alle masse indistinte prive di regolamentazione, che annullano potenzialmente qualsiasi autorità governativa³⁵.

Tuttavia, non è possibile applicare questo termine alla situazione attuale, giacché le recenti proteste di piazza sono solo conseguenza di una degenerazione democratica ancora più radicata e insita nell'autorità governativa stessa. Infatti, la Serbia, come altri paesi dell'Europa centro-orientale³⁶, era già da tempo identificata alla stregua di un caso di “democrazia illiberale”³⁷, ovvero di lenta trasformazione del sistema democratico in un nascente autoritarismo o di stabilizzazione di un regime ibrido, caratterizzato da elementi tipici della forma di stato democratica, ma integrati da elementi autoritari³⁸. Essi si caratterizzano per un ordinamento costituzionale che in un sistema democratico ibrida e combina insieme una democrazia plebiscitaria con un potenziale autoritario, spostando il monopolio del potere dalla sovranità popolare all'esecutivo (particolarmente, con la costruzione di figure presidenziali forti)³⁹.

Il presente testo, partendo da un'analisi della situazione attuale e utilizzando gli strumenti che di fatto sono propri del diritto pubblico comparato, si è proposto di ricostruire il caso attuale serbo, pur nello scenario aperto dell'evolversi dei suoi rapporti con i paesi confinanti e le organizzazioni sovranazionali.

L'attuale crisi politica e democratica serba è in continua evoluzione. Se è vero che, da una parte, l'ascesa al potere di Vučić ha incrementato la degenerazione autoritaria delle istituzioni democratiche, dall'altra parte, lo stesso Presidente serbo sembra perorare una serie di riforme per lottare contro la corruzione, garantire elezioni eque e democratiche e tutelare la libertà di stampa e dei mass media, oltre ad un decisivo cambio di tono, che sembra aprire spazio al dialogo con le parti. Sicuramente, un atteggiamento simile è attribuibile al prosieguo delle trattative con l'Unione europea per un futuro ingresso della Serbia⁴⁰.

La risposta moderata di Vučić all'attuale crisi e alle proteste è in linea con quel profilo ambivalente che egli si è costruito durante i suoi mandati presidenziali, diviso a metà tra il suo avvicinamento all'Europa e il suo legame con la Russia, con cui la Serbia mantiene relazioni diplomatiche, militari e commerciali,

³⁴ Si fa riferimento, in particolare, alla cosiddetta “anaclosi” (dal greco ἀνακύκλωση), ovvero alla teoria classica, formulata già da Erodoto e ripresa, successivamente, da Platone e Aristotele, per cui tutte le forme di governo sono destinate, periodicamente, a rovinarsi e degenerare per trasformarsi in un'altra forma di governo, con una ripetizione continua e ciclica di tale evoluzione (in meglio e in peggio). La teoria, ripresa e categorizzata con la suddivisione delle tipologie di forme di governo, da Polibio, è stata, poi, al centro della teoria democratica di Rousseau ne *Le contrat social* (J.J. Rousseau, *Il contratto sociale*, edizione a cura di R. Gatti, BUR – Biblioteca Universale Rizzoli, 1762, 2005).

³⁵ Polibio, *Le Storie*, edizione a cura di C. Schick, libro VI, cap. 9, 1955, vol. II, 98.

³⁶ Per una comparazione con il contesto dell'Europa centro-orientale, cfr.: J. Sawicki, *Democrazie illiberali? L'Europa centro-orientale tra continuità apparente della forma di governo e mutazione possibile della forma di Stato*, Giuffrè, 2018.

³⁷ Il termine qui impiegato è stato introdotto a livello politologico da: F. Zakaria, *The Rise of Illiberal Democracy*, in *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 6, 1997, 22-43.

³⁸ Per un inquadramento generale sul concetto di “democrazie illiberali” come impiegato dalla dottrina giuridica comparatista e sulla degenerazione delle democrazie attuali, cfr.: A. Di Gregorio, *I fenomeni di degenerazione delle democrazie contemporanee: qualche spunto di riflessione sullo sfondo delle contrapposizioni dottrinali*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie – Diritto, Istituzioni e Società (NAD-DIS)*, Vol. 1, No. 2, 2019, 1-29; A. Di Gregorio, *La degenerazione delle democrazie contemporanee e il pluralismo semantico dei termini “democrazia” e “costituzionalismo”*, in *DPCE online*, No. 3, 2020, 3923-3944.

³⁹ A. Sajó, *Constitutional Structure*, in Id., *Ruling by Cheating: Governance in Illiberal Democracy*, Cambridge University Press, 2021, 153-197.

⁴⁰ S. De La Feld, *Serbia: von der Leyen and Costa do not forsake Vučić, insisting on Reforms and the Fights against Corruption*, in *EU News*, March 26, 2025, <https://www.eunews.it/en/2025/03/26/serbia-von-der-leyen-and-costa-do-not-foresake-vucic-insisting-on-reforms-and-the-fight-against-corruption/>.

tanto da partecipare ad esercitazioni militari congiunte anni prima dello scoppio della guerra in Ucraina e da rifiutarsi attualmente di seguire l'Unione europea nell'imposizione di sanzioni economiche alla Russia, mentre continua a tessere relazioni separate con la Cina, con la Turchia e, infine, con Albania e Macedonia del Nord, parti dell'area denominata *Open Balkan* e definita come un "mini spazio Schengen" dei Balcani per il libero scambio e la circolazione⁴¹.

Non tutto, però, può essere ricondotto alla figura divisiva di Vučić, visto che sono rilevabili, in generale, diverse discrasie presenti all'interno del sistema politico serbo, risalenti in parte alla situazione all'indomani delle guerre dei Balcani e del Kosovo e mai del tutto risolte⁴². La Serbia è coinvolta dai medesimi fenomeni di massa che si sono diffusi in altre parti del pianeta e, in particolare, nell'Europa centro-orientale⁴³, con partiti che sposano posizioni estreme e figure presidenziali centrali e forti, che si pongono in modo critico nei confronti del sistema euro-occidentale e dello stato di diritto. Inoltre, la costruzione di una figura presidenziale a tendenza autoritaria è riconducibile anche alla preponderanza di una politica che si affida a toni demagogici e populistici, senza lasciare spazio al dialogo con gli altri partiti, e che è destinata a deflagrare rapidamente in scontri critici.

L'ordinamento serbo, alla pari di altri ordinamenti dell'area⁴⁴, annovera una specifica disciplina normativa sul principio di rappresentanza politica e sui partiti politici, che esclude la possibilità di proclamare un partito e/o una ideologia come partito/ideologia di Stato e vieta la formazione di partiti politici su base etnica, razziale, religiosa e/o partiti e gruppi che perseguano lo scopo di prendere il potere in modo violento (art. 5 della Costituzione)⁴⁵, oltre a prevedere, in una legge consacrata ai partiti politici (approvata nel 1990, ma successivamente riformata nel 2009), le condizioni e i requisiti minimi essenziali per fondare un partito⁴⁶.

Ci si chiede se queste contromisure possano essere sufficienti per evitare un'ulteriore deriva e se, effettivamente, la candidatura della Serbia come stato membro dell'Unione europea possa incentivare quelle riforme liberali, che sembrano frenate dall'attuale corruzione politica ed elettorale. Tuttavia, rimane forte il rischio per l'Europa di avere un *partner* che, nel tempo, possa rivelarsi scomodo, in particolare nel fragile equilibrio geopolitico che si sta creando a seguito del conflitto russo-ucraino e della risposta statunitense.

⁴¹ S. Jakov Marusic, *Balkan 'Mini-Schengen' Leaders Eye Open Borders by 2023*, in *Balkan Insight*, July 29, 2021, <https://balkaninsight.com/2021/07/29/balkan-mini-schengen-leaders-eye-open-borders-by-2023/>.

⁴² C. King, *Post-Communism. Transition, Comparison, and the End of the "Eastern Europe"*, in *World Politics*, Vol. 53, No. 1, 2000, 143-172. Cfr. anche: S. Bartole, *Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale. Da satelliti comunisti a democrazie sovrane*, il Mulino, 2004; M. Calamo Specchia, M. Carli, G. Di Plinio, R. Toniatti (a cura di), *I Balcani occidentali. Le Costituzioni della transizione*, Giappichelli, 2008.

⁴³ L. Filipović, E. Hide, D. Mishkova, V. Petrović, V. Repovac-Nikšić, S. Turčalo, *Hybridity and Hybrid Regimes in the Western Balkans in a Time of War and Increased Geopolitical Tensions*, Background Paper, re-ENGAGE Project, September 27, 2024, <https://re-engaging.eu/hybridity-and-hybrid-regimes-in-the-western-balkans-in-a-time-of-war-and-increased-geopolitical-tensions/>.

⁴⁴ J. Sawicki, *Le forme di governo*, cit., 227-228. Inoltre, cfr.: J. Bugajski, *Political Parties of Eastern Europe: A Guide to Politics in the Post-Communist Era*, The Center for Strategic and International Studies, 2002; I. Van Biezen, *Political Parties in New Democracies. Part Organization in Southern and East-Central Europe*, Palgrave Macmillan, 2003; B. Kosowska-Gastol, P. Borowiec, K. Sobłowska-Mysłik, *Comparing Organizational Structures of Political Parties in Central and Eastern European Countries*, in Id. (eds.) *Organizational Structures of Political Parties in Central and Eastern European Countries*, Jagellonian University Press, 2016, 467 ss.

⁴⁵ J. Sawicki, *Le forme di governo*, cit., 229.

⁴⁶ *Idem*, 231.

7 • 1 • 2025



**LA TENUTA DELLA "DEMOCRAZIA ELETTORALE"
NELL'ERA DIGITALE**

CHIARA SPINIELLO

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Elezioni ed involuzioni autoritarie

LA TENUTA DELLA “DEMOCRAZIA ELETTORALE”
NELL’ERA DIGITALE

THE PRESERVATION OF ‘ELECTORAL DEMOCRACY’ IN THE DIGITAL ERA

*Chiara Spiniello** ORCID: CS 0009-0006-4735-2515

ABSTRACT

[It.] Al di qua e al di là dell’Atlantico, lo svolgimento delle più recenti tornate elettorali ha evidenziato forti distorsioni nei processi di voto. Il ricorso a tecniche di manipolazione mediatica, la diffusione di notizie fuorvianti e l’utilizzo non sempre trasparente dei fondi di finanziamento hanno comportato violazioni sistematiche della legislazione elettorale durante lo svolgimento delle campagne. Tali fenomeni – con il loro potenziale dirompente – sono stati in grado di incidere sui capisaldi degli ordinamenti democratici, dimostrando di poterne determinare lo slittamento verso forme di organizzazione illiberale.

Prendendo le mosse da un’analisi critica delle principali vicende che hanno contrassegnato le elezioni presidenziali statunitense e rumena del 2024, il contributo si interroga sulla preservazione delle garanzie elettorali e, più in generale, della democrazia liberale nell’era digitale.

Parole chiave: Elezioni – Ordinamento democratico – Tecnologie digitali – Stati Uniti – Romania

[Eng.] Across both sides of the Atlantic, recent electoral cycles have revealed significant distortions in electoral processes. The use of media manipulation techniques, the widespread dissemination of misleading information, and the opaque management of campaign financing have led to systematic violations of electoral legislation during the conduct of electoral campaigns. These phenomena – due to their disruptive potential – have proven capable of undermining the very foundations of democratic systems, potentially pushing them toward illiberal forms of governance.

Starting from a critical analysis of the main developments surrounding the 2024 presidential elections in the United States and Romania, this paper explores the preservation of electoral safeguards and, more broadly, the resilience of liberal democracy in the digital age.

Keywords: Elections – Democratic system – Digital technologies – United States – Romania

* Assegnista di Ricerca presso l’Internet and Communication Policy Center (ICPC), DISA-MIS, Università degli Studi di Salerno (<https://ror.org/0192m2k53>). Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. Responsabile del controllo editoriale: Arianna Angeli.



SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Elezioni, democrazia, digitale. 3. Per un'analisi empirica. 3.1. Dove non esistono limiti: il caso statunitense. 3.2. Dove i limiti ci sono (ma a che prezzo?): il caso rumeno. 4. Le «interferenze elettorali» e la “fine” della democrazia liberale: alcune riflessioni conclusive.



La crisi della democrazia liberale non si gioca solo nei Parlamenti e nelle cabine elettorali, ma anche nei neuroni e nelle sinapsi del nostro cervello.

Yuval Noah Harari, *Lezioni per il XXI secolo*.

1. PREMESSA

«Le parole sono importanti». Lo afferma, con vigore, un celebre regista italiano in uno dei suoi film *cult*¹. E lo sono ancor di più per chi le utilizza per mestiere. È questa la ragione che induce ad aprire il presente contributo con una premessa relativa al suo titolo, ritenendosi opportuno chiarire l'accezione data, in particolare, all'espressione “democrazia elettorale”. La democrazia elettorale, secondo una definizione del *Global democracy index report del V-Dem Institute*², si contraddistingue per essere una forma democratica «priva di vincoli diversi da quelli riconducibili alla forza dei numeri del mandato elettorale»³ e si pone, pertanto, in una posizione di subalternità rispetto al più pieno concetto di democrazia liberale⁴.

Non avendo l'intenzione di ricondurla nell'alveo della suddetta classificazione, chi scrive ha, in questa sede, impiegato la locuzione – col dovuto virgolettato – per enfatizzare l'assiologico legame che sussiste tra i due termini che la compongono.

Per questo motivo, la fase preliminare dello studio è consistita nell'effettuare una riflessione sul rapporto – evidentemente inestricabile – tra elezioni e democrazia, alla luce dell'avvento delle nuove tecnologie. Tale riflessione ha consentito di acquisire gli strumenti necessari per procedere, nel paragrafo

¹ Il presente contributo è uno dei risultati delle attività di ricerca svolte nell'ambito del progetto PRIN 2022KTTSCB - Digital Sovereignty in Comparative Perspective: State Authority, Corporate Power and Fundamental Rights in Cyberspace (CUP Master D53D23007300006).

Ci si riferisce a *Palombella Rossa* di Nanni Moretti.

² Pubblicato annualmente dal *V-Dem Institute* dell'Università di Göteborg, il *Global Democracy Index Report del V-Dem Institute (Varieties of Democracy)* è uno dei più autorevoli e completi strumenti di analisi comparata della qualità delle democrazie nel mondo. Il report del 2024 è consultabile all'indirizzo web v-dem.net/documents/43/v-dem_dr2024_lowres.pdf.

³ R. Toniatti, *L'identità costituzionale di Israele: un work in progress, fra judicial activism della Corte suprema e insidie illiberali della democrazia elettorale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, No. 1, 2024, 89. Più esattamente, il *Global Democracy Index Report del V-Dem Institute* definisce democrazie elettorali quei sistemi in cui «le elezioni multipartitiche per l'esecutivo sono libere ed eque; [vi sono] gradi soddisfacenti di suffragio, libertà di espressione, libertà di associazione». *Global Democracy Index Report del V-Dem Institute (Varieties of Democracy)*, cit., 12.

⁴ Il *Global Democracy Index Report del V-Dem Institute* stabilisce che per sussistere un modello di democrazia liberale «i requisiti della democrazia elettorale sono soddisfatti; [sono presenti] vincoli giudiziari e legislativi per l'esecutivo insieme alla protezione delle libertà civili e dell'uguaglianza davanti alla legge». *Global Democracy Index Report del V-Dem Institute (Varieties of Democracy)*, cit., 12.

successivo, ad un’analisi ragionata delle vicende che hanno accompagnato alcuni recenti processi elettorali.

Il 5 novembre e il 24 novembre 2024 si sono, infatti, svolte due significative tornate elettorali: la prima ha portato all’elezione del quarantasettesimo Presidente degli Stati Uniti d’America; la seconda – successivamente invalidata dagli organi di giustizia costituzionale – avrebbe condotto alla designazione del Presidente della Repubblica rumena. Entrambe le elezioni sono state contrassegnate dalla peculiarità (una delle) di aver fatto un imponente ricorso all’uso delle nuove tecnologie durante lo svolgimento della campagna elettorale.

Così, sulla base dei dati empirici ricavati dall’esame dei casi di studio, si è tentato in ultimo di trarre delle conclusioni, certamente parziali e non definitive⁵, sul potenziale di influenza dei media digitali rispetto all’integrità del processo elettorale e, più in generale, della preservazione degli ordinamenti democratici.

2. ELEZIONI, DEMOCRAZIA, DIGITALE

L’incipit del fondamentale volume *Democracy and Elections* di Richard S. Katz si apre con la dogmatica affermazione secondo cui «le elezioni sono le istituzioni cardine della democrazia moderna»⁶. Il politologo statunitense, incentrando l’interesse della sua opera nell’individuazione dell’intreccio tra il processo elettorale e il principio democratico, muove infatti dalla consapevolezza che:

La parola *democrazia* significa, letteralmente, “governo del popolo”. Fino al XVIII secolo, il termine era limitato alla descrizione di sistemi politici in cui la popolazione governava direttamente attraverso grandi assemblee. Una tale democrazia “pura” è difficile da immaginare in società complesse. Da qui, si è evoluta una forma “indiretta” o rappresentativa di democrazia, in cui il governo è esercitato dai rappresentanti eletti dal popolo⁷.

Mediante l’espressione del voto che porta alla designazione dei rappresentanti politici, si realizza, pertanto, l’esercizio della sovranità popolare. Specularmente, le elezioni rappresentano una cartina di tornasole per valutare la tenuta democratica dell’ordinamento; il fenomeno che consente, cioè e più di tutto, di misurare se e quanto il sistema valoriale di stampo liberale pluralistico⁸ alla base degli Stati democratici impregni il processo di formazione della volontà popolare. Ciò, certamente, viene in luce al momento delle votazioni – grazie a cui, com’è stato osservato, «inizia il circuito della politica»⁹ – ma altresì nelle fasi che lo precedono, quando si realizza l’effettivo rapporto dialettico tra elettori ed eletti. È in questi momenti, collocabili sul labile confine tra il tentativo di incentivare la partecipazione attiva dei

⁵ Il tema presenta una molteplicità di chiavi di lettura e potenziali spunti di riflessione, in costante e talvolta imprevedibile aggiornamento. Ci si riserva di approfondire ulteriormente l’argomento in successivi contributi.

⁶ R.S. Katz, *Democracy and Elections*, Oxford University Press, 1997, 3.

⁷ G. Gudgin, P. Taylor, *Seats, Votes, and the Spatial Organisation of Elections*, Pion, 1979, 1. Non è questa la sede per ripercorrere le origini e le evoluzioni del concetto di democrazia rappresentativa, né per soffermarsi sulle ragioni di un modello oramai in crisi. A titolo esemplificativo, si rinvia – per una ricostruzione delle vicende che hanno portato all’affermazione del principio rappresentativo – a H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Edizioni di Comunità, 1952; B. Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Flammarion, 1996; N. Urbinati, *Democrazia rappresentativa. Sovranità e controllo dei poteri*, Donzelli Editore, 2010; P. Ridola, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Giappichelli, 2011; mentre, per un’analisi dei fattori che ne hanno messo in discussione i capisaldi, si rimanda, tra gli altri, a G. Moschella, *Crisi della rappresentanza politica, sistema elettorale e trasformazione del partito politico*, in M. Scudiero (a cura di), *Stabilità dell’esecutivo e democrazia rappresentativa*, Jovene, 2009; L. Ferrajoli, *Sulla crisi della democrazia rappresentativa*, in G. Incorvati, F. Marcelli (a cura di) *Crisi della democrazia e crisi dei partiti in Italia e nel mondo*, Aracne, 2010; A. Morelli (a cura di), *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, Giuffrè, 2015.

⁸ P. Häberle, *Le libertà fonda mentali nello spazio costituzionale*, La Nuova Italia Scientifica, 1993.

⁹ R. Bin, *Lo Stato di Diritto*, il Mulino, 2004, 54.

cittadini alla vita politica e la volontà di manipolarne le intenzioni di voto¹⁰, che si costruisce di fatto la formazione del consenso elettorale.

In passato tale costruzione avveniva generalmente mediante l'intermediazione dei partiti politici. A seguito della liquefazione del tradizionale sistema partitico e della perdita da parte delle formazioni politiche della loro funzione di “bussola”¹¹, un'influenza significativa era esercitata dai (e mediante i) mezzi di comunicazione di massa (la televisione, primo fra tutti)¹². Oggigiorno sono, invece, le tecnologie digitali ad assolvere un ruolo fondamentale nel plasmare l'opinione dei cittadini elettori e nel determinare il successo elettorale dei candidati. Attualmente la diffusione e la fruizione delle notizie di carattere politico – ma, più in generale, lo stesso “far politica” – avviene, infatti, principalmente tramite la rete e le piattaforme digitali, ivi compresi i social networks (X, Facebook) e le applicazioni di video sharing (TikTok).

Lungi dal disconoscere il potenziale che tali strumenti portano con sé, soprattutto in termini di facilitazione alla partecipazione politica (rispetto ai canali tradizionali, infinitamente minori sono le barriere di ingresso, infinitamente maggiori le prospettive di espressione e confronto), non si può celare l'evidenza di come, nell'ecosistema digitale, i flussi informativi e il dibattito siano soggetti a distorsioni strutturali ed elevati rischi di manipolazione.

L'interazione politica (e non) mediata dalle piattaforme digitali si struttura secondo logiche algoritmiche, che implementano in maniera sistematica tecniche di profilazione e segmentazione dell'utenza basate sull'analisi comportamentale e sulla raccolta massiva di dati personali¹³. Tali processi – esponendo l'utente esclusivamente a contenuti coerenti con le proprie inclinazioni pregresse – finiscono col creare forme di isolamento selettivo (c.d. *filter bubble* o *echo chamber*)¹⁴ che, nell'attenuare le possibilità di interazione tra visioni eterogenee, amplifica il rischio di polarizzazione del dibattito, laddove l'esposizione alla diversità si configura prevalentemente in termini di antagonismo e radicalizzazione¹⁵.

A ciò si aggiunge, poi, la possibilità offerta dalle stesse piattaforme digitali di operare una comunicazione differenziale e modulata, che consente agli attori politici di indirizzare messaggi selettivi e potenzialmente incoerenti a specifiche porzioni del corpo elettorale, attraverso le c.d. strategie di *micro-targeting*¹⁶. Tale pratica è oramai largamente utilizzata nelle campagne elettorali. Essa non solo consente

¹⁰ Sul punto si veda F. Lanchester, *Propaganda elettorale*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXVII, Giuffrè, 128-130.

¹¹ Come argomenta Massari, «a mettere in crisi e a sconvolgere i sistemi di partito tradizionali è anzitutto l'usura storica di quelle classiche fratture o *cleavages* studiate e analizzate da Rokkan e Lipset che, per i due studiosi, avevano ‘congelato’ i sistemi di partito alla situazione esistente negli anni Venti del secolo scorso». O. Massari, *Dal partito di massa alla partitocrazia senza partiti*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, No. 3, 2018. La letteratura in argomento è ampia, a titolo esemplificativo, si citano qui alcuni fondamentali: O. Kircheimer, *The Transformation of the Western European Party Systems*, in J. La Palombara, M. Weiner (Eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, 1996, 177-200; P. Ignazi, *The Crisis of Parties and the Rise of New Political Parties*, in *Party Politics*, No. 2, 1996; R.J. Dalton, *The Decline of Party Identifications*, in R.J. Dalton, P.M. Wattenberg (Eds.), *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press, 2000, 19-36.

¹² Sul punto G. Sartori, *Homo videns: televisione e post-pensiero*, Laterza 1997.

¹³ D. Servetti, *Social network, deliberazione pubblica e legislazione elettorale di contorno*, in *Media Laws*, No. 1, 2020.

¹⁴ E. Pariser, *The Filter Bubble: What the Internet Is Hiding from You*, Penguin, 2011. Ne tratta diffusamente G. Pitruzzella, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, in G. Pitruzzella, O. Pollicino, S. Quintarelli (a cura di), *Parole e potere. Libertà d'espressione, hate speech e fake news*, Egea, 2017, 1-47; nonché E. Longo, *Dai big data alle «bolle filtro»: nuovi rischi per i sistemi democratici*, in *Percorsi Costituzionali*, No. 1, 2019.

¹⁵ E. Pariser, *The Filter Bubble: What the Internet Is Hiding from You*, op. cit.

¹⁶ F.J. Borgesi, Z. Möller et al., *Online Political Microtargeting: Promises and Threats for Democracy*, in *Utrecht Law Review*, No. 1, 2018.

di pubblicizzare contenuti sponsorizzati che spesso eludono le regole della legislazione elettorale di contorno (come il silenzio elettorale), ma viene altresì adoperata come tecnica di «soppressione del voto»¹⁷, volta a scoraggiare l’elettorato indeciso sul chi e se votare dal recarsi alle urne.

Ancora, altri strumenti di tecnologia automatizzata – quali i *bot*¹⁸, i *troll*¹⁹ e le *deepfakes*²⁰ – simulano interazioni autentiche e generano consenso apparente, al fine di amplificare artificialmente il sostegno e marginalizzare sistematicamente il dissenso. E, continuando, ci sono: l’hackeraggio, il *doxing*²¹, i *cyborg*²². Un’elencazione che potrebbe proseguire a lungo.

Chiaramente, l’insieme di questi fenomeni, appropriatamente definiti «interferenze elettorali»²³, pongono seri interrogativi «in merito al rapporto tra elettori ed eletti, all’idea e ai caratteri della cittadinanza, ai processi di selezione della classe dirigente, alla relazione tra Stato e società civile, alle idee stesse di partecipazione e rappresentanza politica»²⁴. Difatti, le «interferenze elettorali», che possono essere messe a punto da soggetti statali e non statali (ma anche parastatali²⁵), interni o esterni, in maniera esplicita o più spesso sommersa, rispondono ad obiettivi che variano dal raggiungimento di un certo risultato elettorale all’erosione dello stesso sistema di governo. Per questa ragione, esse sono suscettibili di pregiudicare la democrazia su più fronti: quello del dibattito pubblico, quello delle elezioni e, finanche, quello che inerisce la legittimità delle istituzioni democratiche²⁶.

Alla luce di queste osservazioni, il seguente paragrafo, assumendo come oggetto d’analisi due recenti tornate elettorali, si occupa di verificare empiricamente quanto, come e con quali conseguenze le «interferenze elettorali» agiscono nel concreto.

¹⁷ T. Wang, *The Politics of Voter Suppression. Defending and Expanding Americans’ Right to Vote*, Cornell University Press, 2012.

¹⁸ Definiti come «account automatizzati da un algoritmo, [...], caratterizzati da anonimità, un alto livello di attività e la tendenza a dare amplificazione a determinati temi, utenti o hashtag». M.G. Sessa, *Le interferenze elettorali: votare nel disordine informativo*, in D. Cersosimo, C. Destri *et al.* (a cura di), *Come votiamo? La pratica democratica del voto, tra diritto individuale e scelta collettiva*, Fondazione Giacomo Feltrinelli, 2022, 113.

¹⁹ Persone reali che ricercano intenzionalmente il conflitto online (o *sockpuppet* nel momento in cui usano identità fittizie). M. Bastos, *Brexit, Tweeted, Polarization and Social Media Manipulation*, Bristol University Press, 2024.

²⁰ L’ultima frontiera nel campo della manipolazione informativa del consenso elettorale le c.d. *deepfakes* «costituiscono allo stato attuale il risultato più evoluto dell’applicazione della *synthetic media technology* ai social network. Si tratta, [...], di media audio o visivi nonché foto e testi manipolati che sembrano autentici, quanto in realtà non lo sono affatto. Possono, infatti, riprodurre dettagli simili a quelli dei candidati politici o di persone che hanno un peso rilevante nel dibattito pubblico, compresi addirittura i tic facciali, per far dire o fare qualcosa che in realtà non hanno mai detto o fatto». A. Licastro, *La regolazione dello spazio informativo disintermediato dinanzi alla progressiva avanzata della “synthetic media technology” in tempo di tornate elettorali*, in *Diritto pubblico*, No. 3, 2024, 588.

²¹ La pratica di cercare e diffondere pubblicamente online informazioni personali e private (come ad es. nome e cognome, indirizzo, numero di telefono etc.) non autorizzate.

²² Account ibridi che combinano l’automazione dei *bot* con l’occasionale *input* umano.

²³ K. Berzina, E. Soula, *Conceptualizing Foreign Interference in Europe*, in *Alliance for Securing Democracy*, 18 March 2020.

²⁴ C. Riva, *I social in politica e la politica nei social*, in C. Riva (a cura di), *Social media e politica. Esperienza, analisi e scenari della nuova comunicazione politica*, Utet, 2021, 13. D’altra parte, come fa notare Servetti, «i *social network* rappresentano strumenti sviluppatasi nel giro di pochi anni non per le esigenze della deliberazione pubblica e della politica democratica, bensì in coerenza con le dinamiche di mercato alla base degli enormi profitti che le poche e grandi *corporations* che ne gestiscono le piattaforme registrano grazie alla raccolta e alla commercializzazione delle informazioni ivi raccolte». D. Servetti, *Social network, deliberazione pubblica e legislazione elettorale di contorno*, cit., 197.

²⁵ Sessa riporta l’esempio dei tentativi di interferenza politica a supporto della c.d. Brexit portate avanti dal magnate russo Yevgeny Prigozhin e strettamente legate al GRU, braccio di *intelligence* del Ministero della Difesa russo. M. G. Sessa, *Le interferenze elettorali: votare nel disordine informativo*, cit., 111.

²⁶ A. Licastro, *La regolazione dello spazio informativo disintermediato dinanzi alla progressiva avanzata della “synthetic media technology” in tempo di tornate elettorali*, cit., 590.

3. PER UN'ANALISI EMPIRICA

Il 2024 è stato l'anno «più elettorale della storia»²⁷, quello in cui, cioè, più della metà della popolazione mondiale, appartenente a 76 Paesi diversi, è stata chiamata alle urne per esprimere il proprio voto. In un simile scenario – capace di mandare in fibrillazione qualsiasi osservatore dei processi elettorali – individuare dei validi casi di studio si sarebbe rivelata, in ogni caso, un'operazione agevole. Dal Brasile alla Gran Bretagna, dall'India al Belgio, dal Messico a Taiwan la chiamata alle urne ha fatto il giro del mondo. Tuttavia, due sono state le tornate elettorali che hanno attirato, in particolare, l'attenzione di chi scrive: le elezioni presidenziali statunitense e rumena.

Apparentemente tra loro molto distanti per forma di governo (presidenziale l'uno, semipresidenziale l'altro), tradizione politico-costituzionale (una democrazia consolidata la prima, una democrazia “giovane” la seconda), dimensioni (con una differenza significativa di abitanti ed estensione territoriale)²⁸; gli Stati Uniti e la Romania condividono, inaspettatamente, talune peculiarità. Prima fra tutte, il ruolo strategico occupato nell'attuale assetto geopolitico mondiale: da un lato, gli Stati Uniti restano la prima potenza militare al mondo, il cui posizionamento è fondamentale per la strutturazione delle alleanze internazionali; dall'altro, la Romania si presenta oggi come uno Stato chiave nello scacchiere di sicurezza europeo nonché il barometro della stabilità NATO nell'Europa dell'Est, per via della sua collocazione territoriale. Inoltre, sia negli USA che in Romania si sta assistendo ad uno slittamento (potenziale o già in corso) verso forme di governo illiberali. Infine, in entrambi i Paesi le nuove tecnologie hanno giocato un ruolo fondamentale nello svolgimento delle più recenti campagne elettorali e, conseguentemente, nella configurazione del risultato ottenuto alle urne, il che li rende due ottimi banchi di prova per (tentare di) rispondere alla domanda di ricerca da cui muove il presente scritto.

3.1. *Dove non esistono limiti: il caso statunitense*

Con 312 Grandi Elettori rispetto ai 226 conquistati dalla candidata democratica Kamala Harris, il 5 novembre 2024, Donald J. Trump è stato eletto quarantasettesimo Presidente degli Stati Uniti d'America, accompagnato dalla contestuale conquista da parte del *Republican Party* (o GOP, *Grand Old Party*) della maggioranza dei seggi alla Camera dei Rappresentanti e al Senato²⁹. Si tratta di un risultato elettorale che, andando ben oltre le previsioni, solleva seri interrogativi sulle prospettive della democrazia americana per diversi motivi. Innanzitutto, in relazione al *come* Trump abbia conquistato la vittoria, fa riflettere la controversa campagna elettorale mediatica di cui è stato protagonista; e, subito dopo, rispetto al *nonostante cosa* abbia vinto, spinge a ragionare l'effettivo peso dei numerosi procedimenti giudiziari che lo hanno visto coinvolto.

²⁷ 2024 is the Biggest Election Year in History, in *The Economist*, 13 November 2023, in [economist.com/interactive/the-world-ahead/2023/11/13/2024-is-the-biggest-election-year-in-history](https://www.economist.com/interactive/the-world-ahead/2023/11/13/2024-is-the-biggest-election-year-in-history).

²⁸ Gli Stati Uniti hanno un'estensione territoriale circa 41 volte più grande rispetto alla Romania e una popolazione 17 volte maggiore.

²⁹ Il 5 novembre 2024 si sono svolte anche le elezioni per assegnare 468 seggi al Congresso (33 seggi del Senato e tutti i 435 seggi della Camera), nell'ambito delle quali i repubblicani hanno ottenuto il controllo del Senato, conquistando 53 seggi contro i 47 dei democratici, e mantenuto il controllo della Camera, conquistando 220 seggi contro i 215 dei democratici. L'insieme dei risultati elettorali è consultabile alla seguente pagina web: [usa.gov/election-results](https://www.usa.gov/election-results).

Che Trump, nel corso della sua carriera politica, abbia adoperato i media a fini propagandistici dalla dubbia liceità non è certo una novità. «A bombastic and media-savvy populist politician»³⁰, il Presidente statunitense aveva fatto un uso tattico della piattaforma di *microblogging* Twitter (oggi X), assicurandosi una notevole copertura mediatica, già in occasione della campagna presidenziale del 2016, dalla quale era risultato vincitore e nella quale, com’è stato osservato, per la prima volta «il populismo ha incontrato i social media digitali»³¹. Riuscendo a costruire un seguito di milioni e milioni di *follower*³², Trump ha adoperato Twitter, sin dalle origini, per diffondere notizie false, messaggi d’odio e teorie complottiste³³ ma anche per governare³⁴; perpetrando tale pratica per tutto il corso del mandato presidenziale, fino alla sua espulsione dal *social network* avvenuta a seguito dei fatti di Capitol Hill³⁵.

Tuttavia, il modo in cui il neoeletto Presidente statunitense ha organizzato la campagna elettorale del 2024, e le decisioni che ha assunto immediatamente dopo le elezioni, hanno aggiunto un nuovo tassello alla sua costruzione illiberale. Facendo leva su un ormai consolidato cambiamento di paradigma della comunicazione politica, con i *media* – in specie quelli digitali – che «hanno assunto un’eguale importanza, se non addirittura superiore, rispetto alla politica stessa»³⁶, Trump è riuscito a trasmettere per tutto il corso della campagna elettorale messaggi denigratori e fuorvianti, con un linguaggio spesso (eufemisticamente) inappropriato³⁷ e strumentalizzando finanche eventi drammatici come i tentativi di omicidio nei suoi confronti³⁸. Prima di essere reintegrato su (quella che sarebbe diventata) la piattaforma X, grazie al sodalizio col nuovo

³⁰ Y. Zhang, J. Lukito, J. Suk, R. McGrady, *Trump, Twitter, and Truth Social: how Trump Used both Mainstream and Alt-Tech Social Media to Drive News Media Attention*, in *Journal of Information Technology & Politics*, 13 March 2024, 1.

³¹ F.S. Pérez, I.A. Román, J.L. Rodríguez, *Seizing the Populist Rhetorical Toolkit*, in M. Lockhart, (Ed.), *President Donald Trump and His Political Discourse*, Routledge, 13-32.

³² Secondo quanto rilevato dal *Pew Research Center*, il giorno delle elezioni, l’8 novembre 2016, Trump aveva 12.9 milioni di follower, due in più dell’avversaria Hillary Clinton (10.2 milioni di follower). In pewresearch.org/journalism/2016/07/18/candidates-differ-in-their-use-of-social-media-to-connect-with-the-public/.

³³ Delle numerose analisi politologiche e linguistiche sui contenuti dei messaggi virtuali di Trump si ricordano qui, a titolo esemplificativo, O. Winberg, *Insult Politics: Donald Trump, Right-Wing Populism, and Incendiary Language*, in *European Journal of American Studies*, No. 2, 2017; G. Stolee, S. Caton, *Twitter, Trump, and the Base: A Shift to a New Form of Presidential Talk?*, in *Signs and Society*, No. 1, 2018; L. Shchylho, M. Korovai, *Linguistic Means of Speech Manipulation in Modern English-Language Foreign Policy Media Discourse: Synergistic Approach*, in *Philological Treatises*, No. 1, 2024.

³⁴ Secondo Allegranti, tramite Twitter Trump ha «governato gli Stati Uniti, facendo un uso performativo del mezzo. Non si è limitato a esprimere le proprie posizioni pubbliche [...], ma ha compiuto atti che avevano un valore politico immediatamente esecutivo oltre che comunicativo». In D. Allegranti, *La voce di un presidente: Donald Trump e i discorsi d’odio*, in *Filosofi(e) Semiotiche*, No. 1, 2024, 218. Peraltro, principalmente grazie ai *social networks* (in particolare Facebook), Trump ha vinto le stesse elezioni del 2016; per mezzo di un’azione messa a punto da *Cambridge Analytica*, l’ex società di consulenza britannica che ha raccolto informazioni personali dagli account Facebook degli utenti, senza il loro consenso «per indirizzarli con annunci politici personalizzati». Per un approfondimento della vicenda si veda C. Wylie, *Mindf*ck. Cambridge Analytica and the Plot to Break America*, Random House, 2019.

³⁵ L’8 gennaio 2021 Twitter ha sospeso Donald J. Trump per incitamento alla violenza, ritenendolo responsabile di aver aizzato i suoi seguaci – tramite la diffusione di *fake news* su presunti brogli elettorali – a compiere un tentativo di colpo di Stato presso la sede del Congresso, nel giorno in cui era in corso il procedimento di conferma dell’elezione di Joe Biden, il 6 gennaio 2021. Dopo una pausa di un anno dai *social media*, Trump è riapparso su Truth Social, una piattaforma *social media* da lui fondata.

³⁶ P.P. Chakraborty, *Strategic Use of Social Media and Podcasts in Donald Trump’s 2024 Presidential Campaign*, in *European Economic Letters*, No. 4, 2024. A tal proposito, Bell fa notare che «piaccia o no, il principale linguaggio politico del 2024 non è stato un discorso eloquente, ma un post sui social media o un videoclip. Trump ha padroneggiato queste forme [di comunicazione] come nessun altro e le ha usate per trasformare il suo Paese». D. A. Bell, *The Age of Trump and Musk: Reflections on the Election of 2024*, in *Society*, No. 62, 2025, 110.

³⁷ «Trump impreca, insulta i suoi avversari con termini volgari, sessisti e razzisti, e spesso sembra un bambino di terza elementare. Ma nel corso degli anni, ha assuefatto una larga parte dell’elettorato a questo comportamento. Per loro, il suo modo di fare è la prova che è disposto a infrangere le regole di un sistema che lui stesso li ha aiutati a vedere come completamente corrotto». *Ibidem*.

³⁸ In yorku.ca/news/2024/09/18/the-second-assassination-attempt-on-donald-trump-in-64-days-is-a-troubling-turn-of-events/.

proprietario Elon Musk, ha potuto veicolare i propri contenuti tramite canali alternativi, quali Truth, YouTube nonché mediante numerosi Podcast. Tuttavia, è stato proprio il ritorno su X – che da spazio neutrale si è così tramutato in un’arena politicizzata, «simbolo delle contraddizioni insite nella gestione privatizzata del discorso pubblico»³⁹ – a offrirgli le maggiori *chances* di diffusione propagandistica. Secondo un’analisi condotta da un gruppo di ricercatori dell’HUMANSLab dell’University of Southern California, che hanno esaminato i post pubblicati dagli utenti di X (dove Trump vanta ben 92 milioni di *follower*) tra il 1° maggio 2024 e il 31 luglio 2024, tra le *keywords* e gli *hashtag* più digitati compaiono “Trump” (5.730.951 di frequenze) e “MAGA” (*Make America Great Again*, lo slogan trumpiano, 2.648.869 frequenze)⁴⁰. Si attestano sul medesimo ordine di grandezza le menzioni ricevute dal suo *account* e da quello del GOP⁴¹.

Ma non è tutto. L’*endorsement* pubblico ricevuto proprio dal proprietario di X, e l’ingente dotazione finanziaria che il multimiliardario ha dichiaratamente messo a disposizione della campagna presidenziale di Trump, hanno aperto ad un nuovo, controverso, fenomeno. È vero che, a partire dalla discussa sentenza *Citizens United v. FEC*⁴², con la quale la Corte Suprema statunitense ha sostanzialmente legalizzato la circolazione di enormi flussi di denaro privato e aziendale in politica, il “corteggiamento” dei candidati nei confronti dei finanziatori si è imposto come una pratica frequente; ma, mentre in passato gli *sponsor* preferivano plasmare le politiche a porte chiuse, oggi scelgono di svolgere un ruolo attivo nell’arena pubblica. «Ciò che spicca in questo ciclo elettorale», infatti, «[...] non è solo l’influenza della ricchezza, ma la sua visibilità»⁴³. Una visibilità che porta con sé conseguenze indirette e dirette, non solo in termini di aumento del patrimonio degli investitori⁴⁴, ma anche di conquista di ruoli di potere. Emblematico è, in tal senso, l’affidamento a Elon Musk della direzione del DOGE, *Department of Government Efficiency*, il dipartimento istituito dall’amministrazione trumpiana con l’obiettivo di ridurre gli sprechi governativi, semplificare la burocrazia e modernizzare i sistemi tecnologici federali.

In buona sostanza, la campagna elettorale presidenziale del 2024 è stata contrassegnata da due elementi distintivi: la totale assenza di qualsiasi argine alle attività di disinformazione online – il che rimanda al più generale tema del (non) contrasto alla *disinformation* negli Stati Uniti⁴⁵ –; e l’affermazione politica di poteri privati, non regolamentati, che conducono ad inevitabili conflitti di interesse. Oggi, ci si trova, pertanto, nella paradossale situazione in cui il soggetto che detiene la proprietà di uno dei mezzi di comunicazione più influenti – nonché di numerose altre attività imprenditoriali rilevanti per l’economia

³⁹ G. Boccia Artieri, *La metamorfosi dei media digitali*, in *il Mulino*, No. 1, 2025, 175.

⁴⁰ A. Balasubramanian, V. Zou, H. Narayana, C. You, L. Luceri, E. Ferrara, *A Public Dataset Tracking Social Media Discourse about the 2024 U.S. Presidential Election on Twitter/X*, University of Southern California HUMANSLab, Working Paper No. 6, 2024.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Citizens United v. FEC*, 558 U.S. 310 (2010). Nella decisione, nata da un ricorso dell’associazione *Citizens United* contro il *Federal Election Commission*, la Corte ha stabilito che imporre delle restrizioni alle spese politiche compiute dalle aziende e organizzazioni private comporta una violazione del Primo Emendamento, che garantisce la libertà di espressione. Per un commento dettagliato della sentenza si rimanda a B.A. Smith, *Campaign Finance and Free Speech: Finding the Radicalism in Citizens United v. FEC.*, in *Harv. J.L. & Pub. Pol’y*, No. 41, 2018.

⁴³ J. Späth, *The Rise of Techno Authoritarianism and its Impact on US Foreign Policy*, Österreichisches Institut für Internationale Politik, Policy Brief No. 15, 2025, 5.

⁴⁴ È stato stimato che a fronte dei 290 milioni di dollari spesi da Musk per finanziare la campagna elettorale di Donald Trump, il suo patrimonio netto complessivo è aumentato di 170 miliardi di dollari dopo la vittoria elettorale di Trump. Ciò principalmente a causa «dell’aumento della capitalizzazione di mercato delle sue attività associate». F. Sidiqui, T. Thadani, *Elon Musk Put \$277 Million into the Election. He’s \$200 Billion Richer This Year*, *The Washington Post*, 15 December 2024, in [washingtonpost.com/business/2024/12/15/elon-musk-trump-election-wealth/](https://www.washingtonpost.com/business/2024/12/15/elon-musk-trump-election-wealth/).

⁴⁵ Sul punto O. Pollicino, P. Dunn, *Disinformazione e intelligenza artificiale nell’anno delle global elections: rischi (ed opportunità)*, in *Federalismi.it*, No. 12, 2024.

del Paese – occupa un ruolo di spicco nella pubblica amministrazione. A farne le spese è, innanzitutto, la tenuta democratica dell’ordinamento, quella democrazia americana «grande perché buona»⁴⁶ che sembra sempre più assumere i tratti di una «democrazia», ossia di «una democrazia illiberale nella protezione dei diritti fondamentali e nella divisione dei poteri»⁴⁷.

A proposito di conflitto di interessi, poi, è a tutti noto che Donald J. Trump sia stato (e continui ad essere) coinvolto in diverse vicende giudiziarie. Oltre quelle che lo hanno visto protagonista durante lo svolgimento del primo mandato presidenziale⁴⁸, e che sono state dichiarate concluse dalla Corte Suprema, nei mesi precedenti alle elezioni ha dovuto affrontarne delle altre, i cui profili (se possibile) sono anche più gravi. È la prima volta nella storia degli Stati Uniti d’America che un (aspirante prima e) Presidente (poi) si sia trovato coinvolto in più procedimenti penali a livello federale e statale⁴⁹. È la prima volta che un Presidente statunitense sia stato soggetto, per ben due volte, ad una procedura di *impeachment*⁵⁰.

A dispetto di questo scenario, e delle correlate implicazioni giuridiche su cui si potrebbe discernere lungamente, Trump ha “avuto la forza” di destrutturare la valenza simbolica di tali avvenimenti agli occhi dei suoi elettori, riconquistandone la fiducia e dimostrando come il c.d. “trumpismo” sia oramai radicato nel tessuto sociale americano.

3.2. Dove i limiti ci sono (ma a che prezzo?): il caso rumeno

Con una pronuncia che ha ben pochi precedenti nella storia delle democrazie liberali europee – un analogo caso di annullamento elettorale si rinviene, nel XXI secolo, solo nelle elezioni presidenziali austriache del 2016⁵¹ –, la Corte costituzionale rumena, *Curtea Constituțională a României*, con la sentenza n. 32 del 6 dicem-

⁴⁶ Lo slogan trumpiano *Make America Great Again* trae spunto dalla citazione «America is great because she is good, and if America ever ceases to be good, she will cease to be great», riconducibile al missionario Eddy Sherwood negli anni ‘40, ed erroneamente attribuita a Tocqueville da diversi Presidenti (Dwight Eisenhower, Gerald Ford, Ronald Reagan e Bill Clinton). Françoise Mélonio precisa, a riguardo, che «non c’è dubbio che Tocqueville non avrebbe mai detto che l’America è buona, poiché era piuttosto critico». F. Mélonio, *Il «mio» Tocqueville*, in *Filosofia politica*, No. 3, 2024, 495; nonché E. Sherwood, *The Kingdom of God and the American Dream: The Religious and Secular Ideals of American History*, Harper & Brothers, 1941.

⁴⁷ N. Bellanca, *Trump e le altre democrazie: perché votiamo chi ci fa stare peggio*, in *MICROMEGA*, 2024.

⁴⁸ In argomento G. Rando, *President Trump’s House of Cards: troppi interessi, nessuna azione risolutiva*, in *Forum DPCE online*, 18 maggio 2017.

⁴⁹ Il 10 gennaio 2025 Donald Trump è stato condannato con una sentenza di *unconditional discharge* (ossia senza pena) per il caso Stormy Daniels; mentre gli altri tre processi sono stati sospesi o archiviati a seguito della sua rielezione alla presidenza nel novembre 2024. Ha proposto una ricostruzione delle vicende processuali di Trump G. Caravale, *Dall’assalto a Capitol Hill alla riconquista della Casa Bianca: la definizione dei caratteri della nuova presidenza passa anche dalla Corte Suprema*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, No. 3, 2024.

⁵⁰ La prima nel 2019, per abuso di potere e ostruzione al Congresso, e la seconda nel 2021, per incitamento all’insurrezione. In entrambi i casi è stato prosciolto dall’accusa. Per un approfondimento sul tema della messa in stato d’accusa del Presidente statunitense – che è disciplinata dall’art. II, sez. IV, Cost., secondo cui «Il Presidente, il Vice-presidente e tutti i titolari di cariche pubbliche negli Stati Uniti saranno destituiti dal loro ufficio qualora, in seguito ad accusa mossa dalla Camera, risultino colpevoli di tradimento, di corruzione o di altri gravi reati» – si veda F.O. Bowman, *Impeachment in the United States*, in C. Monaghan, M. Flinders, A.Z. Huq (Eds.), *Impeachment in a Global Context*, Routledge, 2024, 132-152.

⁵¹ Accogliendo il ricorso presentato dal partito della Libertà (*Freiheitliche Partei Österreichs*, FPÖ), la Corte costituzionale austriaca, *Verfassungsgerichtshof* (VfGH), dispose – con la pronuncia del 1° luglio 2016 –, l’annullamento del secondo turno di voto delle elezioni presidenziali, a causa delle irregolarità procedurali accertate nell’ambito del conteggio dei voti postali, iniziato in alcuni distretti elettorali (14 su 20 analizzati) prima che fosse definito il risultato del voto espresso nei seggi, in contrasto rispetto a quanto previsto dalla legge elettorale. In questo caso, dunque, non si erano registrate manipolazioni del risultato, bensì vizi formali e una «gestione impropria» delle schede elettorali. Per un approfondimento sulle motivazioni della sentenza si rimanda a M. Mazza, *Elezioni presidenziali austriache: primi elementi di riflessione*, in *DPCE Online*, No. 2, 2016. Non ha, invece, portato ad una invalidazione totale del risultato elettorale, ma ad un parziale revisione dello stesso la recente decisione

bre 2024 ha annullato l'intero procedimento elettorale relativo alla elezione del Presidente della Repubblica, che aveva preso il via il 24 novembre 2024 con lo svolgimento del primo turno di scrutinio⁵². Tale votazione si era conclusa con la sorprendente vittoria del candidato indipendente di estrema destra Călin Georgescu, il quale aveva ottenuto il 22% dei consensi, superando la candidata del partito liberale di centro-destra *Uniunii Salvați România* (USR) Elena Lasconi (19,2 %) e il primo ministro Marcel Ciolacu (19,15%).

Nonostante i sondaggi d'opinione condotti nel novembre 2024, pochi giorni prima delle elezioni, avessero mostrato come solo il 5% dell'elettorato intervistato supportasse la candidatura di Georgescu⁵³, questi – grazie ad una campagna elettorale di successo condotta sui *social media* (in particolare, sulla piattaforma di *video-sharing* TikTok) – era riuscito ad imporsi sui due più grandi partiti rumeni (i nazional-liberali, *Partidul Național Liberal*-PNL, e i socialdemocratici, *Partidul Social Democrat*-PSD), alla guida del Paese da oltre venticinque anni, ottenendo un posto nel secondo turno di ballottaggio, dove avrebbe dovuto contendersi la vittoria con Elena Lasconi (USR).

Tuttavia, proprio la sua principale arma di successo ha finito col tramutarsi nella causa cardine della sua *débâcle*. La pubblicazione il 4 dicembre 2024 di alcune *Notelor de Informare*, note informative emanate dal Ministero dell'interno, dal Servizio di *Intelligence* Estero, dal Servizio di *Intelligence* Interno e dal Servizio Speciale di Telecomunicazioni⁵⁴, ha infatti evidenziato un utilizzo non trasparente delle tecnologie digitali e dell'intelligenza artificiale nello svolgimento della campagna elettorale da parte del candidato ultra-nazionalista. Dai suddetti documenti si desume, nello specifico, che Georgescu si sia avvalso di migliaia di account falsi su TikTok per diffondere contenuti faziosi, utilizzando la piattaforma di messaggistica Telegram per coordinare e diffondere istruzioni ai medesimi *account*⁵⁵. Inoltre, nonostante avesse dichiarato alle autorità competenti di non aver sostenuto alcuna spesa elettorale, Georgescu ha retribuito diversi *influencer* per diffondere il suo programma, avvalendosi – secondo quanto riportato dall'agenzia investigativa rumena *Snoop* – di ingenti finanziamenti (circa due milioni di euro) messi a disposizione da *AdNom*, una società di pubblicità digitale legata al Cremlino⁵⁶. La Russia è stata ritenuta peraltro responsabile, come dichi-

della Corte costituzionale della Bulgaria, *Върховен касационен съд*, relativa alle elezioni legislative tenutesi nell'ottobre 2024. In particolare, i giudici bulgari hanno denunciato un conteggio errato delle schede elettorali (e dei relativi voti) che ha portato all'elezione illegale di 17 parlamentari di diversi schieramenti politici. In balkaninsight.com/2025/03/13/bulgarias-constitutional-court-disqualifies-election-of-17-mps/.

⁵² Secondo la Costituzione rumena, il Presidente della Repubblica «è eletto con voto universale, uguale, diretto, segreto e liberamente espresso (art. 81, c. 1). È eletto il candidato che ha raggiunto, al primo turno di scrutinio, la maggioranza dei voti degli elettori iscritti nelle liste elettorali (art. 81, c. 2). Qualora nessuno raggiunga tale *quorum*, si procede ad un secondo turno di ballottaggio tra i due candidati più votati, dal quale risulta vincitore colui che ha ottenuto la maggioranza dei voti (art. 81, c. 3). È la stessa Costituzione, poi, all'art. 146 lett. f), che attribuisce alla Corte costituzionale la funzione di «controlla(re) la procedura per l'elezione del Presidente della Romania e conferma(re) i risultati della votazione»; attribuzioni poi attuate in due testi legislativi: la l. n. 47/1992 sull'organizzazione ed il funzionamento della Corte costituzionale e la l. n. 370/2004 (in particolare, art. 52) che disciplina le elezioni presidenziali.

⁵³ Si vedano, ad esempio, i sondaggi condotti da *AtlasIntel* tra il 20 e il 22 novembre 2024 e da *INSCOP Research* tra il 7 e il 12 novembre, reperibili, rispettivamente, ai seguenti indirizzi web: hotnews.ro/exclusiv-ultimul-mare-sondaj-inainte-de-a-legerile-prezidentiale-elena-lasconi-trece-in-fata-lui-george-simion-dar-diferenta-este-mica-surpriza-calin-georgescu-continua-date-atlasintel-1841733 e inscop.ro/wp-content/uploads/2024/11/14.11.24-Sondaj-INSOP-la-comanda-LIBERTA-TEA-Partea-I-Alegeri-Prezidentiale.pdf.

⁵⁴ L'insieme di questi documenti, in origine segretati e poi soggetti ad un'azione di declassificazione, sono consultabili alla sezione *press releases* della pagina della presidenza rumena: presidency.ro/files/userfiles/Documente%20CSAT/Document%20CSAT%20SRI%20I.pdf.

⁵⁵ Il 3 dicembre 2024, Brie Pegum, responsabile globale del prodotto, dell'autenticità e della trasparenza di TikTok, audita presso la Commissione per il Mercato interno (Imco) del Parlamento europeo ha dichiarato che TikTok ha rimosso 66.000 account falsi, 7 milioni di “likes” e 10 milioni di *follower* finti dalla piattaforma precedentemente al primo turno di elezioni, nonché “reti” di centinaia di migliaia di account nei giorni successivi alla prima tornata elettorale.

⁵⁶ In snoop.ro/strategia-cu-bani-rusesti-cum-au-ajuns-reclamele-la-medicina-naturista-si-stirile-cu-sfinti-sa-influenteze-votul-romanilor-la-prezidentiale/.

arato dal Servizio di *intelligence* estero, di aver interferito nel procedimento elettorale con «un ampio uso di propaganda e contenuti generati dall’intelligenza artificiale (IA)»⁵⁷ e con attacchi informatici, fughe di informazioni e sabotaggi⁵⁸.

Sulla base di queste informazioni, la Corte costituzionale, che dal canto suo aveva già predisposto, a tre giorni dalle elezioni, un riconteggio dei voti dal quale non era però emersa alcuna azione fraudolenta, è intervenuta d’ufficio per annullare la votazione.

Sebbene non sia la prima volta che la *Curtea Constituțională* si esprima in materia elettorale – sempre in occasione della tornata elettorale del 2024 aveva stabilito l’esclusione dalla corsa presidenziale di Diana Șoșoacă a causa delle sue posizioni marcatamente antieuropeiste e, dunque, contrarie ai valori fondanti dello Stato rumeno⁵⁹ –, con la sentenza n. 32/2024 essa ha impresso una svolta storica. Tramite la sua emanazione, i giudici costituzionali rumeni sono stati, in qualche modo, pionieri nel (tentativo di) regolamentare, dopo averlo denunciato, l’impatto della trasformazione digitale sui processi elettorali democratici.

Difatti, adducendo come base della propria decisione i contenuti delle già citate note informative, la Corte ha motivato l’invalidazione del processo elettorale sostenendo che esso:

[...] sia stato inficiato per tutta la sua durata e in tutte le fasi da molteplici irregolarità e violazioni della legittimazione elettorale che hanno distorto la natura libera e corretta del voto espresso dai cittadini e le pari opportunità dei concorrenti elettorali, hanno influito sulla natura trasparente ed equa della campagna elettorale e non hanno rispettato le norme legali sul suo finanziamento. Tutto ciò ha avuto l’effetto convergente di non rispettare i principi essenziali delle elezioni democratiche [...] attraverso l’uso non trasparente e in violazione delle leggi elettorali delle tecnologie digitali e dell’intelligenza artificiale nello svolgimento della campagna elettorale, nonché attraverso il finanziamento della campagna elettorale da fonti non dichiarate, anche online⁶⁰.

Pur non facendo mai esplicito riferimento a Georgescu (né agli strumenti digitali da questi impiegati), la Corte costituzionale ha, cioè, ritenuto che le modalità di svolgimento della campagna elettorale siano state lesive del diritto a libere elezioni – sia per quanto attiene alla spontanea formazione del consenso da parte degli elettori sia relativamente alle parità di *chances* dei candidati –, così come disciplinato dalla

⁵⁷ K. Harward, *Likely Kremlin-Backed Election Interference Against Romania Threatens Bucharest’s Continued Support for Ukraine and NATO*, in *Institute for the Study of War*, 6 December 2024, 4.

⁵⁸ In romania.europolibera.org/a/document-csat-sie/33226816.html.

⁵⁹ Sul punto si veda C. Țuguî, *The Process for Electing the President of Romania*, in *Revista de Drept Constituțional*, No. 2, 2024; nonché R. Viorescu, D. Varela, *Constitutional Analysis of the Judgment of the Constitutional Court of Romania No. 32/2024 Annuling the Presidential Elections*, in *European Journal of Law and Public Administration*, No. 11, 2024, 243-260. Più in generale, in riferimento alla figura del Presidente della Repubblica, la Corte costituzionale rumena era già intervenuta nel 2007 e nel 2012 in occasione dei procedimenti di messa in stato d’accusa del Presidente Traian Băsescu. In entrambi i casi, tuttavia, i *referendum* vennero dichiarati invalidi a causa del mancato raggiungimento del *quorum*. Tuttavia, mentre nel 2007 – allorquando solo il 44% degli elettori aveva deciso di recarsi alle urne – il voto popolare ebbe uno schiacciante esito negativo (il 75% dei votanti si esprime contro la proposta di revoca di Băsescu); nel 2012, quando il tasso di affluenza aveva raggiunto il 46,2%, circa il 90% dei cittadini recatisi alle urne votò a favore della sua rimozione. In argomento S. Giannello, *Il Presidente della Repubblica in Romania tra semipresidenzialismo mite e parlamentarismo a forte impronta presidenziale nella dottrina costituzionale e nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, 2015. Relativamente al procedimento di messa in stato d’accusa del Presidente della Repubblica, si ricorda che la Costituzione rumena, all’art. 95, prevede che il Capo di Stato può essere rimosso solo per gravi violazioni costituzionali; la decisione – che deve essere presa dalla maggioranza dei membri delle due Camere riunite in seduta comune dopo aver ottenuto dal giudice costituzionale un’opinione non vincolante – deve poi essere confermata dal corpo elettorale, chiamato a esprimersi con un *referendum*, la cui validità è condizionata al raggiungimento del *quorum* del 50% più uno degli aventi diritto al voto.

⁶⁰ Paragrafi 5 e 11 della sentenza n. 32 del 6 dicembre 2024, in ccr.ro/wp-content/uploads/2025/02/RULING-No-32-2024.pdf.

Dichiarazione interpretativa del Codice di buona condotta in materia elettorale⁶¹ e dal Regolamento europeo in materia di trasparenza e *targeting* della pubblicità politica (Regolamento (UE) 2024/900)⁶²; entrambi testi richiamati nel corpo delle motivazioni.

Al di là dei profili processuali della sentenza⁶³ e delle eventuali zone d'ombra che essa porta con sé⁶⁴, rileva qui riflettere sugli aspetti sostanziali della stessa.

Appare cruciale, in tal senso e non solo ai fini del presente studio, il ruolo riconosciuto ai nuovi media. È significativo, infatti, che la disinformazione – intesa come «insieme di informazioni false, inesatte o fuorvianti progettate, presentate e diffuse a scopo di lucro o per ingannare intenzionalmente il pubblico e che possono arrecare un pregiudizio pubblico»⁶⁵ – assurga nel dispositivo della sentenza «a parametro di violazione dello Stato di diritto»⁶⁶. Oggi, l'esercizio delle libertà costituzionali – la decisione ne prende chiaramente atto – avviene nello spazio digitale: le violazioni lamentate sono, infatti, tutte perpetrate per mezzo delle tecnologie cibernetiche⁶⁷. I *social media* sono in grado non solo di influenzare le elezioni, considerando che le campagne elettorali si svolgono quasi del tutto *online*, ma anche di determinarne il risultato, con tutte le conseguenze che ne derivano in termini di abusi (interferenze straniere, disinformazione, ecc.) suscettibili di alterare i processi democratici. L'integrità del procedimento elettorale appare vulnerabile rispetto alle minacce digitali e, per questo, i mezzi giuridici posti a salvaguardia dello stesso devono essere ricalibrati, *in toto*, in relazione al nuovo ecosistema in cui sono chiamati ad operare. In quest'ottica, tramite la sentenza n. 32 del 6 dicembre 2024, la *Curtea Constituțională a României* sembra aver voluto muovere un ulteriore passo verso la consapevolezza di una (necessaria) regolamentazione giuridica della sfera digitale, contribuendo altresì alla formazione di quella «terza via nella governance globale di Internet»⁶⁸ che, a partire dall'adozione del *General Data Protection Regulation* (GDPR), è divenuta un caposaldo delle politiche dell'Unione europea⁶⁹.

Tuttavia, un'ulteriore, e in qualche misura alternativa, lettura può essere proposta sul significato (neppure così) recondito della decisione se la si considera in relazione all'attuale assetto geopolitico mondiale.

⁶¹ Approvata dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto del Consiglio d'Europa (c.d. Commissione di Venezia), il 6 dicembre 2024, ossia il giorno stesso della decisione, la Dichiarazione aggiorna le indicazioni del Codice del 2002 alla società digitale, prescrivendo – tra l'altro – che tra i doveri degli Stati rispetto alle elezioni rientri «l'obbligo di rafforzare la resilienza degli elettori, anche attraverso la sensibilizzazione dell'elettorato all'uso delle tecnologie digitali nelle elezioni e [...] alle sfide e ai rischi generati dalle campagne di disinformazione organizzate, che possono compromettere l'integrità dei processi elettorali» (par. 10), in [venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2024\)044-e](http://venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2024)044-e).

⁶² In particolare, viene richiamato il considerando n. 4 in cui si afferma che «la pubblicità politica può essere un vettore di disinformazione, specie se non ne è esplicitata la natura politica, se proviene da sponsor esterni all'Unione o se è oggetto di tecniche di targeting o tecniche di consegna dei messaggi pubblicitari», in eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202400900.

⁶³ In tal senso, sono stati sollevati dei dubbi sul fatto che la Corte sia, come già ricordato, intervenuta d'ufficio, «a fronte di una legislazione che le attribuisce un controllo ad istanza di parte (ex art. 52.2 l. n. 370/2004)», senza peraltro aver condotto alcuna verifica istruttoria né realizzato un contraddittorio con i soggetti coinvolti. Per un approfondimento sul punto si rimanda a A. Simoncini, *L'annullamento delle elezioni presidenziali in Romania. Luci ed ombre di una divisiva decisione costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, No. 1, 2025, 236.

⁶⁴ In argomento D. Căramidariu, A. Vertes-Olteanu, *Safeguarding Democracy: Constitutional Insights from Romania's Election Annulment*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, No. 1, 2025, 139-165.

⁶⁵ European Commission, *A Multi-Dimensional Approach to Disinformation. Report of the Independent High Level Group on Fake News and Online Disinformation*, Bruxelles, 2018, 15.

⁶⁶ S. Sassi, A. Sterpa, *La Corte costituzionale della Romania difende la democrazia liberale dalla disinformazione. Prime note sulla sentenza n. 32 del 6 dicembre 2024*, in *Federalismi.it*, No. 4, 2025, 163.

⁶⁷ A. Simoncini, *L'annullamento delle elezioni presidenziali in Romania*, cit., 235.

⁶⁸ Commissione europea, *A European Strategy for Data*, 2020, in digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/strategy-data.

⁶⁹ A proposito delle politiche digitali dell'UE si vedano, tra gli altri, M. Santaniello, *Sovranità digitale e diritti fondamentali: un modello europeo di Internet governance*, in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, No. 4, 2022 e R. Torino, S. Zorzetto (a cura di), *La trasformazione digitale in Europa. Diritti e principi*, Giappichelli, 2024.

Da più parti, non solo nell’opinione pubblica⁷⁰ e tra gli attori politici⁷¹ ma anche in dottrina⁷², è stata evidenziata la funzione “strumentale” della sentenza n. 32/2024, in quanto argine ad un tentativo di slittamento del governo rumeno da un campo euro-atlantico a uno di stampo russo-centrico; riposizionamento incoraggiato, non a caso, dall’intervento di potenze straniere⁷³. Del resto, Călin Georgescu, ben prima della sua scalata elettorale, aveva chiaramente espresso posizioni anti UE e anti NATO e nei giorni immediatamente successivi allo svolgimento del primo turno elettorale le aveva ribadite, finanche rafforzandole⁷⁴; sull’altro versante, la strategia di *endorsement* messa in piazza dal Cremlino è sembrata ricalcare quanto già messo in atto nelle recenti elezioni moldave, nell’ambito delle quali il *leader* dell’opposizione, Ilan Shor, era stato accusato di aver usufruito di finanziamenti russi per la propria campagna elettorale su Telegram⁷⁵.

È chiaro che, in quest’ottica, la sentenza n. 32/2024 della Corte costituzionale rumena – teoricamente nata come baluardo di difesa dei valori democratici e nei fatti tramutatasi in una decisione frettolosa che «manca di una giustificazione completa [*e lascia*] dubbi sulla sua legittimità in termini di equità procedurale»⁷⁶ – rischia di approdare in un’eterogenesi dei fini, con un indebolimento della fiducia nei confronti del circuito democratico e, dunque, della democrazia stessa; se non, addirittura, con una lesione dello stato di diritto⁷⁷.

4. LE «INTERFERENZE ELETTORALI» E LA “FINE” DELLA DEMOCRAZIA LIBERALE: ALCUNE RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Quando nel 1928 Carl Schmitt, nella sua *Dottrina della Costituzione*, profetizzava che «un giorno, per mezzo di ingegnose invenzioni, ogni singolo uomo, senza lasciare la sua abitazione, con un apparecchio [*potrebbe*] continuamente esprimere le sue opinioni sulle questioni politiche e che tutte queste opinioni

⁷⁰ Da un sondaggio condotto dal professor Sergiu Gherghina, insieme ad un team di ricercatori dell’Università Babes-Bolyai di Cluj-Napoca in Romania, tra dicembre 2024 e gennaio 2025, è emerso che circa il 40% degli intervistati ritenesse l’annullamento delle elezioni sbagliato e che la reale ragione dell’invalidazione fosse legata alla volontà di bloccare l’ascesa politica di Georgescu. S. Gherghina, *The Lessons of Romania’s Annulled Presidential Election*, in *Political Insight*, 2025, 35.

⁷¹ Se ci si sarebbe naturalmente aspettati una reazione di condanna da parte del Cremlino e della Russia, del tutto sorprendente è stata la reazione avversa mostrata da figure verticistiche delle istituzioni politiche statunitensi: Elon Musk ha denunciato l’annullamento delle elezioni, pubblicando su X un post contro il Presidente della Corte costituzionale rumena che recitava «This guy is a tyrant, not a judge»; mentre, il vicepresidente degli Stati Uniti J.D. Vance ha definito la sentenza «una censura antidemocratica della libertà di parola e degli oppositori politici». *J.D. Vance and Elon Musk Ramp Up Romanian Election Dispute*, in [reuters.com/world/europe/elon-musk-ramps-up-romanian-election-row-branding-chief-judge-tyrant-2025-02-20/](https://www.reuters.com/world/europe/elon-musk-ramps-up-romanian-election-row-branding-chief-judge-tyrant-2025-02-20/).

⁷² V. Anghel, *Why Romania Just Canceled Its Presidential Election*, in *Journal of Democracy*, in journalofdemocracy.org/online-exclusive/why-romania-just-canceled-its-presidential-election/.

⁷³ In tal senso la Commissione di Venezia ha affermato che «the Court [...] identified an attack on the sovereignty of the State of Romania due to the external influence on the election process». Venice Commission, *Urgent Report – On the Cancellation of Election Results by Constitutional Courts* – Issued on 27 January 2025 pursuant to Article 14a of the Venice Commission’s Revised Rules Procedure, Strasbourg, 27 January 2025, CDL-PI (2025)001, para 7.

⁷⁴ In un’intervista rilasciata all’agenzia di stampa *Reuters* il 4 dicembre, Georgescu aveva sostenuto che era «impossibile per lui accettare di continuare il sostegno della Romania all’Ucraina» e che «il sistema di difesa missilistica balistica statunitense Aegis di stanza in Romania e il gruppo tattico della NATO schierato in territorio rumeno non sono tra le sue priorità». In [reuters.com/markets/commodities/romania-georgescu-against-ukrainian-grain-exports-via-romania-2024-12-04/](https://www.reuters.com/markets/commodities/romania-georgescu-against-ukrainian-grain-exports-via-romania-2024-12-04/).

⁷⁵ K. Harward, *Likely Kremlin-Backed Election Interference Against Romania Threatens Bucharest’s Continued Support for Ukraine and NATO*, cit., 5.

⁷⁶ D. Cărmădăriu, A. Verșeș-Olteanu, *Safeguarding Democracy: Constitutional Insights from Romania’s Election Annulment*, cit., 164.

⁷⁷ Sostiene questa tesi C. Dumitrașcu-Antoniou, *Pristine Constitutional! On the Dazzling Illegality of Judgment no. 32/2024 of the Constitutional Court for Annuling the Entire Electoral Process*, in papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5162407. Peraltro, molto interessante è la lettura proposta da Iancu che – riprendendo il concetto di *militant democracy* elaborato da Karl Loewenstein negli anni ‘30 in riferimento al collasso della Repubblica di Weimar e secondo cui una democrazia è tenuta a difendersi dalle forze antidemocratiche anche ricorrendo a misure restrittive (es. scioglimento di partiti, divieto di candidatura, censura di contenuti eversivi) – descrive l’annullamento delle elezioni presidenziali rumene come una manifestazione estrema di democrazia militante, in cui si è scelto di colpire un singolo individuo in luogo della formazione politica. B. Iancu, *Militant Democracy and Rule of Law in Three Paradoxes: The Annulment of the Romanian Presidential Elections*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2025, 1-28.

[*verrebbero*] automaticamente registrate da una centrale, dove occorre solo darne lettura»⁷⁸, probabilmente aveva già intuito il potenziale degenerativo insito in tali strumenti. Egli, infatti, concludeva la sua riflessione affermando che «ciò non sarebbe affatto una democrazia particolarmente intensa, ma solo una riprova della circostanza che lo Stato [...] sarebbe totalmente privatizzato»⁷⁹.

Del resto, come si è visto con le elezioni statunitense e rumena, le implicazioni dei media digitali sui processi elettorali sono estremamente profonde e decisamente pericolosi gli approdi, in termini di erosione dell'assetto democratico dell'ordinamento, a cui sono in grado di condurre.

Al di là dell'Atlantico, il ricorso a tecniche di manipolazione dell'informazione ha consentito a Trump di divenire, per la seconda volta e a dispetto dei numerosi procedimenti giudiziari a suo carico, Presidente degli Stati Uniti d'America. Nella sua strategia comunicativa, come d'altronde erano già avvenuto per la campagna elettorale del 2016, è stato fondamentale l'utilizzo dei *social media*, mediante i quali si è rivolto direttamente al corpo elettorale bypassando il tradizionale circuito informativo. Seducendo i suoi sostenitori con una retorica *antiestablishment*, e appigliandosi alle più svariate teorie complottiste e antiscientifiche (dai presunti brogli elettorali alla negazione della transizione di genere), Trump ha trovato in Musk, ricchissimo “sovrano del cyberspazio”, il perfetto alleato per la sua “battaglia illiberale”. Se, infatti, egli darà davvero vita al manifesto elettorale propagandato durante la campagna⁸⁰, l'America scivolerà inevitabilmente verso forme illiberali di gestione della cosa pubblica, in barba a qualsiasi sistema di *checks and balances* e tutela dello Stato di diritto.

Da questa parte del mondo, la campagna di Georgescu ha fatto leva su un sofisticato ecosistema di disinformazione digitale che, da una situazione di partenza svantaggiosa, gli ha consentito di balzare in vetta alla classifica delle preferenze elettorali. Tramite l'utilizzo di piattaforme digitali, presentando contenuti mistico-emotivi e cospiratori (dalla teoria del finto sbarco sulla luna a quella sull'inesistenza dell'H2O) la cui diffusione è stata amplificata dall'intervento russo, egli è riuscito a veicolare il consenso degli elettori. Nonostante l'annullamento del procedimento elettorale da parte della *Curtea Constituțională* – decisione che, per le ragioni di cui si è detto, ha probabilmente rappresentato “una pezza più grande del buco” –, Georgescu ha comunque centrato l'obiettivo. Il suo scopo, infatti, non era tanto (o, almeno, non solo) la vittoria elettorale, ma l'erosione della fiducia nei confronti delle istituzioni democratiche e la normalizzazione della retorica antisistema. E in questo, si può dire, sia riuscito pienamente⁸¹.

I due processi elettorali mostrano, dunque, una serie di convergenze – di cui, peraltro, è specchio la menzionata contestazione da parte dei politici statunitensi della sentenza dei giudici rumeni –, le quali dimostrano come stia crescendo, attraverso le divisioni geopolitiche, l'allineamento delle narrazioni autoritarie per mezzo delle tecnologie digitali.

⁷⁸ C. Schmitt, *Dottrina della Costituzione*, Giuffrè, 1984, 322.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ In [presidency.ucsb.edu/documents/2024-republican-party-platform](https://www.presidency.ucsb.edu/documents/2024-republican-party-platform).

⁸¹ Per quanto riguarda, invece, la sua vicenda elettorale, Călin Georgescu ha visto respingersi sia il ricorso che aveva presentato presso la Corte europea per i diritti dell'uomo (CEDU) per l'annullamento delle elezioni di novembre, sia la possibilità di presentarsi alla nuova tornata elettorale del 4 maggio, essendo stata ritenuta inammissibile la sua candidatura da parte della Commissione elettorale di Bucarest. Decisione, questa, confermata dalla Corte costituzionale, al quale Georgescu si era rivolto in appello. La sua eredità politica, tuttavia, non è andata persa. Alla data di chiusura di questo scritto, infatti, si è svolto il “nuovo” primo turno elettorale che ha visto l'affermazione del *leader* del partito ultranazionalista *Alianța pentru Unirea Românilor* (AUR), George Simion, con il 40,96% di preferenze. Questi, però, non è riuscito a confermare il risultato nel secondo turno di ballottaggio del 18 maggio, dove ha avuto la meglio Nicușor Dan, candidato indipendente dell'area centrista e attuale sindaco di Bucarest, che ha conquistato il 53,60% di voti, quasi otto punti percentuali in più rispetto a Simion (46,40%).

Non è un caso che D’Atena veda nella rete o, meglio, nella manipolazione del consenso attuabile tramite essa, una delle possibili cause di slittamento degli Stati verso forme di governo illiberale⁸². O, più esattamente, come lo Stesso le definisce – citando il modello teorizzato da Fareed Zakaria⁸³ – di democrazie illiberali. Mentre il prototipo della democrazia liberale, che ha contraddistinto l’Occidente per almeno un secolo, è caratterizzato da elezioni libere ed eque, tutela dello stato di diritto, separazione dei poteri e garanzia dei diritti individuali; la democrazia illiberale, nel rinnegare i suddetti principi, si basa sulla coercizione del consenso elettorale, sull’accentramento dei poteri nelle mani dell’esecutivo, sulla limitazione delle libertà fondamentali, sull’indebolimento e manipolazione delle istituzioni democratiche (come i corpi intermedi o la stampa)⁸⁴. Tutte condizioni, queste, che le operazioni di «interferenza elettorale» possono ingenerare. Le innovazioni tecnologiche, è inutile oramai negarlo, sono vulnerabili a usi distorti che facilitano la diffusione di disinformazione, contribuendo così a minare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni democratiche, la cui legittimità si fonda anche sull’integrità del processo elettorale.

È chiaro che immaginare un’inversione di tendenza di una prassi, che si sta sempre più consolidando, non è semplice: chi dovrebbe contrastare tali fenomeni? Tramite quali strumenti? Con quali sanzioni? Ad oggi, nel vuoto della regolamentazione statale (soprattutto in ambito elettorale)⁸⁵, sono principalmente i media digitali ad autoimporsi delle regole. Un po’ goffamente, in un percorso non lineare fatto di vari dietro-front, e decisamente poco legittimamente – dal momento che sono e restano poteri privati che, in tal modo, si arrogano l’esercizio di funzioni pubbliche –, le piattaforme digitali dettano e (in teoria) fanno applicare a loro stesse la legge.

L’interdisciplinarietà del fenomeno, va detto, non rende le risposte prevedibili. Gli interessi in gioco sono molti e molto diversi tra di loro e, soprattutto, si muove da un punto di partenza paradossale, dal momento che per limitare la manipolazione ed accrescere gli spazi di libertà «ci sarebbe [inanzitutto] bisogno di un cittadino consapevole e partecipante, mentre proprio quegli sviluppi tecnologici e altri fenomeni contemporanei spingono al distacco e all’indifferenza»⁸⁶.

⁸² A. D’Atena, *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell’era digitale*, in *Rivista AIC*, No. 2, 2019. Come lui, A. Sajó, *Ruling by Cheating. Governance in Illiberal Democracies*, Cambridge University Press, 2021; G. Suffia, G. Ziccardi, *Fake news, guerra dell’informazione ed equilibri democratici*, in *Federalismi.it*, No. 11, 2020; M. Mandelbaum, *Democracy’s Good Name: The Rise and Risks of the World’s Most Popular Form of Government*, in *Public Affairs*, 2007.

⁸³ F. Zakaria, *The Rise of Illiberal Democracy*, in *Foreign Affairs*, 1997, nonché F. Zakaria, *The Future of Freedom. Illiberal Democracy at Home and Abroad*, Norton, 2007.

⁸⁴ *Idem*, 55.

⁸⁵ Va riconosciuto che l’Unione europea, nell’ultimo decennio, ha compiuto diversi sforzi nel tentativo di regolamentazione dello spazio digitale. Emanando numerosi atti di *soft law*, prima, e *hard law*, poi, le istituzioni comunitarie hanno cercato di istituire un quadro giuridico che rispettasse i valori e i principi europei. Tuttavia, per verificare l’effettiva portata di tali strumenti, senza soffermarsi alla loro mera valenza prescrittiva, occorre aspettare del tempo. Per una disamina delle “azioni digitali” dell’UE si veda A. Iannuzzi, *Le fonti del diritto dell’Unione europea per la disciplina della società digitale*, in S. Calzolaio, A. Iannuzzi et al. (a cura di), *La regolazione europea della società digitale*, Giappichelli, 2024, 9-52 nonché C. Spiniello, *È (ancora) tempo di costituzionalismo digitale*, in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, No. 1, 2025 [contributo in corso di pubblicazione]. Come si è detto, la sentenza “caducatoria” n. 32 del 6 dicembre 2024 della *Curtea Constituțională a României* si inserisce pienamente nel percorso di “regolamentazione digitale” tracciato dalle istituzioni europee; mentre – dall’altra parte – l’assenza di argini alle attività di disinformazione online perpetrate da Trump, riflette chiaramente il tradizionale approccio neoliberale statunitense alla governance di Internet. Gli Stati Uniti – appoggiandosi alla copertura del Primo Emendamento in tema di *free speech* e alla *Section 230 del Communications Decency Act* emanata dal Congresso nel 1996 – hanno, infatti, predisposto un quadro normativo fortemente protettivo per le imprese che operano nella sfera digitale, realizzando un’ampia delega del potere di autoregolamentazione ai privati e, conseguentemente, limitando notevolmente il potere regolatorio degli enti statali. Per un approfondimento sul punto, *Ibidem*.

⁸⁶ L. Morlino, *Ripensare la rappresentanza. La manipolazione digitale*, in *Rivista di Digital Politics*, No. 1, 2021, 34.

7 • 1 • 2025



**LA REPUBBLICA FEDERALE TEDESCA E LA DIFESA DELLA DEMOCRAZIA
(WEHRHAFTE DEMOKRATIE) TRA L'ASCESA DELL'ESTREMA DESTRA
E CRISI DEI PARTITI TRADIZIONALI**

UBALDO VILLANI-LUBELLI

NAD
Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Elezioni ed involuzioni autoritarie

LA REPUBBLICA FEDERALE TEDESCA E LA DIFESA
DELLA DEMOCRAZIA (*WEHRHAFTE DEMOKRATIE*)
TRA L'ASCESA DELL'ESTREMA DESTRA E CRISI
DEI PARTITI TRADIZIONALITHE GERMAN FEDERAL REPUBLIC AND THE DEFENCE OF DEMOCRACY
(*WEHRHAFTE DEMOKRATIE*) BETWEEN THE RISE OF THE FAR RIGHT
AND THE CRISIS OF THE TRADITIONAL PARTIES

Ubaldo Villani-Lubelli *

 ORCID: UVB 0000-0002-1416-2428

ABSTRACT

[It.] Il contributo analizza le minacce alla democrazia nella Repubblica Federale tedesca alla luce dell'ascesa dell'estrema destra (AfD) e della crisi dei partiti tradizionali. Attraverso il concetto di *wehrhafte Demokratie*, si esaminano gli strumenti costituzionali (artt. 18, 21, 79.3 GG) e istituzionali (*Bundesverfassungsgericht*, *Bundesamt für Verfassungsschutz*) per proteggere l'ordine democratico da derive autoritarie. L'articolo riflette sul delicato equilibrio tra difesa della democrazia e rispetto del pluralismo, evidenziando le tensioni derivanti dall'esclusione politica di AfD in un contesto di crescente frammentazione e polarizzazione. La sfida, conclude l'autore, è salvaguardare la democrazia senza tradirne i principi fondativi.

Parole chiave: Democrazia – Autoritarismo – Costituzione – estrema destra – Rappresentanza politica

[Eng.] This paper examines the threats to democracy in the Federal Republic of Germany in light of the rise of the far-right (AfD) and the crisis of traditional parties. Through the lens of *wehrhafte Demokratie* (militant democracy), it explores the constitutional (Arts. 18, 21, 79.3 GG) and institutional (Federal Constitutional Court, Federal Office for the Protection of the Constitution) mechanisms designed to safeguard the democratic order. The article reflects on the delicate balance between defending democracy and respecting political pluralism, highlighting tensions caused by the political exclusion of AfD in a context of growing fragmentation and polarization. The central challenge, the author argues, is to protect democracy without betraying its founding principles.

Keywords: Democracy – Authoritarianism – Constitution – Far Right – Political representation

* Professore associato in Storia delle istituzioni politiche presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università del Salento (<https://ror.org/03fc1k060>). Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. Responsabile del controllo editoriale: Laura Alessandra Nocera.



SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. La *wehrhafte Demokratie*. 3. L'ascesa dell'estrema destra nella Repubblica Federale. 3.1 Le fasi storiche dell'ascesa dell'estrema destra. 3.2 Una nuova destra estrema: origini e caratteri costitutivi. 3.3. La sfida dell'estrema destra alla democrazia tedesca. 4. Le elezioni regionali nei *Länder* dell'Est (2024) e le elezioni federali (2025). 4.1 Le elezioni in Turingia, Sassonia e Brandeburgo. 4.2 Le elezioni federali (2025). 4.3 La crisi dei partiti tradizionali e le conseguenze sistemiche per la democrazia tedesca. 4.4 La questione dei vicepresidenti del *Bundestag* e della seduta inaugurale. 5. Conclusioni: il duplice rischio di erosione democratica



Wer für Demokratie ist, darf sich nicht in den verhängnisvollen
Widerspruch verstricken lassen und zur Diktatur greifen,
um die Demokratie zu retten. Man muss seiner Fahne treu bleiben,
auch wenn das Schiff sinkt; und kann in die Tiefe nur die
Hoffnung mitnehmen, dass das Ideal der Freiheit unzerstörbar ist
und dass es, je tiefer es gesunken,
umso leidenschaftlicher wieder aufleben wird.
(Hans Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 1932)¹

1. INTRODUZIONE

Negli ultimi anni, nella Repubblica Federale tedesca si è assistito a una trasformazione significativa del panorama politico con implicazioni profonde sulla stabilità democratica, cosicché anche in Germania non si può più escludere il pericolo di nuove forme di autoritarismo. A partire dal 2017, l'ascesa di *Alternative für Deutschland* (AfD) ha segnato un punto di svolta nella politica tedesca poiché mai, nella storia della Repubblica Federale, un partito di estrema destra era entrato nel *Bundestag*. L'affermazione politica di AfD si è accompagnata a un crescente sostegno di posizioni nazionaliste e di contrarietà a politiche di accoglienza, integrazione degli immigrati e anche a una polarizzazione del dibattito pubblico². Le elezioni federali del 2025 hanno ulteriormente enfatizzato questo *trend* con l'AfD che ha raddoppiato i suoi voti rispetto al 2021 e si è affermata come seconda forza politica. Questo scenario è emblematico di una generale tendenza che si è affermata e diffusa in diversi paesi verso forme di estremismo politico e autoritarismo che in Germania ha

¹ Il testo in italiano recita: Chi è per la democrazia non può farsi prendere nella funesta contraddizione di ricorrere alla dittatura per difendere la democrazia. Uno deve rimanere fedele alla propria bandiera anche quando la nave affonda; e nell'abisso ciascuno può solo avere la speranza che l'ideale di libertà è indistruttibile e che quanto più profondamente affonda tanto più un giorno essa tornerà in vita con più grande passione (H. Kelsen, *Essenza e valore della Democrazia*, a cura di A. Carrino, Giappichelli, 2004, 89).

² Sul tema rimando a H. Vorländer, M. Herold, J. Joachim, C. Otteni, *Polarisierung in Deutschland und Europa. Eine Studie zu gesellschaftlichen Spaltungstendenzen in zehn europäischen Ländern*, Mercator Forum für Migration und Demokratie, 2023. Si veda anche H. Münkler, *Die Zukunft der Demokratie*, Brandstätter Verlag, 2022, in part. 104-125.

assunto profili rilevanti non solo per la storia di questo paese, ma anche per la messa in prova dei principi della democrazia rappresentativa, riproponendo, in questo modo, la questione della *wehrhafte Demokratie* tedesca³.

La *wehrhafte Demokratie* è un concetto fondamentale nella Costituzione tedesca progettato per proteggere la democrazia da minacce interne ed esterne. La crescente influenza di movimenti politici che promuovono politiche autoritarie e il declino dei partiti tradizionali – l'Unione dei cristiano democratici e sociali (CDU/CSU) e il Partito Socialdemocratico di Germania (SPD) – hanno creato un contesto in cui la democrazia tedesca deve affrontare nuove sfide per mantenere la sua stabilità politica e proteggere i valori fondamentali sanciti dalla Costituzione.

I processi elettorali a livello regionale e nazionale hanno messo in evidenza la capacità dei partiti estremisti di mobilitare l'elettorato intorno a temi come l'immigrazione, la sicurezza e l'identità nazionale. Si è così dovuto trovare una forma di bilanciamento tra la necessità di proteggere la democrazia da minacce interne e il principio di inclusività e rappresentanza politica. In questo articolo si intende analizzare le implicazioni politico-istituzionali per il futuro della democrazia tedesca a fronte del rischio di un nuovo autoritarismo in relazione all'evoluzione delle recenti elezioni regionali e nazionali.

L'articolo è diviso in quattro parti. Nella prima viene presentato il concetto di *wehrhafte Demokratie*, con la presentazione delle principali misure previste per la protezione e difesa della democrazia tedesca. Nella seconda parte si introduce il tema del rapporto tra ascesa dell'estrema destra e le possibili involuzioni autoritarie, descrivendo il profilo politico di AfD all'interno della storia dell'estrema destra nella Repubblica Federale tedesca. Si evidenzia, in particolare, il profilo potenzialmente eversivo dal punto di vista politico e storico-istituzionale rispetto alle radici culturali della Repubblica Federale tedesca. Nella terza parte vengono presi in considerazione i risultati elettorali del 2024 e 2025 a livello regionale e nazionale facendo emergere, da una parte, la difficoltà dei partiti tradizionali rispetto all'ascesa dell'estrema destra e, dall'altra, i problemi politico-istituzionali che ne sono derivati. Nelle conclusioni, infine, si mostra come la sfida più difficile e complessa per la democrazia tedesca non è data soltanto dalla capacità di difendersi dalle minacce interne di nuovi autoritarismi, ma di farlo senza compromettere i principi democratici che essa intende contestualmente tutelare.

2. LA WEHRHAFTE DEMOKRATIE

Le elezioni libere e democratiche rappresentano uno dei pilastri della democrazia anche se la storia insegna che possono anche essere utilizzate come strumento per erodere i principi democratici logorando dall'interno le istituzioni democratiche. Nella storia tedesca l'esperienza della fine della Repubblica di Weimar (1919-1933) ha dimostrato come l'ascesa di movimenti autoritari possa avvenire attraverso processi elettorali legittimi anche se finalizzati a sovvertire l'ordine democratico. Il Partito nazionalsocialista tedesco dei lavoratori (NSDAP) giunse al potere attraverso strumenti legittimi e

³ Anche nella letteratura scientifica il tema continua a essere attuale, rimando a S. Ceccanti, *Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola: prima e dopo le Twin Towers*, Giappichelli, 2004; S. Ceccanti, D. Tega, *La protezione della democrazia dai partiti antisistema: quando un'esigenza può diventare un'ossessione*, in A. Di Giovine (a cura di), *Democrazie protette e protezione della democrazia*, Giappichelli, 2005, 60-71; G. Maestri, *Paura dei partiti antisistema e scelte sulla "protezione" della democrazia, tra Italia e Germania*, in *Democrazia e Sicurezza*, No. 2, 2019, 3-111; A. Gatti, *La democrazia che si difende. Studio comparato su una patica costituzionale*, Cedam, 2023.

processi elettorali democratici, lasciando un segno profondo nella cultura politica tedesca, tale da spingere i costituenti del *Grundgesetz* a dotare la nuova democrazia di meccanismi di autodifesa. Per evitare che un simile scenario si ripetesse, nella Repubblica Federale tedesca (1949) fu sviluppato il concetto di *wehrhafte Demokratie*, ovvero una democrazia in grado di difendersi dalle minacce interne e dotandola di meccanismi di autodifesa.

L'idea alla base della *wehrhafte Demokratie* è che la democrazia non possa essere neutrale di fronte a chi la minaccia. A differenza dei modelli che garantiscono un'assoluta libertà di partecipazione politica, il sistema tedesco ha previsto strumenti di esclusione per coloro che si pongono al di fuori dell'ordine democratico. Il *Bundesverfassungsgericht*, l'organo supremo di garanzia costituzionale della Repubblica Federale Tedesca, svolge un ruolo centrale nella protezione dell'ordine democratico assicurando non solo il rispetto del *Grundgesetz*, ma anche la tenuta democratica contro minacce alla stabilità del sistema⁴.

Tra gli strumenti individuati dalla Legge Fondamentale, il principale è dato dalla messa al bando dei partiti anti-democratici stabilito dall'art. 21 del *Grundgesetz* che consente al Tribunale federale costituzionale (*Bundesverfassungsgericht*) di sciogliere formazioni politiche che mirano a sovvertire l'ordine democratico. L'articolo 21 riconosce ai partiti politici un ruolo centrale nel processo democratico stabilendo che questi devono rispettare i principi democratici. In caso contrario, possono essere dichiarati incostituzionali dal Tribunale costituzionale e, di conseguenza, sciolti. Il secondo comma dell'articolo prevede che i partiti, che per le loro finalità o per il comportamento dei loro aderenti, mirano a compromettere o eliminare l'ordine fondamentale democratico e libero, o a mettere in pericolo l'esistenza della Repubblica Federale, siano dichiarati incostituzionali. La competenza esclusiva della dichiarazione di incostituzionalità spetta, come già detto, al *Bundesverfassungsgericht*.

Questo meccanismo è stato utilizzato in passato per vietare il Partito Socialista del *Reich* (SRP) nel 1952 e il Partito Comunista Tedesco (KPD) nel 1956. Più recentemente, nel 2017, il Tribunale ha respinto una richiesta di messa al bando del Partito nazional-democratico di Germania (NPD), al quale, pur riconoscendone l'ostilità ai principi democratici, si è ritenuto non abbastanza influente da costituire una minaccia effettiva al sistema. Oltre alla possibilità di scioglimento, una modifica costituzionale ha introdotto il cosiddetto *kleines Parteiverbot*, un meccanismo che consente di escludere dal finanziamento pubblico quei partiti che, pur non essendo formalmente dichiarati incostituzionali, perseguono obiettivi contrari all'ordine democratico⁵. Questa misura mira a limitare il sostegno statale a formazioni

⁴ La letteratura sulla *wehrhafte Demokratie* è molto vasta, cito qui solo alcune tra le principali pubblicazioni prese in considerazione per la stesura di quest'articolo: K. Loewenstein, *Militant Democracy and Fundamental Rights*, I, in *American Political Science Association*, Vol. 31, No. 3, 1937, 422-423; S. Ceccanti, *Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola. Prima e dopo le Twin Towers*, cit.; A. Di Giovine, *Democrazie protette e protezione della democrazia*, Giappichelli, 2005; W. Löwer, *Wehrhafte Demokratie*, in C. Hillgruber, C. Waldhoff (hrsg.), *60 Jahre Bonner Grundgesetz*, Göttingen, 2010, 65-86; U. Schliesky, *Die wehrhafte Demokratie des Grundgesetzes*, in J. Isensee, P. Kirchhof (hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. XII, Müller Verlag, 2014, 841-862, in part. 854; S. Tyulkina, *Militant Democracy. Undemocratic Political Parties and Beyond*, Routledge, 2015; M. Thiel, *The "Militant Democracy" Principle in Modern Democracies*, Routledge, 2016; A. Malkopoupou, L. Norman, *Three Models of Democratic Self-Defence: Militant Democracy and Its Alternatives*, in *Political Studies*, Vol. 66, No. 2, 2018, 442-458; R. Tarchi, *Democrazia e istituzioni di garanzia*, in *Rivista Aic*, No. 3, 2018, 994-995; E. Caterina, *La metamorfosi della "democrazia militante" in Germania. Appunti sulla sentenza NPD del Tribunale costituzionale federale e sulla successiva revisione dell'art. 21 della Legge fondamentale*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, cit.; M. Fuhrmann, *Antixtremismus und wehrhafte Demokratie. Kritik am politischen Selbstverständnis der Bundesrepublik Deutschland*, Nomos, 2019; M. Calamo Specchia, *Un prisma costituzionale, la protezione della Costituzione: dalla democrazia "militante" all'autodifesa costituzionale*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 1, 2021, 92-129; A. Gatti, *Liberal Democracies and Religious Extremism. Rethinking Militant Democracy through the German Constitutional Experience*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, No. 1, 2021, 131-152.

⁵ Per un'analisi dettagliata rimando a E. Caterina, *La metamorfosi della "democrazia militante" in Germania. Appunti sulla sentenza NPD del Tribunale costituzionale federale e sulla successiva revisione dell'art. 21 della Legge fondamentale*, cit.

politiche che minacciano i principi fondamentali della Costituzione. L'Articolo 21 del *Grundgesetz* rappresenta quindi uno strumento cruciale di protezione della democrazia, volto a prevenire che forze antidemocratiche possano utilizzare le libertà garantite dal sistema democratico per minare le fondamenta dello stesso⁶.

A fronte di tali limitazioni nei confronti di formazioni collettive, l'art. 18 del *Grundgesetz*⁷ prevede, altresì, la revoca dei diritti fondamentali (come la libertà di espressione, di associazione e di riunione) di coloro i quali hanno abusato del loro esercizio per contrastare l'ordine democratico. Si tratta di una misura raramente applicata ma è comunque un ulteriore e significativo strumento di protezione della democrazia.

Il *Grundgesetz* prevede, inoltre, la cosiddetta clausola di eternità (*Ewigkeitsklausel*) (art. 79.3 GG)⁸ che rende intangibili i principi fondamentali della Costituzione, impedendo revisioni costituzionali che possano compromettere i diritti fondamentali, lo stato di diritto e la separazione dei poteri. In questo modo la stessa intende impedire che un'eventuale maggioranza parlamentare possa abolire la democrazia attraverso strumenti legittimi.

Alle predette prescrizioni si aggiunge il monitoraggio da parte del *Bundesamt für Verfassungsschutz* (BfV), ovvero l'Ufficio Federale per la protezione della Costituzione. Tale istituzione è incaricata di sorvegliare individui, gruppi e movimenti ritenuti pericolosi o una minaccia per la democrazia. Fondato nel 1950, il BfV è un'istituzione centrale della *wehrhafte Demokratie* in quanto controlla le attività potenzialmente sovversive prima che possano trasformarsi in una minaccia concreta. Il ruolo del BfV è di grande rilievo al fine di individuare e prevenire il pericolo di derive autoritarie. L'attività del BfV si concentra su diverse aree di sorveglianza come l'estremismo politico sia di destra che di sinistra – monitorando organizzazioni e partiti che promuovono ideologie xenofobe, antidemocratiche e anarchiche –, l'islamismo radicale e il terrorismo e, infine, lo spionaggio e le ingerenze straniere con l'obiettivo di proteggere la Repubblica dai tentativi di destabilizzazione provenienti dall'esterno. Il BfV opera sia a livello federale che statale, attraverso gli uffici regionali (*Landesämter für Verfassungsschutz*, LfV) che gestiscono la sorveglianza in ogni *Land*. Uno dei compiti più controversi del BfV è il monitoraggio dei partiti politici sospettati di agire contro l'ordine democratico. Questa attività ha portato a decisioni significative conformemente

⁶ Art. 21 GG: «(1) Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.

(2) Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig.

(3) Parteien, die nach ihren Zielen oder dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgerichtet sind, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind von staatlicher Finanzierung ausgeschlossen. Wird der Ausschluss festgestellt, so entfällt auch eine steuerliche Begünstigung dieser Parteien und von Zuwendungen an diese Parteien.

(4) Über die Frage der Verfassungswidrigkeit nach Absatz 2 sowie über den Ausschluss von staatlicher Finanzierung nach Absatz 3 entscheidet das Bundesverfassungsgericht.

(5) Das Nähere regeln Bundesgesetze».

⁷ Art. 18, GG: «Wer die Freiheit der Meinungsäußerung, insbesondere die Pressefreiheit (Artikel 5 Abs. 1), die Lehrfreiheit (Artikel 5 Abs. 3), die Versammlungsfreiheit (Artikel 8), die Vereinigungsfreiheit (Artikel 9), das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis (Artikel 10), das Eigentum (Artikel 14) oder das Asylrecht (Artikel 16a) zum Kampfe gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung mißbraucht, verliert diese Grundrechte. Die Verwirkung und ihr Ausmaß werden durch das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen».

⁸ Art. 79.3 GG: «Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig».

al suddetto art. 21 del *Grundgesetz*, tra cui, si ricorda, in particolare, il monitoraggio della NPD, partito che è stato sotto osservazione per decenni per la sua ideologia neonazista⁹ e, più di recente, il caso di AfD. Nel 2021, il BfV ha classificato l'AfD come caso per potenziali legami con movimenti anti-democratici. AfD è stata prima indicata come movimento di estrema destra (e quindi come una formazione politica che viene tenuta sotto osservazione dall'*Intelligence* tedesca) nei *Länder* di Brandeburgo, Sassonia, Sassonia-Anhalt, Turingia e Baden-Württemberg dagli uffici per la protezione costituzionale dei *Länder* tedeschi (*Landesverfassungsschutz*)¹⁰. Nel maggio del 2025 il BfV ha ufficialmente dichiarato AfD partito di estrema destra che nelle dichiarazioni e azioni dei suoi esponenti è contrario ai principi fondamentali del *Grundgesetz*. L'indagine iniziata nel 2019 ha prodotto un *report* di mille e cento pagine che tuttavia resta ancora un documento riservato. AfD ha presentato ricorso al Tribunale amministrativo di Colonia avendo come conseguenza immediata la sospensione degli effetti del provvedimento del BfV (*Stillhaltzusage*). Il BfV, finché non vi sarà una decisione finale del Tribunale amministrativo, può monitorare e tenuto sotto osservazione AfD solo come *Verdachtsfall* (caso sospetto) e non come riconosciuto caso di estremismo di destra.

Nell'esercizio delle sue funzioni, il BfV utilizza strumenti di *Intelligence* come intercettazioni, analisi di comunicazioni e infiltrazioni per raccogliere informazioni sulle organizzazioni monitorate. Il suo operato non è stato in passato esente da critiche per il rischio di violazione delle libertà civili e per alcuni scandali che ne hanno minato la credibilità, come il caso NSU (*Nationalsozialistischer Untergrund*), in cui l'agenzia fallì nel prevenire attentati di matrice neonazista. Nonostante tali criticità e alcuni interrogativi sollevati sul bilanciamento tra sicurezza e libertà politica (soprattutto in un'epoca di crescente polarizzazione e sfiducia nelle istituzioni), il BfV ha rappresentato e continua a rappresentare un pilastro della *wehrhafte Demokratie*, idoneo a contrastare minacce prima che diventino pericolose per l'ordine costituzionale.

In ultimo, tra gli strumenti della *wehrhafte Demokratie* è importante ricordare, altresì, il giuramento di fedeltà alla Costituzione per i funzionari pubblici, magistrati e membri delle forze armate, che devono impegnarsi a difendere l'ordine democratico (artt. 5 e 33 del GG).

Il sistema istituzionale tedesco, attraverso i suddetti meccanismi, cerca di garantire che la democrazia non diventi vittima della propria libertà. L'applicazione della *wehrhafte Demokratie* pone, però, una serie di interrogativi scomodi: fino a che punto si può limitare la partecipazione politica per proteggere la democrazia? La sorveglianza dei partiti politici e le restrizioni ai movimenti estremisti possono essere interpretate come una compressione della libertà politica? Questi dubbi sono particolarmente attuali in un contesto in cui l'ascesa dell'estrema destra di AfD e la crisi dei partiti tradizionali (*Volksparteien*) mettono alla prova la stabilità della Repubblica Federale Tedesca. In particolare dal 2017, anno delle elezioni federali in cui per la prima volta AfD è riuscita a eleggere propri rappresentanti nel *Bundestag*, il dibattito pubblico e parlamentare si è polarizzato su alcuni temi – dall'integrazione ai flussi migratori, dalla sicurezza interna alla politica internazionale fino alle misure di contenimento della pandemia – ed è stato posto, dai partiti democratici, la cosiddetta *Brandmauer* (muro di fuoco o anche cordone sanitario)

⁹ Rimando a E. Caterina, *La metamorfosi della "democrazia militante" in Germania. Appunti sulla sentenza NPD del Tribunale costituzionale federale e sulla successiva revisione dell'art. 21 della Legge fondamentale*, cit.

¹⁰ Nel frattempo, l'organizzazione giovanile di AfD, la *Junge Alternative*, è stata dichiarata apertamente estremista in Mecklenburg-Vorpommern, Brandeburgo, Sachsen-Anhalt, Turingia e Sassonia e, inoltre, resta un caso sospetto (*Verdachtsfall*) in Bassa Sassonia, Nord-Reno Westfalia, Assia e Baden-Württemberg.

al fine di isolare AfD che, nel frattempo, non solo a livello nazionale ma anche regionale, ha visto crescere il proprio consenso¹¹. Il tema della *wehrhafte Demokratie* è tornato a essere centrale nella discussione pubblica in Germania sollevando nuovi interrogativi sulla tenuta del modello democratico e il rischio di nuove forme di autoritarismo. Se da un lato le suddette misure costituzionali hanno rappresentato strumenti per impedire che forze anti-democratiche potessero utilizzare la democrazia stessa per disarticolargli dall'interno¹², dall'altro, il principio della sovranità popolare impone di rispettare l'esito delle elezioni e pone, altresì, interrogativi sul delicato equilibrio tra la protezione dell'ordine costituzionale e il rispetto del pluralismo politico.

3. L'ASCESSIONE DELL'ESTREMA DESTRA NELLA REPUBBLICA FEDERALE

3.1. *Le fasi storiche dell'ascesa dell'estrema destra*

Nella storia della Repubblica Federale si possono individuare quattro fasi dell'evoluzione dell'estrema destra¹³. La prima fu immediatamente successiva alla Seconda guerra mondiale e vide insediarsi numerosi partiti di destra o di estrema destra con profili politici molto diversi. Tali partiti nacquero e si consolidarono in un contesto caratterizzato dall'insoddisfazione rispetto alle strutture democratiche, dall'aspirazione a un ritorno a uno Stato autoritario, da un nazionalismo di una nuova Germania (che, in prospettiva, si auspicava di nuovo riunificata e indipendente dai due blocchi) e, infine, dalla delicata questione dei profughi espulsi dalle terre del *Reich* la cui sorte creava permanenti revanscismi nei confronti dei nuovi stati responsabili della loro espulsione. Nell'ambito di questa cornice emersero in particolare le seguenti formazioni: la *Wirtschaftliche Aufbau Vereinigung* (Associazione per la ricostruzione economica – WAV) costituitasi nel 1945 e che rappresentava l'insoddisfazione della borghesia autoritaria che si opponeva alla legislazione dei vincitori e alla costruzione delle strutture parlamentari democratiche; la *Deutsche Konservative Partei/Deutsche Reichspartei* (Partito Conservatore / Partito del *Reich* tedesco – DKP/DRP) nata nel 1946 e che si richiamava alla tradizione autoritaria e conservatrice tedesco-nazionale della *Deutschnationale Volkspartei* (DNVP) della Repubblica di Weimar; la *Sammlung zur Tat / Europäische Volksbewegung Deutschlands* (Gruppo di Azione / Movimento Europeo del popolo tedesco – SZT/EVD), nata nel 1949 e che esprimeva un nazionalismo che intendeva lasciare nell'ombra il recupero del passato e inquadrava il futuro della Germania nella nuova realtà internazionale puntando all'unificazione tedesca in una unità europea indipendente dai due blocchi.

Già alle prime elezioni del 1949 i partiti di estrema destra, pur rimanendo divisi tra loro, mostrarono un potenziale complessivo di circa il 10 per cento. Con la nascita della Repubblica Federale a Ovest e con le prime elezioni vi fu una riorganizzazione dei partiti di estrema destra. Nel 1949 si fondò la *Sozialistische Reichspartei* (SRP), radicata principalmente nel nord della Germania Ovest, e certamente espressione di una destra estrema e radicale richiamandosi apertamente all'esperienza nazionalsocialista. Sempre nel 1949 venne fondata la *Deutsche Gemeinschaft* (Comunità tedesca – DG), radicata prevalentemente al Sud

¹¹ Cfr. W. Schäuble, *Erinnerungen: Mein Leben in der Politik*, Klett-Cotta, 2024.

¹² Rimando qui a A. De Petris, Th. Poguntke (eds.), *Anti-Party Parties in Germany and Italy. Protest Movements and Parliamentary Democracy*, LUISS University Press, 2015.

¹³ La divisione in fasi storiche è ripresa in gran parte da P. Ignazi, *L'estrema destra in Europa*, il Mulino, 2000, 147-161, a cui ho aggiunto una quarta fase sugli eventi più recenti. Più in generale rimando a F. Virchow, M. Langebach, A. Häusler (hrsg.), *Handbuch Rechtsextremismus*, Springer, 2016.

che si fece interprete di una posizione neutralista e antioccidentale e che si rivolgeva principalmente ai reduci. Secondo la DG la Germania avrebbe dovuto costituire un blocco indipendente e contrapposto all'Est quanto all'Ovest; la DG era legata all'esperienza della Rivoluzione conservatrice che giudicava il nazismo di cattivo gusto, cafone, volgare, ignorante ma si richiamava, contestualmente, alle politiche sociali del Nazionalsocialismo. Nel 1950 venne fondato il *Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten* (Blocco dei rifugiati e delle vittime dell'ingiustizia – BHE) che era presente in tutto il territorio nazionale della Germania Ovest e sempre nello stesso anno nacque la *Deutsche Reichspartei* (Partito del *Reich* tedesco – DRP), radicata, invece, soprattutto nel nord del paese. Questa prima fase si conclude con la messa al bando del *Partito socialista del Reich* (SRP) nel 1952 e con le elezioni del 1953 che furono molto deludenti per i partiti di estrema destra.

La seconda fase è interessante nella misura in cui l'ascesa dell'estrema destra si inserisce nella prima “Grande coalizione” della storia della repubblica federale realizzatasi tra il 1966 e il 1969. È importante premettere che la *Deutsche Reichspartei* (DRP, Partito del *Reich* tedesco) decise di trasformarsi in NPD (*Nationaldemokratische Partei Deutschlands* – Partito nazionaldemocratico tedesco) nel 1964. Con questo cambio di nome, la NPD riprese molti dei temi classici dell'estrema destra – dalla riabilitazione del nazionalsocialismo all'idea di una Grande Germania territorialmente estesa – ma aggiunse elementi del tutto nuovi per quel contesto politico: la lotta all'immigrazione, il declino dei valori morali tradizionali, l'americanizzazione della società tedesca e, dopo il Sessantotto, anche l'ostilità verso i valori libertari e di rinnovamento della società. Come ha giustamente notato Piero Ignazi, «l'NPD cercò di rispondere ai problemi della Germania degli anni Sessanta, puntando l'attenzione su aspetti mai affrontati prima, perché estranei alla tradizione nazionalista»¹⁴. In questo senso si può certamente parlare di modernizzazione della proposta politica. Questa fase, sebbene coronata da successi in alcuni *Länder*, durò molto poco e si concluse con le elezioni del 1969 in cui la NPD non riuscì a superare la soglia di sbarramento del 5 per cento. Alla crisi della NPD si assistette allo sviluppo di movimenti radicali neonazisti, spesso violenti. Nel 1972 venne fondata la *Aktion Neue Rechte* (ANR) – Azione nuova destra – che proponeva un cambiamento negli obiettivi politici: non più perseguire uno statalismo autoritario e l'idea della continuazione del *Reich* tedesco quanto piuttosto veniva posto l'accento sulla rivoluzione nazionale e l'autodeterminazione del popolo (da qui anche le simpatie per le battaglie di liberazione dei popoli dell'Asia, in Africa e in America Latina e quindi posizioni di anticolonialismo occidentale). Tra il 1971 e il 1977, l'Ufficio federale per la protezione della Costituzione riferì regolarmente di una nuova destra, differenziandola dalla vecchia Destra. Il rapporto del 1971 sulla protezione della Costituzione parlava di gruppi che condannavano il “conservatorismo borghese” della NPD e cercavano di indicare nuove strade per una nuova politica nazionalista. La Nuova Destra prendeva nettamente le distanze dai veterani della vecchia destra e non voleva più essere collegata alla NPD.¹⁵

La terza fase corrisponde agli anni Ottanta. La nuova ondata di estremismo di destra in Germania fu caratterizzata dalla già citata NPD, ma anche dalla *Deutsche Volksunion* (Unione del popolo tedesco, DVU) – nata negli anni Settanta ma diventato partito soltanto successivamente. La DVU era un partito che incarnava un nazionalismo tradizionale, contrario all'immigrazione e in particolare al diritto di asilo, tema che negli anni

¹⁴ P. Ignazi, *L'estrema destra in Europa*, cit., 155.

¹⁵ H.-W. Höffken, M. Sattler (hrsg.), *Rechtsextremismus in der Bundesrepublik. Die “Alte”, die “Neue” Recht und der Neonazismus*, Springer, 1980; W. Gessenharter, H. Fröchling (hrsg.), *Rechtsextremismus und Neue Rechte in Deutschland. Neuvermessung eines politischen-ideologischen Raumes?*, Leske+Budrich, 1998.

ottanta ebbe una grande centralità nel dibattito tedesco. Tra la DVU e la NPD vi fu una certa convergenza di interessi e forme di collaborazione elettorale. Un caso molto interessante è rappresentato, invece, dalla nascita dei *Republikaner* (REP). Tra la fine degli anni Ottanta e gli inizi degli anni Novanta i REP ebbero un discreto successo. Tale formazione nacque nel 1983 a Monaco di Baviera da due ex parlamentari dell'Unione Cristiano-sociale (CSU) i quali contestavano la posizione dei cristiano-sociali bavaresi rispetto alla Germania dell'Est. L'ascesa dei repubblicani si inseriva nel processo di europeizzazione dell'estremismo di destra. Negli anni Ottanta, a causa della globalizzazione, dei crescenti movimenti migratori, della disoccupazione di massa, dello smantellamento degli standard sociali e della spietata competizione sui mercati del lavoro, le condizioni politiche per il successo dell'estremismo di destra furono sensibilmente incrementate. La vicenda dei REP è significativa per comprendere l'evoluzione più recente della destra tedesca poiché si trattò del primo caso di un partito a destra dell'Unione che nasceva da esponenti della stessa Unione (CDU-CSU). Se, da una parte, i REP tendenzialmente rifiutavano di essere associati ai movimenti di estrema destra e facevano anche un uso parco di termini come nazione e popolo, è indubbio che si trattava di un partito nazional-conservatore. I REP hanno avuto un graduale ma costante ed evidente spostamento verso destra dal momento in cui viene eletto presidente Franz Schönhuber (ex giornalista e licenziato per le sue teorie vicine al nazismo). Il programma del partito prevedeva il ripristino della sovranità politica e del ruolo internazionale della Germania anche attraverso la riunificazione, misure fortemente restrittive nei confronti degli immigrati, il recupero dell'identità nazionale e l'esaltazione della cultura *völkisch*.

Fino ai primi anni Novanta i REP ottennero discreti risultati a cui si aggiunsero i successi della DUV e della NPD. Se, progressivamente i REP, sparirono dal panorama politico, la NPD fu l'unico che continuò, a fasi alterne, ad avere qualche risultato significativo. Nel 2014, ad esempio, riuscirono ad eleggere Udo Voigt al Parlamento europeo.

La quarta fase è quella che vede l'ascesa di AfD. Per certi versi le idee-guida sono quelle che erano già state utilizzate prima dalla NPD e, successivamente, dai Repubblicani: nazionalismo conservatore, contrarietà agli immigrati, centralità della sovranità nazionale a cui si aggiunge ora anche l'uscita dell'euro.

Le condizioni in cui si affermò AfD ricordano il successo degli anni Sessanta della NPD. L'AfD nacque nel contesto delle grandi coalizioni che si formarono sia a livello nazionale sia regionale in Germania tra il 2005 e il 2017. Il nome *Alternative* intendeva indicare l'alternativa rispetto a politiche che sostanzialmente da tutti i partiti, destra e sinistra, venivano presentate come necessarie e "prive di alternativa" (*alternativlos*).

3.2. Una nuova destra estrema: origini e caratteri costitutivi

AfD è stata fondata nel 2013. L'atto di fondazione fu preceduto da varie attività coordinate dal professore di economia Bernd Lucke, che, insieme a diversi colleghi, criticò con veemenza la politica finanziaria e di salvataggio dell'Unione europea nei confronti della Grecia sostenuta dal governo tedesco. Intorno a queste idee e prese di posizioni pubbliche si riunirono, in gran parte, professori universitari, imprenditori euroscettici (tra cui anche un ex Presidente della Confindustria tedesca, Hans-Olaf Henkel, poi divenuto europarlamentare nel 2014 e successivamente uscito da AfD) e, più in generale, elettori che si riconoscevano nella tradizione liberal-nazionale e conservatrice. Nella fase di fondazione del partito e di preparazione alle elezioni che si sarebbero poi svolte nel settembre del 2013, l'AfD non si presentava come un partito di estrema destra quanto piuttosto come un movimento euroscettico e promotore della sovranità monetaria.

All'interno di AfD, i membri, gli iscritti e i sostenitori non hanno mai costituito un'unità politica coesa. Vi era un blocco tradizionale di destra – che è sempre esistito in Germania, come si è visto sopra,

e che a secondo delle fasi storiche ha avuto più o meno successo – ma vi erano molti conservatori democratici delusi dall’Unione (CDU-CSU) e dal Partito Liberale di Germania (FDP) che allora governavano insieme nel governo Merkel II (2009-2013). Vi erano, altresì, molti elettori completamente deideologizzati che votarono AfD per protesta e per una profonda delusione nei confronti della classe politica tedesca. In altri termini, AfD non era un partito ideologicamente omogeneo. Al suo interno si possono distinguere almeno tre grandi correnti: la corrente liberal-conservatrice, che è considerata politicamente più moderata, con un approccio neoliberista in economica e che è progressivamente diventata minoritaria; la corrente nazional-conservatrice che manifesta un’attenzione particolare alla difesa dell’identità nazionale. Tale corrente è maggioritaria e, sostanzialmente, governa il partito; infine, vi è la corrente nazionalista che rappresenta i gruppi maggiormente estremisti.

Alla prima prova elettorale del settembre 2013 AfD non superò lo sbarramento del 5 per cento e non entrò nel *Bundestag* (si fermò al 4.7%). Da allora, però, in tutte le principali elezioni (nazionali, europee e dei *Länder*) è quasi sempre riuscita a eleggere propri rappresentanti nei parlamenti regionali, al *Bundestag* o al Parlamento europeo. Non solo è ormai rappresentata a tutti i livelli, ma in alcuni *Länder* della Germania Est è addirittura il primo partito. Alle elezioni federali del 2025 è diventato il secondo partito a livello nazionale e, nel frattempo, ha anche eletto dei sindaci. In altri termini, AfD è diventato un partito di massa, una *Volkspartei*.

Dai primi successi elettorali che sono stati conseguiti a livello regionale a partire dall’autunno del 2013, AfD ha iniziato a mutare dall’interno. Da partito euroscettico si è trasformato in un movimento di estrema destra¹⁶. La radicalizzazione è stata progressiva e costante sia nella *leadership* sia nei contenuti ed è coincisa anche con un cambiamento del dibattito politico che dal tema dell’euro e degli effetti della crisi economico-finanziaria si è spostato all’immigrazione e alla sicurezza interna.

3.3. La sfida dell’estrema destra alla democrazia tedesca

Il programma politico dell’estrema destra di AfD presenta profili che mettono in discussione alcuni tra i principali pilastri della democrazia della Repubblica Federale così come è stata realizzata dopo la dittatura nazionalsocialista e la Seconda Guerra Mondiale. L’AfD si richiama, in una più ampia prospettiva storica, alla tradizione nazional-conservatrice tedesca che si può far risalire al XIX secolo, influenzata da movimenti come il nazionalismo e il romanticismo culturale nell’area germanica, che enfatizzarono i concetti di identità culturale, linguistica e razziale. AfD ha ripreso il concetto di *Volk*, ovvero l’idea del popolo come entità culturale omogenea, che non deve essere minacciato da influenze esterne. Richiamandosi alla tradizione *völkisch*, l’AfD ne ripropone una versione moderna, denunciando la presunta sostituzione etnica (*Umvolkung*) e proponendo la *Remigration*. Con tale concetto ci si riferisce al progetto di espellere milioni di cittadini di origine straniera che non si ritengono integrati (anche se nati in Germania e in possesso di cittadinanza tedesca). La *Remigration* è radicata nell’ideologia etno-nazionalista (*völkisch*) che mira a preservare un’identità culturale e razziale omogenea¹⁷. Esponenti dell’estrema destra,

¹⁶ V. Weiß, *Die autoritäre Revolte. Die neue Recht und der Untergang des Abendlandes*, Klett Cotta, 2017. Cfr. Th. Großbölting, *Von der “Krise der Volksparteien” zum Aufstieg der AfD? Fragen und Hypothesen zur Transformation des politischen Systems in Deutschland*, in S. Cavazza, Th. Großbölting, Ch. Jansen (hrsg.), *Massenparteien im 20. Jahrhundert. Christ- und Sozialdemokraten, Kommunisten und Faschisten in Deutschland und Italien*, Franz Steiner Verlag, 2018, 257-266.

¹⁷ Sull’ideologia *völkisch* e l’AfD rimando G.E. Rusconi, *Dove va la Germania? La sfida della nuova destra populista*, il Mulino, 2019.

tra cui membri dell'AfD, hanno discusso piani per deportare fino a 2 milioni di persone durante una riunione segreta a Potsdam nel 2023. Nonostante iniziali polemiche e proteste pubbliche, il termine è stato progressivamente normalizzato e integrato nel discorso politico tedesco.

Un secondo aspetto, particolarmente significativo, è la critica durissima nei confronti della tendenza a considerare centrale nella storica tedesca l'esperienza storica del nazionalsocialismo. AfD propone di relativizzare le responsabilità dei tedeschi nella misura in cui bisogna inserire l'esperienza dittatoriale e le conseguenze che ne sono derivate all'interno di una visione più ampia della storia tedesca finalizzata a includere anche aspetti positivi e identitari di tale storia. Da qui la guerra alla memoria storica o memoria del ricordo (*Erinnerungskultur*). Esponenti di AfD hanno più volte manifestato tale cultura, come ad esempio Björn Höcke nel gennaio del 2017 che aveva criticato il monumento all'Olocausto (*Holocaust-Mahnmal*) di Berlino (Porta di Brandeburgo) definendolo "Monumento alla vergogna nel cuore della capitale" (*Denkmal der Schande im Herzen der Hauptstadt*) oppure, ancora, nel giugno del 2018, Alexander Gauland che definì Hitler e il Nazismo soltanto una cacca di uccello (*Vögelschiss*) in oltre mille anni di storia tedesca di successo.

Dal punto di vista istituzionale due proposte politiche del programma di AfD sono indicative della concezione di democrazia di cui si fa interprete e del tentativo di stravolgere i cardini della democrazia tedesca. Vi sono una serie di proposte che di fatto minerebbero la democrazia rappresentativa. Il riferimento all'introduzione di forme di democrazia dirette come i referendum nazionali (non previsti dalla Costituzione proprio per evitare di ripetere l'esperienza dei plebisciti del Nazionalsocialismo) e l'elezione diretta del Presidente della Repubblica. In particolare, secondo il programma di AfD, nessuna modifica della costituzione o firma di significativi trattati internazionali dovrebbe avvenire senza ricorrere al referendum popolare. Da qui la critica al potere dei partiti che metterebbe in pericolo la democrazia perché questi dominano il sistema politico; lo sviluppo politico avrebbe comportato sostanzialmente la non applicazione dell'art. 21.1 della Legge fondamentale, lì dove si afferma che «i partiti partecipano al processo decisionale politico del popolo [...] Devono rendere pubblicamente conto dell'origine e dell'utilizzo dei loro fondi e del loro patrimonio». Secondo AfD, si manifesterebbe così la necessità di introdurre delle forme di democrazia diretta. Di fatto è una proposta che decostruirebbe la democrazia rappresentativa e metterebbe anche in discussione il principio stabilito dall'articolo 38 della Legge fondamentale secondo cui «i deputati del *Bundestag* [...] i rappresentanti di tutto il popolo, non sono vincolati da mandati o direttive e sono soggetti soltanto alla loro coscienza»¹⁸.

A questi aspetti si aggiunge un'altra proposta solo apparentemente secondaria. Il riferimento, in questo caso, è all'abolizione del canone radiofonico e televisivo. Tale strumento, nel sistema di informazione

¹⁸ Ar. 28, GG: «(1) Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muß das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden sind auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar. In Gemeinden kann an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten. (2) Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfaßt auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle. (3) Der Bund gewährleistet, daß die verfassungsmäßige Ordnung der Länder den Grundrechten und den Bestimmungen der Absätze 1 und 2 entspricht».

tedesco (ma il discorso potrebbe allargarsi ad altri Stati), è una storica garanzia di imparzialità e di approfondimento del dibattito politico e culturale. L'abolizione del canone non solo metterebbe a rischio l'esistenza stessa delle reti statali, ma priverebbe, inoltre, il dibattito pubblico tedesco di strumenti di approfondimento di primissimo livello.

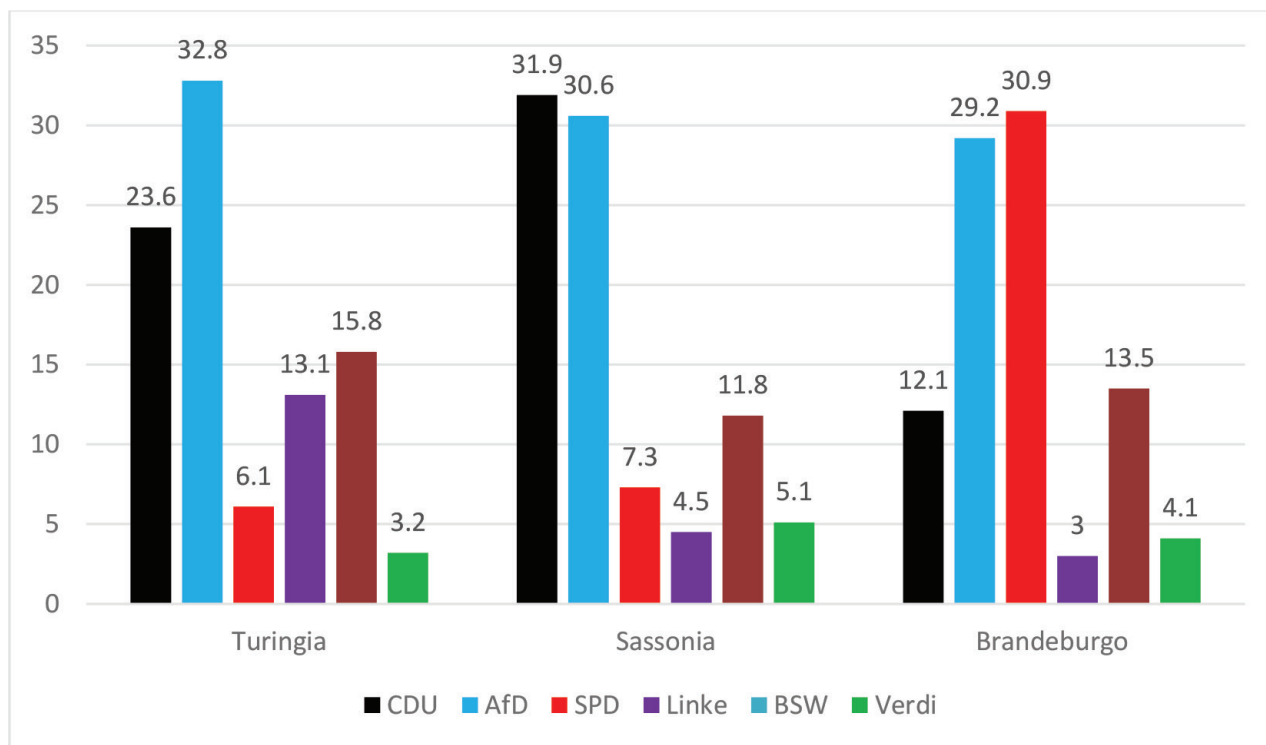
In sintesi, AfD si presenta come un partito difensore e custode della Costituzione, ma, al contempo, disconosce le origini storiche e politiche della nascita della Repubblica Federale e, soprattutto, manifesta il chiaro intento di scardinare dall'interno alcuni meccanismi consolidati della democrazia tedesca.

4. LE ELEZIONI REGIONALI NEI LÄNDER DELL'EST (2024) E LE ELEZIONI FEDERALI (2025)

4.1. *Le elezioni in Turingia, Sassonia e Brandeburgo*

Le elezioni in Sassonia, Turingia e Brandeburgo del 2024 hanno confermato i timori di una Germania politicamente polarizzata e ingovernabile. In tutti e tre i *Länder* è cresciuta l'estrema destra di AfD a cui si è aggiunta la nuova sinistra conservatrice di Sarah Wagenknecht (*Bündnis Sarah Wagenknecht, BSW*). Il sistema dei partiti ha subito una trasformazione evidente e i rapporti di forza sono cambiati in modo significativo. La *Linke* è stata più che dimezzata sia in Turingia, dove governava da dieci anni, sia in Sassonia. AfD in Turingia è diventata il primo partito e in Sassonia si è posizionata al secondo posto appena un punto percentuale dietro alla CDU. In tutti e tre i *Länder* i liberali non sono riusciti a superare la soglia del 5 per cento, mentre i Verdi sono riusciti a superare la soglia di sbarramento solo in Sassonia. La SPD, anche se di poco, ha perso consensi sia in Sassonia sia in Turingia ma si conferma primo partito nel Brandeburgo. La CDU è stato il primo partito in Sassonia, ha ottenuto un risultato discreto in Turingia dove, comunque, ha guadagnato un paio di punti percentuali ed è andata molto male nel Brandeburgo. Il quadro di estrema frammentazione politica è stato ulteriormente rafforzato dall'affermazione di un nuovo partito, la BSW, un partito di sinistra che ha incentrato la propria proposta politica sui temi della sicurezza e il cui profilo è incentrato sulla *leader* Sahra Wagenknecht. Dopo il risultato elettorale, Wagenknecht ha subito escluso qualsiasi possibile alleanza con la destra di AfD e ha prospettato la possibilità di un governo con la CDU e la SPD.

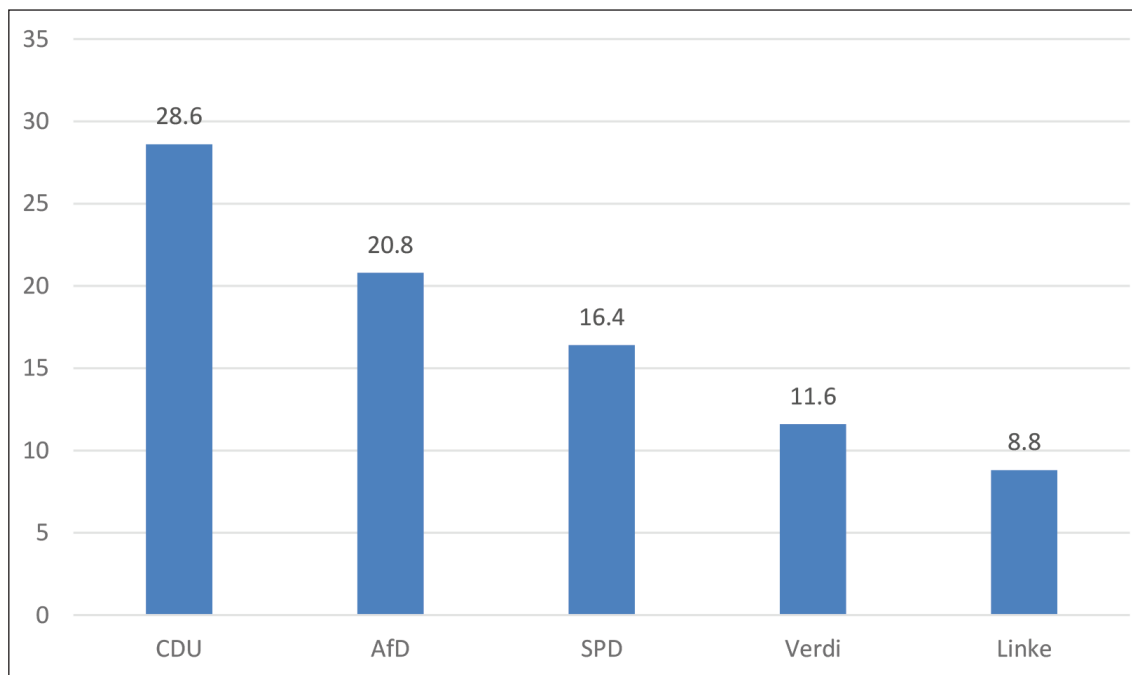
Queste elezioni nei tre *Länder* dell'Est sono state importanti negli equilibri politici tedeschi. In conseguenza delle percentuali di AfD e in considerazione che nessun altro partito considera AfD un possibile alleato, la formazione dei governi regionali, in particolare in Sassonia e Turingia, è stata complessa e ha implicato inedite e controverse alleanze di governo. In Turingia i conservatori della CDU, pur di non allearsi con AfD, hanno costituito un governo di coalizione con la SPD e con la sinistra del *Bündnis-Sahra-Wagenknecht*. In questo caso si tratta di un vero paradosso. La CDU esclude, per una decisione congressuale, qualsiasi alleanza sia con AfD sia con la *Linke* ma non lo fa con l'altra estrema sinistra, la *Bündnis-Sahra-Wagenknecht*. In Sassonia la situazione è stata (e continua a essere) ben più complessa. Le trattative per una coalizione sul modello della Turingia, e quindi costituita da CDU, SPD e BSW, sono fallite. Il Ministro Presidente Kretschmer (CDU) ha costituito un governo di minoranza con la SPD. Anche in questo caso si è preferito una soluzione del tutto anomala pur di non aprire alcuna trattativa con AfD. In Brandeburgo il risultato elettorale è stato meno problematico nella misura in cui la SPD ha potuto costituire una coalizione con la BSW e, per certi versi, maggiormente naturale e coerente rispetto alla coalizione in Turingia.

Grafico1: Risultati in Turingia, Sassonia e Brandeburgo (2024) / fonte: Bundeswahlleiter

Queste tre elezioni regionali hanno rappresentato, quindi, un vero e proprio *turning point* in quanto AfD ha definitivamente assunto il profilo di un partito di massa e ha raggiunto percentuali tali da potere esercitare, almeno in Turingia, il blocco di minoranza (*Sperrminorität*) avendo la possibilità di impedire riforme strutturali in cui è prevista la maggioranza dei due terzi dell'assemblea.

4.2. Le elezioni federali del 2025

La campagna elettorale delle elezioni anticipate – in parte conseguenza anche del voto nei tre *Länder* dell'Est – si è incentrata principalmente sui temi dell'immigrazione e della sicurezza, amplificati ulteriormente da tre attentati a Magdeburgo, Aschaffenburg e Monaco di Baviera immediatamente strumentalizzati dal punto di vista elettorale. Ad acuire il dibattito politico c'è stata anche l'iniziativa del candidato cancelliere della CDU, il conservatore Friedrich Merz, che con un gioco d'azzardo ha presentato in parlamento due diverse iniziative legislative di contrasto all'immigrazione (mozione) e per la riduzione dei flussi migratori (proposta di legge) che hanno polarizzato il *Bundestag*: da una parte i cristiano democratici e sociali, l'estrema destra di AfD, i liberali e la nuova sinistra di Sahra Wagenknecht (BSW), dall'altra i socialdemocratici del cancelliere socialdemocratico Scholz, i Verdi e la Linke. In particolare, a bloccare la proposta di legge della CDU sulla riduzione dei flussi migratori sono stati i deputati vicini alla ex cancelliera Angela Merkel nella CDU, che hanno votato contro il proprio partito dopo che Merkel si era esposta pubblicamente per criticare Merz. Appena qualche giorno prima aveva stata approvata in parlamento la mozione di inasprimento delle politiche migratorie grazie al voto decisivo dell'estrema destra di AfD. Il voto sulla mozione è stato particolare criticato dall'opinione pubblica tedesca in quanto avrebbe posto fine alla *Brandmauer*, ovvero al cordone sanitario o muro di fuoco, eretto dalle forze democratiche contro l'estrema destra di AfD.

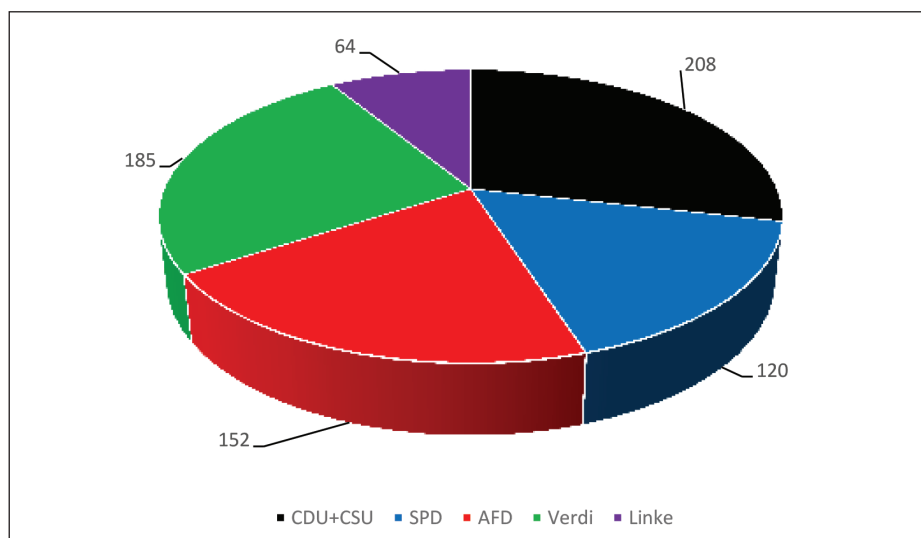
Grafico 2: I risultati elettorali delle elezioni federali 23 febbraio 2025 (%) / fonte: Bundeswahlleiter

I risultati delle elezioni politiche hanno confermato le difficoltà di costituzione di un nuovo governo. La Grande Coalizione, ovvero l'alleanza tra CDU-CSU e SPD, è diventata una maggioranza piuttosto risicata di soli 12 parlamentari. Il nuovo parlamento rispecchia un paese fortemente frammentato. Alcuni aspetti mostrano le trasformazioni sistemiche in corso: il Partito Socialdemocratico è sceso al minimo storico (16 per cento) ed è stato superato dalla destra di AfD (20,8 per cento) che è diventato il secondo partito. I liberali (FDP), un altro grande partito della tradizione politica tedesca, non hanno raggiunto la soglia del 5 per cento. È la seconda volta che accade nella storia della Repubblica, la prima fu nel 2013, ma diversamente da allora non sembrano avere una classe dirigente in grado di risollevare il partito che non è rappresentato più neanche in numerosi parlamenti regionali. L'Unione (CDU-CSU) pur essendo il partito maggioranza relativa è risultato fortemente indebolito e con un risultato che è il secondo peggiore della sua storia.

4.3. *La crisi dei partiti tradizionali e le conseguenze sistemiche per la democrazia tedesca*

L'ascesa dell'estrema destra si collega con tutta evidenza alla crisi dei partiti che storicamente hanno dominato la politica tedesca¹⁹. Tale crisi è il risultato di una serie di fattori che hanno progressivamente eroso il ruolo centrale dell'Unione (CDU-CSU) e della SPD nel sistema politico. L'Unione e la SPD, definiti *catch-all parties* o anche *Volksparteien*, sono stati fondamentali per la stabilità politica del paese, ma a partire dalla riunificazione hanno perso consenso a favore di nuove formazioni politiche come i Verdi a partire dagli anni Ottanta, la *Linke* dopo la riunificazione, AfD successivamente alla crisi dell'euro e il BSW nei processi più recenti (Grafici 4 e 5). L'evoluzione della società tedesca ha portato a una maggiore diversità di interessi e valori, rendendo difficile per i partiti tradizionali rappresentare efficacemente

¹⁹ Sull'importanza dei partiti di massa nella storia politica tedesca rimando a: S. Cavazza, Th. Großbölting, Ch. Jansen (hrsg.), *Massenparteien im 20. Jahrhundert. Christ- und Sozialdemokraten, Kommunisten und Faschisten in Deutschland und Italien*, Franz Steiner Verlag, 2018.

Grafico 3: Composizione del Bundestag (630 seggi) / fonte: Bundeswahlleiter

la molteplicità di interessi e conservare il loro potere di influenza. I nuovi partiti si sono affermati, invece, grazie a un programma che si è incentrato su tematiche specifiche, riuscendo a intercettare interessi circoscritti ma comunque non settoriali: la difesa dell'ambiente per i Verdi, l'euro e l'immigrazione per AfD, i diritti sociali per la Linke, la sicurezza per BSW.

La crescente frammentazione ha reso anche più difficile la formazione di governi. Si è abusato del ricorso alla Grande Coalizione (2005-2009 / 2017-2021 / 2025-) – che prima del 2005 si era avuta solo una volta dal 1966 al 1969 – oppure si è fatto ricorso a maggioranze del tutto inedite a tre partiti come il governo Semaforo guidato dal socialdemocratico Olaf Scholz (2021-2024). Queste coalizioni di governo hanno creato un'alterazione della normale dialettica politica destra-sinistra o conservatori-progressisti e favorito un processo di polarizzazione politica su singole tematiche (euro, immigrazione, pandemia, guerra ecc.) in cui da una parte si sono posizionati i partiti governativi e dall'altro i partiti emergenti. La polarizzazione e la frammentazione politica hanno indebolito la capacità del sistema di creare consenso, aumentando o il rischio di paralisi istituzionale con potenziali implicazioni per la coesione sociale e la governabilità o la forzatura di alcuni processi democratici. Un caso emblematico in tal senso è la riforma della *Schuldenbremse* (freno al debito).

Nel marzo 2025, il *Bundestag* tedesco ha approvato, infatti, una controversa riforma che ha modificato una norma costituzionale introdotta nel 2009 per limitare il freno al debito. Con la modifica costituzionale è ora concesso aumentare la spesa per la difesa e le infrastrutture strategiche, derogando al tetto dello 0,35 per cento del Prodotto Interno Lordo (PIL), a condizione che le spese superino l'1 per cento del PIL. I sedici *Länder* tedeschi sono anche autorizzati a indebitarsi fino allo 0,35 per cento del loro PIL, superando il precedente divieto assoluto di creazione di nuovo debito. Come per l'approvazione di ogni riforma costituzionale era richiesta la maggioranza dei due terzi costituita in questo caso dall'Unione, dalla SPD e dai Verdi. Contestualmente, è stato altresì votato un fondo straordinario di cinquecento miliardi di euro per finanziare progetti infrastrutturali e migliorare la sicurezza nazionale. La riforma è stata contestata sotto il profilo della legittimità in quanto, per poter votare tale riforma, non si è aspettato l'insediamento del nuovo *Bundestag* appena eletto, ma si è convocato il precedente *Bundestag* in quanto nella nuova composizione non si sarebbe trovata la maggioranza dei due terzi, se non con un compromesso che doveva essere raggiunto

principalmente con il secondo gruppo parlamentare, ovvero AfD, oppure facendo concessioni alla *Linke*, ipotesi esclusa dall'Unione (CDU-CSU). La decisione di convocare il precedente *Bundestag* per approvare la riforma è stata vista come una mossa strategica dell'allora cancelliere *in pectore* Friedrich Merz (CDU-CSU) – poi eletto cancelliere il 6 maggio 2025 – per assicurarsi il necessario consenso parlamentare prima che il nuovo assetto politico potesse influenzare il voto. Tale iniziativa ha suscitato critiche riguardo alla procedura e alla conformità con i principi democratici poiché il nuovo parlamento avrebbe potuto avere una prospettiva diversa sulle priorità di spesa e sul ruolo del freno al debito nella politica fiscale tedesca. Seppur legalmente ineccepibile, la decisione ha sollevato questioni sul principio di rappresentanza e sulla legittimità democratica della decisione. L'estrema destra di AfD ha manifestato la propria indignazione politica per il metodo di approvazione mettendo in evidenza come si sia aggirata la volontà popolare espressa nelle elezioni del 24 febbraio 2025. Del resto, anche la stessa Unione (CDU-CSU), in campagna elettorale, si era espressa contro la riforma del freno al debito.

Il suddetto caso non è stato l'unico nella storia parlamentare tedesca. Anche il 16 ottobre del 1998 fu convocato d'urgenza il tredicesimo parlamento – poco dopo le elezioni federali del 27 settembre 1998 con cui si era eletto il quattordicesimo parlamento – per votare la partecipazione dell'esercito tedesco alla missione in Kosovo. Non essendoci un mandato diretto del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (ONU) per la missione armata della NATO, i sedici membri del Patto atlantico giustificarono l'intervento come indispensabile per porre fine all'emergenza umanitaria esistente e al pericolo imminente di una catastrofe umanitaria basandosi sulle risoluzioni 1160 del 31 marzo 1998 e 1199 del 23 settembre 1998 delle Nazioni Unite. In altri termini, in quel caso, esistevano le condizioni per una convocazione di urgenza. Nel caso della riforma del freno al debito, al contrario, la convocazione del parlamento, per di più al fine di emendare la Costituzione, non è giustificata da alcuna ragione di urgenza. La riforma – approvata da un parlamento privo di legittimità e senza alcuna giustificazione d'urgenza – ha mostrato

Grafico 4: Storico dei risultati elettorali di CDU/CSU e SPD nelle elezioni federali (1949-2025) / dati in percentuale (fonte: Bundeswahlleiter)

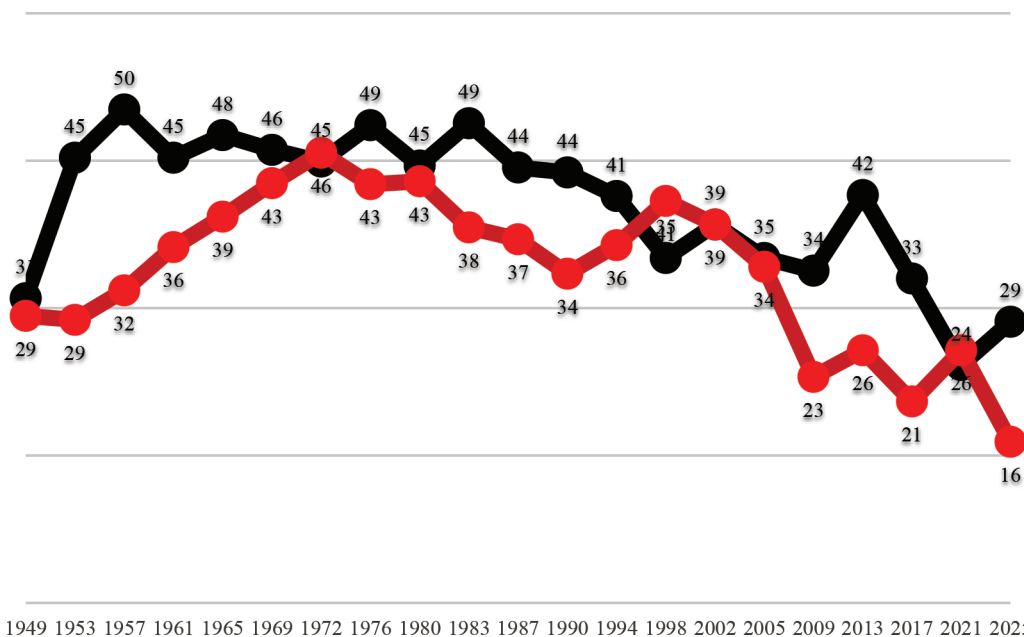
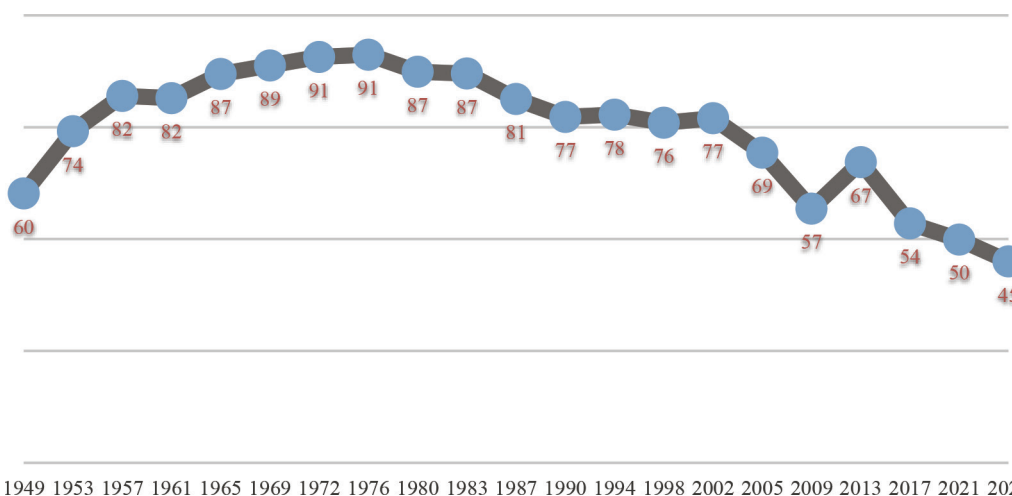


Grafico 5: Storico della sommatoria raggiunta da CDU/CSU e SPD nelle elezioni federali (1949-2025) / dati in percentuale (fonte: Bundeswahlleiter)



come la crisi dei partiti tradizionali abbia come conseguenza la difficoltà di garantire stabilità politica e di dover ricorrere a forzature autoritarie delle regole democratiche.

La frammentazione del panorama politico e l'indebolimento dei partiti tradizionali pongono sfide significative per la democrazia tedesca in quanto hanno un impatto sulla stabilità democratica nella misura in cui le istituzioni devono bilanciare il principio di inclusività democratica con la necessità di escludere forze che minacciano i valori costituzionali²⁰.

4.4. La questione dei vicepresidenti del Bundestag e della seduta inaugurale

Un'altra questione molto dibattuta e che evidenzia le forme di erosione democratica in atto è rappresentata dalla controversa vicenda dei vicepresidenti del *Bundestag*. L'articolo 40 del *Grundgesetz* affida, infatti, al Presidente del *Bundestag* e ai vicepresidenti il compito di garantire il rispetto delle regole parlamentari. Accanto alle funzioni procedurali, essi rappresentano l'unità costituzionale del Parlamento. Secondo i regolamenti parlamentari (*Geschäftsordnung* art. 2.1)²¹, il *Bundestag* alla prima seduta elegge il presidente e i vicepresidenti, uno per ogni gruppo parlamentare. Sin dal 2017, tuttavia, a un gruppo parlamentare, quello di AfD, viene negato tale diritto nella misura in cui qualunque candidato non ottiene i voti necessari per essere eletto.

Nel 2017, l'AfD propose Albrecht Glaser come vicepresidente del *Bundestag*, ma la sua candidatura fu respinta tre volte. Glaser era una figura politica molto divisiva che aveva dichiarato apertamente che l'Islam non meritava protezione costituzionale in quanto ideologia politica. Il *Bundestag*, guidato dal presidente Wolfgang Schäuble, ritenne queste posizioni incompatibili con l'articolo 3 del *Grundgesetz* in cui si vietano discriminazioni religiose²². Nonostante l'AfD fosse il terzo o il secondo partito in Parlamento,

²⁰ A tale proposito è molto interessante la critica dello storico tedesco Andreas Rödder, iscritto alla CDU, che ha fortemente criticato il proprio partito rispetto all'estrema destra di AfD, cfr. A. Rödder, *Mich stört die moralische Selbstgewissheit*, in *Die Welt*, 31. März 2025, 2-3.

²¹ *Geschäftsordnung*, bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/go01-245154.

²² Artikel 3: «(1) Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich. (2) Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin. (3) Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden».

gli altri gruppi parlamentari non hanno mai votato i suoi candidati, anche nelle successive legislature (XX e XXI) argomentando che non rappresentavano sufficientemente il rispetto dei principi della Costituzione, in conformità con l'art. 40 del *Grundgesetz*²³.

Nel 2025, dopo le elezioni politiche, il rifiuto è stato reiterato durante la sessione inaugurale del nuovo *Bundestag*. In realtà, non si tratta di una vicenda priva di precedenti. Già negli anni Ottanta, quando i Verdi entrarono per la prima volta in Parlamento, subirono la stessa ostilità, anche se, successivamente, riuscirono a eleggere i propri vicepresidenti. La differenza rispetto ad AfD risiede evidentemente nel riconoscimento da parte dei Verdi dei valori democratici. La questione che si pone, è se lo stesso metodo possa essere applicato con AfD. È bene altresì evidenziare, che l'esclusione di AfD dal diritto di eleggere un vicepresidente ha portato a un'evidente contrazione del principio di rappresentanza proporzionale. Diversamente dai Verdi, infatti, AfD gode di un consenso molto superiore rispetto ai Verdi negli anni Ottanta: i Verdi raggiunsero il 5,8 per cento nel 1983, l'8,3 per cento nel 1987 e il 7,3 per cento nel 1994, mentre AfD ha ottenuto il 12,6 per cento nel 2017, 10,2 per cento nel 2021 e 20,8 per cento nel 2025. La Corte costituzionale, finora, ha sostenuto le decisioni del *Bundestag* ribadendo la priorità della difesa dei valori democratici, e, altresì, è giusto evidenziare, come ha fatto notare l'ex Presidente del *Bundestag*, Norbert Lammert²⁴, che l'art. 2.2 del regolamento parlamentare afferma che «viene eletto chi riceve i voti della maggioranza dei membri del *Bundestag*». In altri termini, se tutti i gruppi parlamentari hanno diritto a un vicepresidente è altresì vero che il candidato deve ottenere la maggioranza dei voti dei membri del *Bundestag*.

La seconda questione, per certi versi ancora più controversa, è stata la modifica del regolamento che disciplina la seduta inaugurale del *Bundestag*. La prima seduta di ogni legislatura è stata presieduta dal cosiddetto *Alterpräsident*, il deputato più anziano per età. Questo ruolo, simile al *Father of the House* britannico, era limitato alla prima seduta fino, appunto, all'elezione del nuovo Presidente. Si trattava di una scelta neutrale e simbolica. In vista dell'ingresso di AfD nel *Bundestag*, effettivamente avvenuto nel 2017, si presentò la possibilità che il deputato più anziano fosse un esponente di AfD, Alexander Gauland, e che potesse presiedere la seduta inaugurale. Tale eventualità suscitò non poche preoccupazioni tra i gruppi parlamentari in quanto un partito di estrema destra e sostenitore di tesi ritenute antidemocratiche avrebbe potuto avere una ribalta notevole in questa occasione e, in generale, rivestire un ruolo istituzionale di primo piano seppur solo temporaneamente. Al fine di evitare tale eventualità, nel 2017, prima delle elezioni, venne modificato il regolamento e da allora l'*Alterpräsident*, colui che appunto presiede la seduta inaugurale, è il più anziano in servizio e non il più anziano per età. Questa riforma fu giustificata dalla volontà di premiare l'esperienza parlamentare effettiva piuttosto che l'età anagrafica, ma è evidente che si trattò di una misura *ad hoc* per escludere AfD dalla presidenza della seduta inaugurale. Da qui la definizione comunemente usata di *lex AfD*.

La vicenda riflette, ancora una volta, la tensione tra il principio di rappresentanza proporzionale e la difesa della democrazia. La modifica del regolamento è stata interpretata come una misura di autodifesa delle istituzioni contro il rischio che forze ritenute autoritarie e antidemocratiche possano assumere ruoli di rilievo. Allo stesso tempo, la questione ha sollevato interrogativi sul confine tra legittima difesa della

²³ L'allora Presidente del Bundestag ricostruisce la vicenda nelle sue memorie, W. Schäuble, *Erinnerungen. Mein Leben in der Politik*, Klett-Cotta, 2024, 561-568.

²⁴ N. Lammert, *Kein vizepräsident für die AfD? Gespräche zwischen Norbert Lammert und Dietrich Murswiek*, in *Die Zeit*, 3. April 2025, 9.

democrazia e esclusione politica di una parte dell'opposizione. Il caso specifico rappresenta un esempio concreto di come il Parlamento tedesco abbia adattato le proprie regole interne per rispondere alle nuove sfide poste dall'ascesa dell'estrema destra aprendo, tuttavia, un dibattito sulla legittimità e sulle implicazioni democratiche di tali scelte.

5. CONCLUSIONI: IL DUPLICE RISCHIO DI EROSIONE DEMOCRATICA

Nella Repubblica Federale tedesca, a partire dalla riunificazione, si è assistito a una significativa trasformazione del panorama politico facendo emergere preoccupazioni sia sulla stabilità del suo assetto sia sulla tenuta dei principi democratici. Sebbene appare eccessivo pensare a una imminente deriva autoritaria, vi sono diversi e contrastanti fenomeni di erosione democratica. Il primo dato da registrare è certamente l'aumento dell'estremismo di destra, rappresentato, in particolare, dall'ascesa di AfD.

L'analisi svolta permette di individuare tre profili meritevoli di attenzione. Il primo riguarda il funzionamento della *wehrhafte Demokratie* che rimane un sistema efficace per difendere la democrazia, ma presenta, indubbiamente, alcuni interrogativi sul bilanciamento tra la tutela della democrazia e il rispetto del pluralismo politico. L'evoluzione politica dei rapporti di forza tra i partiti ha messo alla prova i meccanismi di protezione previsti dal *Grundgesetz*. Il rischio di erosione democratica non deriva solo dall'azione di partiti anti-democratici, ma anche dalla crescente polarizzazione e dalla perdita di fiducia nelle istituzioni. La democrazia tedesca si trova nella condizione storico-politica non di rado richiamata dal dibattito dottrinale sulla "democrazia militante" secondo cui la tolleranza illimitata può condurre all'autodistruzione del sistema democratico²⁵. La difesa della democrazia, tuttavia, non può tradursi in una rinuncia ai suoi stessi principi fondanti²⁶. La giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht*, in linea con la riflessione di Häberle²⁷, ha ribadito che le misure di autodifesa devono essere proporzionate e giustificate da una minaccia concreta, per evitare che la protezione dell'ordine costituzionale si trasformi in una compressione ingiustificata delle libertà politiche, sottolineando, altresì, che l'art. 20 del *Grundgesetz* definisce la Repubblica federale uno Stato federale democratico e sociale i cui poteri provengono dal popolo e che tali poteri sono esercitati dal popolo tramite elezioni e votazioni e da speciali organi legislativi, esecutivi e giudiziari. L'art. 20, afferma, inoltre, che tutti i tedeschi hanno il diritto di resistere a chiunque tenti di abolire l'ordine democratico²⁸. La Germania si trova quindi di fronte a una sfida cruciale: garantire la stabilità del proprio sistema democratico senza limitare la competizione politica. Guardando al futuro, la capacità degli strumenti della *wehrhafte Demokratie* di rispondere efficacemente alle minacce dipenderà non solo dalla loro evoluzione applicativa dalla reale capacità delle istituzioni e della società civile nel promuovere una cultura democratica inclusiva. Il rafforzamento della partecipazione civica e il

²⁵ K. Loewenstein, *Militant Democracy and Fundamental Rights*, cit., 422-423.

²⁶ H. Kelsen, *Essenza e valore della Democrazia*, cit., 89.

²⁷ P. Häberle, *Die Menschenwürde als Grundlage der staatlichen Gemeinschaft*, in J. Isensee, P. Kirchhof (hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der BR Deutschland*, 2004, 317-367. Cfr. R. Chr. Van Ooyen, M.H.W. Möller, *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System*, Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, 333-334.

²⁸ Artikel 20: «(1) Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. (2) Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. (3) Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden. (4) Gegen jeden, der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen, haben alle Deutschen das Recht zum Widerstand, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist». Cfr. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 17. Januar 2017, - 2 BvB 1/13 – Rn 1-1010.

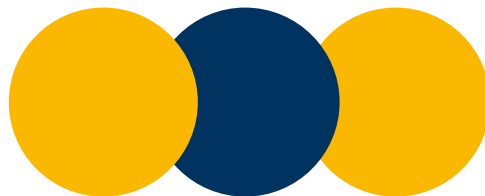
rinnovamento delle tradizionali forze politiche potrebbero rivelarsi altrettanto determinanti nella difesa della democrazia quanto le misure repressive contro i movimenti estremisti.

Il secondo profilo, strettamente legata al primo, riguarda il principio della rappresentatività democratica. Escludere AfD da ruoli di garanzia come i vicepresidenti del *Bundestag* o modificare i regolamenti parlamentari per evitare che un esponente di questo partito presieda la seduta di insediamento del *Bundestag* solleva questioni di legittimità. Un partito che ottiene oltre il 20 per cento dei voti a livello nazionale e oltre il 30 per cento in alcuni *Länder* non può essere ignorato senza compromettere i principi democratici. La questione politica che si pone – e che in quanto tale riguarda i partiti politici e non tanto gli strumenti della difesa della democrazia – è fino a che punto si può escludere di scendere a compromessi politici con AfD senza sacrificare il principio di rappresentanza? Cosa succederà se, come potrebbe avvenire in futuro, non si potrà costituire un governo – in un *Land* oppure a livello nazionale – senza AfD²⁹?

La Repubblica Federale si trova di fronte a una sfida complessa di dover bilanciare la difesa della democrazia con la necessità di garantire la rappresentanza di tutti i cittadini, anche quelli che sostengono partiti considerati estremisti, coerentemente con il citato art. 20 del *Grundgesetz*. Questo equilibrio è cruciale per mantenere la stabilità democratica e prevenire derive autoritarie che potrebbero emergere dalla sistematica esclusione di AfD dai ruoli di garanzia oppure da una eccessiva alterazione e distorsione degli stessi meccanismi della democrazia tedesca.

²⁹ J. Wagner, *Stresstest AfD. Wehrhafte Demokratie und Rechtsextremismus*, Fran Steiner Verlag, 2025. Cfr. anche C. Barzkanmaz, *Staatliche Schutzpflichten gegen Rassismus statt AfD-Verbot*, in *Verfassungblog. On Matters Constitutional*, 11 April 2024.

7 • 1 • 2025



M ONDI OCCIDENTALI. LA DOTTRINA MONROE AL BICENTENARIO

Deborah Besseghini, The Monroe Declaration and the Anglo-American Rivalry over Revolutionary Hispanic America

Benedetta Calandra, Beyond Monroe Doctrine's Paternalism: US-Latin America cultural relations in History and Historiography

Don H. Doyle, The New Monroe Doctrine and the Retreat of European Empires After 1865

Marco Mariano, From Imagined Community to Security Zone to International Empire The Many Lives of the Monroe Doctrine

Marco Sioli, A Diplomatic Language. John Quincy Adams, the War of 1812, and the Origins of the Monroe Doctrine

Mariele Merlati and Daniela Vignati, More than One?

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

7 • 1 • 2025



**THE MONROE DECLARATION AND THE ANGLO-AMERICAN RIVALRY
OVER REVOLUTIONARY HISPANIC AMERICA**

DEBORAH BESSEGHINI

NAD
Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Mondi occidentali. La dottrina Monroe al bicentenario

THE MONROE DECLARATION AND THE
ANGLO-AMERICAN RIVALRY OVER
REVOLUTIONARY HISPANIC AMERICAIL DISCORSO MONROE E LA RIVALITÀ ANGLO-STATUNITENSE
PER L'AMERICA LATINA IN RIVOLUZIONE*Deborah Besseghini** ORCID: DB 0000-0002-6266-5521

ABSTRACT

[ENG.] This article reconstructs the genesis and consequences of President Monroe's message of December 2, 1823, by studying the tormented relationship between the United States and Britain, and their tacit conflict for a "sufficient" strategic control over Spanish America's political and commercial reconfiguration during the global war marking the final clash among the old Atlantic empires. We will first investigate Britain's reactions to US official and unofficial policies as a driving force of informal imperialism in South America. We will then describe the two powers' rivalry in unofficially supporting the liberation campaigns in South America and the impact of their indirect aid. Finally, we will retrace the origins of Monroe's message in the initiatives of both powers to recognize Spanish-American independence, but also the US ambiguities on their hemispheric "doctrine", with particular reference to Mexico. Here the prospect of a continental "empire" of republican freedom represented the detonator of a profound internal instability. Through entangled stories of British and US agents, the last sections consider the case of Texas as the terrain in which the British dream of a buffer against US expansion in the Americas faded.

Keywords: Hemispheric Dream – British American Rivalry – Spanish American Independence – Western Question – Mobility and Empires

[It.] L'articolo ricostruisce la genesi e le conseguenze del messaggio del Presidente Monroe del 2 dicembre 1823, attraverso la lente del tormentato rapporto tra Stati Uniti e Gran Bretagna e della loro tacita rivalità per ottenere "sufficiente" controllo strategico sul processo di riconfigurazione politica e commerciale dell'America ispanica durante la guerra globale che segnò l'ultimo scontro tra vecchi imperi atlantici. Analizzeremo le reazioni britanniche alle politiche statunitensi, ufficiali e non, come un motore dell'imperialismo informale in Sud America. Mostriamo poi la competizione tra le due potenze nel fornire sostegno ufficiale alle campagne di liberazione in Sud America e l'impatto degli aiuti indiretti. Infine, ripercorreremo l'origine del messaggio di Monroe nelle iniziative di entrambe le potenze per il riconoscimento delle indipendenze ispano-americane, ma anche le ambiguità statunitensi sulla "dottrina" emisferica, soprattutto in relazione al Messico. Qui l'idea di un "impero" continentale della libertà repubblicana funse da detonatore di una forte instabilità. Intersecando traiettorie di agenti britannici e statunitensi, le ultime sezioni mostrano perché il sogno britannico di arginare l'espansione statunitense nelle Americhe svanì in Texas.

Parole chiave: Sogno emisferico – Rivalità britannico-statunitense – Indipendenze ispano-americane – Questione occidentale – Mobilità e imperi

* Research fellow at the University of Turin (MSCA) Fellow at the UPO of Seville (<https://ror.org/02z749649>), Spain, from September 1, 2025 ("UNWANTED", GA n.101209078). The essay was submitted to double-peer review. Member of the Editorial Team who oversaw the essay: Sara Zanotta.



CONTENTS: 1. Emancipation. 2. A Hemispheric Community in the Global War. 3. US Role in South American Independence. 4. The Message of December 2, 1823. 5. “Mexico the Buffer”: A British Dream. 6. The Fox and the Grapes.



1. EMANCIPATION

The profound motivation behind President Monroe’s Annual Message of December 2, 1823 (which became a “doctrine” much later¹) was US fear that the Americas would once again become a bargaining chip between the European powers in their mutual rivalries, even after the independence of almost the entire continent².

It has been stated that the message met the tacit British approval as a move against the “Holy Alliance”, and Jay Sexton supports this view with his idea of a «collaborative competition» between Britain and the United States³. Differences in interpretation may be a question of degree. However, we must consider that the Monroe Declaration, recognized as a propaganda tool since the beginnings in Europe, in British Foreign Secretary George Canning’s opinion represented a principal threat in the cultural political sphere: «a division of the World into European and American, Republican and Monarchical; a league of worn-out Gov[ernmen]ts on the one hand, and of youthful and stirring Nations, with the Un[jited] States at their head, on the other»⁴.

Historiography is still debating about the exact measure of hostility and collaboration between Britain and the United States in the 1820s, and the special issue in *Diplomatic History* published in November 2023 on *The Monroe Doctrine at 200* reflects this debate⁵. What has received much less attention is how the more or less explicit rivalry of the United States with Britain contributed to redefine the political structure of the Americas during the global conflict that began with the Revolutionary and Napoleonic Wars, and which includes both the Second War of Independence of The United States (The War of 1812) and the Spanish-American Wars of Independence⁶. The aim of this article is to show why it is necessary to consider these fights as a single global war, and the message of December 2, 1823, as deeply linked to the dynamics of this long global conflict, and the related reconfiguration of the world. The use of the concept of “informal imperialism” may sound reductive, but the promise of aid, which is a key element in this theory on 19th century empires inspired by the Marshall Plan, was undoubtedly a weapon of political influence used by the United States in the Americas, even if this weapon was

¹ J. Sexton, *The Monroe Doctrine: Empire and Nation in Nineteenth-Century America*, Hill and Wang, 2011, chapter 3.

² S. E. Morison, *The Origin of the Monroe Doctrine, 1775-1823*, in *Economica*, No. 10, 1924.

³ J. Sexton, *The Monroe Doctrine*, cit. “Collaborative competition” is a section’s title in chapter 2.

⁴ H. Temperley, *The Foreign Policy of Canning, 1822-1827*, G. Bell and Sons, 1925, 43, 159.

⁵ *Forum: The Monroe Doctrine at 200*, in *Diplomatic History*, No. 47, 2023.

⁶ A limited exception is D. Besseghini, *The Anglo-American Conflict in the Far Side of the World. A Struggle for Influence over Revolutionary South America*, in *Annals of the Fondazione Luigi Einaudi*, No. 54, 2020.

a propaganda tool, which later became an invented tradition⁷. Even if the United States were in no position to provide concrete assistance in the unlikely event of a European attack on the new Spanish American states, Monroe's message postulated a hemispheric sentiment in the sphere of peoples' rights, which served to reaffirm the defensive interests of the United States and their desire to be influential, at least morally, in the Americas.

The morally charged message was accompanied by significant statements of principle in favour of the birth of an American system, republican and autonomous from Europe. It set out a political agenda. However, according to the traditional narrative – a more robust interpretation than recent revisionist views –, the real author of the declaration, John Quincy Adams, used it to disengage from a British proposal for collaboration that implied renunciation of future US expansion in Spanish America⁸.

In August 1823, the British Foreign Secretary Canning proposed to the US envoy in London, Richard Rush a joint declaration affirming a non-interference principle in independent Spanish America⁹. It was immediately clear that the United States did not like the British proposal to add reassurances that the Anglo-Saxon powers would not expand into the former territories of the Spanish monarchy, nor London's wish to postpone the recognition of Spanish American states. While the British attempted to use collaboration with the United States as a single knight's move on the European and American chessboard, President Monroe's message of December 2, 1823, made it clear that the US would not be tied to Britain's coattails.

Based on the idea that the British had already changed their mind, Jay Sexton suggests that US refusal of Canning's proposal for a joint declaration is a myth¹⁰, but it is not. First because Rush, the envoy in London, stated that he had refused the British conditions since the first moment¹¹. Second, because the fact that Canning had already secured the more valuable French declaration of non-interference in Spanish America was unknown in the United States in December 1823. The drafting of the Monroe's message preceded the news of Canning's reconsiderations. Monroe's message represents, therefore, an independent choice to partially discontinue the friendly attitude towards London¹². News on the British agreement with the French ambassador Polignac were enclosed only in Rush's communication

⁷ J. Sexton, *The Monroe Doctrine in an Age of Global History*, in *Diplomatic History*, No. 47, 2023. On informal imperialism and the Marshall Plan: R. Robinson, *Oxford in Imperial Historiography*, in D. Fieldhouse, F. Madden (Eds.), *Oxford and the Idea of Commonwealth*, Croom Helm, 1982, 43, 45. See also: R. Robinson, J. Gallagher, *The Imperialism of Free Trade*, in *Economic History Review*, 2nd ser., No. 6, 1953; W. Roger Louis, *Imperialism: the Robinson and Gallagher Controversy*, New Viewpoints, 1976; D. Besseghini, *Pax Britannica. Il dibattito sull'imperialismo informale ottocentesco in America Latina*, in *Passato e Presente*, No. 108, 2019; B. Attard, *Informal Empire: The Origin and Significance of a Key Term*, in *Modern Intellectual History*, No. 20, 2023.

⁸ N. Guyatt, *The Adams Doctrine and an "Empire of States"*, in *Diplomatic History*, No. 47, 2023, embraces the revival of this more robust view. Cfr. J. Sexton, *The Monroe Doctrine in an Age*, cit., 850 where a sharp statement refers to a much more nuanced reconstruction in G. McGee, *The Monroe Doctrine, A Stopgap Measure*, in *Mississippi Valley Historical Review*, No. 38, 1951.

⁹ Canning to Rush, August 20, 1823; Rush to Canning, August 23, 1823; Rush to Adams, August 23, 1823; Canning to Rush, August 23, 1823; Rush to Canning, August 27, 1823; Rush to Adams, August 28, 1823; Canning to Rush, August 31, 1823; Rush to Adams, September 8, 1823, all in W. Manning (Ed.), *Diplomatic Correspondence of the United States Concerning the Independence of the Latin-American Nations*, Vol. 3, Oxford University Press, 1925, 1478-1487.

¹⁰ J. Sexton, *The Monroe Doctrine in an Age*, cit., 850

¹¹ Rush to Adams, October 2, 1823, in W. Manning (Ed.) *Diplomatic Correspondence*, Vol. 3, cit., 1494.

¹² Communications about the end of the negotiations for a joint British-US declaration came with Rush's letters to Adams of November 26 and December 27, *Idem*, 1503-1512. On the date of receipt of such communications in 1824: G. McGee, *The Monroe Doctrine*, cit., 238. Rush's letter of October 10, 1823, which marked the beginning of Canning's cooling on the joint declaration, was received by Adams on November 19 (J. Monroe, *Writings, Including a Collection of his Public and Private Papers and Correspondence*, Vol. 6, Putman's Sons, 1902, 390-391). This document had an influence in fueling US apprehensions on Britain's ambiguous position towards the Holy Alliance, but in November 1823, in the United States, it was inferable from it that perhaps something had happened in London with relation to Spanish America, not what it had happened. This ignorance is crucial.

of December 27, 1823¹³. In other words, although the airing of a possible British-US collaboration on the issue of Spanish American independence had already had the effects hoped for by London in Europe (as we will see), in the United States this was not known, and the presidential message represented a gesture of emancipation from the former mother country, which was considered in need for US help. The United States did not feel part of and did not want to be part of a British world system¹⁴. Canning's proposal for a joint declaration on Spanish America was first discussed in the US Cabinet meeting of November 7, 1823. Adams thought that a future enlargement of the Union to include some American peoples, particularly the colonists in Texas and the Cubans, should not be dismissed.

We have no intention of seizing either Texas or Cuba. But the inhabitants of either or both may exercise their primitive rights and solicit a union with us. They will certainly do not such a thing to Great Britain. By joining with her, therefore, in her proposed declaration, we give her a substantial and perhaps inconvenient pledge, and really obtain nothing in return¹⁵.

Expansion into the Spanish territories was not immediately possible, but in time it might be. The fate of the Spanish territories on the Pacific coast was also uncertain. It was Adams who had secured Spanish recognition not only on US possession of Florida but of a north-western border, something that gave the US a solid claim on the Pacific coast¹⁶.

To understand the motives behind Monroe's message and why it was a negative response to the British (and not just a message for internal use, nor part of the cooperation plan with London), we need to understand how the global unfolded and how the United States became the main undeclared antagonist of British interests in the Americas. London continued to fear US influence in Spanish America for decades, after the War of 1812, well before the US-Mexican War, and British agents kept trying to contain it.

From the 1790s to the 1820s, the political geography of the Americas was completely redefined. Despite the United States' relative weakness, its discreet interventions in Hispanic America represented one major worry for Britain after the crisis of the Spanish monarchy. British imperial agents tried to foil US influence through the most disparate initiatives, which pushed Britain to adopt the mantle of the main European power friendly to the Spanish American independence cause, which, at least right after the victories in Spain against Napoleon, was not in London's plans¹⁷. Especially during the War of 1812 against the United States, and again in the phase marked by the leadership assumed by Restoration France in containing liberal and radical pressures in Europe and the Americas, and culminating at the Congress

¹³ W. Manning (Ed.), *Diplomatic Correspondence*, Vol. 3, cit., 1495 (consider the footnote).

¹⁴ J. Sexton, *The Monroe Doctrine in an Age*, cit., 851; Id. *The British Empire after A.G. Hopkins's American Empire*, in *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, No. 49, 2021. M.-W. Palen, *Empire by Imitation? US Economic Imperialism within a British World System*, in M. Thomas, A. Thompson (Eds.), *The Oxford Handbook of the Ends of Empire*, Oxford University Press, 2018. Debate on the concept of a British World System is related to that on informal empire, and to different views on "local collaboration" in settlers' societies, starting from Robinson's essay on *Non-European Foundations of European Imperialism: Sketch for a Theory of Collaboration*, in R. Owen, B. Sutcliffe (Eds.), *Studies in the Theory of Imperialism*, Harlow, 1972; *The Excentric Idea of Imperialism, with or without Empire*, in W. Mommsen, J. Osterhammel (Eds.), *Imperialism and After: Continuities and Discontinuities*, Allen and Unwin, 1986. Also: J. Darwin, *The Empire Project: The Rise and Fall of the British World-System, 1830-1970*, Cambridge University Press, 2009; J. Vernon, *The History of Britain is Dead; Long Live a Global History of Britain*, in *History of Australia*, No. 13, 2016, 26; B. Attard, *Informal Empire*, cit.

¹⁵ J.Q. Adams, *Memoirs of John Quincy Adams*, Vol. 6, Lippincott and Company, 1875, 178-179.

¹⁶ N. Guyatt, *The Adams Doctrine*, cit., 825-826. See also: P. Brooks, *Diplomacy and the Borderlands: The Adams-Onís Treaty of 1819*, University of California Press, 1939.

¹⁷ But the attitude was again different in 1809-1811: D. Besseghini, *Imperialismo informal e indipendenza: los británicos y la apertura del comercio en el Río de la Plata*, in *Illes i imperis*, No. 23, 2021.

of Verona in 1822, Britain felt threatened in its strategic interests by the maritime, commercial and semi-diplomatic presence of the United States in Spanish America and acted to ensure that the United States did not have the structural and relational power necessary to gain a special influence over the revolutionary governments¹⁸. The rise of a hemispheric community, in fact, had never been in the interests of the hegemonic power on the seas, because it called into question the security of British interests in spaces fundamental to control the oceans, such as the Gulf of Mexico, South Atlantic and the American Pacific coast. Let us look at how the Monroe Declaration should be interpreted as an implicit anti-British move within the context of the tacit clash between Britain and the United States for influence in Hispanic America¹⁹. Although the move was premature, it opened a whole new political scenario.

2. A HEMISPHERIC COMMUNITY IN THE GLOBAL WAR

President Monroe's message of December 1823 gave form and substance to a dream of hemispheric autonomy that had grown out of the culmination, in the Age of Revolution, of the centuries-old struggle between European empires for control of routes, trade, and strategic positions on the oceans. From the mid-1760s, the reorganization of the Atlantic imperial systems for war produced various forms of popular resistance to the abolition of traditional privileges and consuetudes. Conventional wisdom has seen this resistance as the principal motor of independence in the American territories, especially from Britain and Spain²⁰. However, inter-imperial conflicts were undeniably among the direct causes of the success of such revolutionary movements, and not just their indirect driving force.

Since the Glorious Revolution of 1688, the rivalry between France and England marked a long series of inter-imperial conflicts for the control of global trade and for hegemony in Europe, culminating with the Napoleonic Wars. These wars pitted the French project of global "Bourbon space" against British interests. France was gradually ousted from India (where it had been the first European power to establish a significant dominion), while Britain lost a good part of its American colonies, thanks to the support of the Bourbon monarchs to the rebels during the US War of Independence²¹. The League of the Armed Neutrals took anti-British positions as well²². During the American Revolution, the Spanish Bourbons formally opened doors to trade between Spanish American territories, neutral powers, and the rebellious settlers, and this opened the space of the Spanish Empire to US merchants²³. Madrid took to its logical conclusion a policy aimed at strengthening the Spanish empire

¹⁸ D. Besseghini, *Consoli, mercanti e marinai in fondo al mondo. La Guerra del 1812 in America del Sud*, in M. Sioli (a cura di), *War Hawks, gli Stati Uniti nella guerra del 1812*, Franco Angeli, 2019.

¹⁹ F. Rippy, *Rivalry of the United States and Great Britain over Latin America, 1808-1830*, Johns Hopkins Press, 1929; A. Whitaker, *The United States and the Independence of Latin America, 1800-1830*, Norton and Co., 1964.

²⁰ On the famous definition of the Bourbon Reforms as a «second conquest»: J. Lynch, *The Spanish American Revolutions, 1808-1826*, Weidenfeld & Nicholson, 1973, 1-37. This view has been successfully challenged by John Fisher, François-X Guerra, Annick Lempérière, Stanley and Barbara Stein, Regina Grafe, Gabriel Paquette, and others.

²¹ O. Chaline, P. Bonnichon, C.-P. de Vergennes (Eds.), *La France et l'indépendance américaine*, Presses de l'Université Paris-Sorbonne, 2008; B. Smith, *Les États-Unis de l'Inde*, in *La Révolution française* [En ligne], No. 8, 2015; D. Stoker, K. Hagan, M. McMaster (Eds.), *Strategy in the American War of Independence: A Global Approach*, Routledge, 2010; M. Vaghi, *Claude-François-Parfait Boutin en Inde et aux Mascareignes (1782-1786). La France en Asie à l'époque de la révolution américaine*, Mimésis, 2024. On previous French expansion in India, M. Vaghi, *Between Commerce and Conquest: Franco-Anglo-Indian Relations in the Middle of the 18th Century*, in *Rendezvous*, No. 5, 2022.

²² L. Müller, *The League of Armed Neutrality*, in D. Stoker, K. Hagan, M. McMaster (Eds.), *Strategy*, cit., 202-220.

²³ See Javier Cuenca Esteban's work, e.g., *Trends and Cycles in U.S. Trade with Spain and the Spanish Empire, 1790-1819*, in *The Journal of Economic History*, No. 44, 1984.

through alliances of interest, i.e., commercial reforms such as the *comercio de negros*, the *comercio de colonias* and above all the *comercio de neutrales*, that favoured exchanges between “colonies” but not with the heart of Spain’s rival empires, especially Britain²⁴. The Bourbon dynasty, symbol of absolutism, thus unwittingly offered institutional support for stronger inter-American relations. Exchanges between settlers from different imperial traditions in the Americas became massive and almost free²⁵. In this context, the “peripheries” began the process of becoming new centres. The Bourbons ended up creating the material basis for the birth of an American hemispheric community—a side effect in their imperial strategies that paved the way for the political theory of the two hemispheres of de Pradt, Jefferson, etc.²⁶.

From the point of view of London, Paris, and Madrid, it was a struggle for the strategic spaces and resources of the West, but from an American perspective the cooperation and synergy between the settlers of all the rival empires meant that the main imperial barriers to reciprocal exchange were falling. US trading communities established in the Spanish colonies despite residential restrictions against non-Catholic and foreigners. They were defended by unofficial consuls, unofficially recognized by Spanish authorities²⁷. Particularly because of their freedom to trade with the Spanish territories in wartime, US merchants soon became leading players in the global trade. Trade with Spanish America gave the United States the opportunity to become the main intermediary in the Atlantic during the wars that followed the French Revolution. The French Revolution was itself, at least in part, a consequence of the French intervention in support of the Anglo-American colonists and the financial problems it left behind, which might have been avoided if France had also won in India (and indeed, the last battle of the American Revolution was a French victory in India) – a success that had been very near, but London had recognized US independence as soon as the French threat to India became concrete²⁸. The United States played a crucial role in connecting global Spanish merchants to economic spaces closed to them by mercantilism and war²⁹. This greatly strengthened the US position as a maritime and commercial power. During the “French Wars”, US merchants became the main intermediaries in the global circulation of Spanish American silver, which fuelled trade with Asia. By 1790, the United States was the leading exporter to China of the *real de a ocho*, the epoch’s global currency, produced mainly in Mexico³⁰.

After the destruction of most of the Franco-Spanish fleet at Cape Trafalgar in 1805, US intermediation became even more essential, but it also rekindled tensions with Britain. The preference of Jefferson’s party for France was evident, and it was fuelled by widespread Anglophobia³¹. The United States became

²⁴ On these reforms literature is too broad to be quoted. I mention: S. Stein, B. Stein, *Apogee of Empire: Spain and New Spain in the Age of Charles III, 1759-1789*, Johns Hopkins University Press, 2003; Id., *Edge of Crisis: War and Trade in the Spanish Atlantic, 1789-1808*, Johns Hopkins University Press, 2009.

²⁵ J. Fisher, *Commerce and Imperial Decline: Spanish Trade with Spanish America, 1797-1820*, in *Journal of Latin American Studies*, No. 30, 1998; A. Pearce, *British Trade with Spanish America*, Liverpool University Press, 2007.

²⁶ On the origins of the two hemispheres’ theory: A. Whitaker, *The United States*, cit., 105 ff.

²⁷ R. Nichols, *Trade Relations and the Establishment of the United States Consulates in Spanish America, 1779-1809*, in *The Hispanic American Historical Review*, No. 13, 1933; F. De Goey, *Consuls and the Institution of Global Capitalism, 1783-1914*, Routledge, 2016.

²⁸ D. Stoker, K. Hagan, M. McMaster (Eds.), *Strategy*, cit., 51.

²⁹ S. Marzagalli, *Establishing Transatlantic Trade Networks in Time of War: Bordeaux and the United States, 1793-1815*, in *The Business History Review*, No. 79, 2005; J. Cuenca-Esteban, *British “Ghost” exports, American Middlemen, and the Trade to Spanish America, 1790-1819*, in *William and Mary Quarterly*, 3rd ser., No. 71, 2014.

³⁰ A. Irigoin, *The End of a Silver Era: The Consequences of the Breakdown of the Spanish Peso Standard in China and the United States*, in *Journal of World History*, No. 20, 2009, 210.

³¹ L. Peskin, *Conspiratorial Anglophobia and the War of 1812*, in *Journal of American History*, No. 98, 2011.

a competing maritime power, neutral and unassailable. London tried to curb this, appealing to one of the many instrumental interpretations of the neutrals' rights to which warring power resorted, arguing that neutrals were attackable when trading with "the enemy"³².

Before 1808, Jefferson attempted exploiting his party's synergy with Napoleonic France against the interests of Napoleon's weak Spanish ally, even threatening a rapid, spontaneous descent of US forces to Mexico City. In an era in which the exploration and colonization of several regions in the Americas was embryonic and the borders were uncertain and changeable (like the Louisiana purchase demonstrates), the idea of triggering an independence process in Spanish America through military expeditions from the US, and/or creating buffer states between the United States and the Spanish Empire, was seriously taken into consideration. Not even the US borders were indisputable, as demonstrated by the so-called Burr Conspiracy, for which former vice president Aaron Burr was charged with treason (and acquitted) in 1807, accused of planning to secede the West from the Union and invade Mexico. Filibustering expeditions against Spanish settlements were often tacitly supported by the US government, and they gave bargaining power vis-à-vis Europe. But semi-spontaneous ventures straddling conquest and liberation could wittingly or unwittingly play into European plans for "imperial security", for example, the British semi-official plans to trigger an independence process in Spanish America to remove it from Napoleon's influence, when Spain was Napoleon's ally. Frontier movements in the United States could, theoretically, facilitate such a plan. In 1805 the Miranda expedition to liberate Venezuela, conditionally supported by the British government (as revealed by new evidence and historiography), should have intertwined with the expeditions in Mexico General Wilkinson denounced³³.

The new position of the United States as a maritime trading power led to growing conflicts with Britain. President Jefferson's reaction to the British attacks on US neutral ships was the 1807 embargo against both French and British trade. Contrary to the mainstream narrative³⁴, this was not a useless gesture but a wise move to weaken Britain in the context of Napoleon's Continental Blockade. Indeed, combined with Napoleon's Milan Decree, the embargo cut off Britain from indirect trade with Spanish America through neutrals, and thus from Spanish American gold and silver (Spanish America at the time was the main producer of both³⁵) in a context of war and financial distress³⁶. But in 1807-1808 the transfer of the Portuguese royal family to Brazil (another gold producer), the opening of Brazilian trade, and of massive contraband with South America from there, prevented an economic disaster for Britain. Both Napoleon's Tilsit system and Jefferson's embargo crumbled in 1809, after it was clear that Britain fully controlled the South Atlantic from her Rio de Janeiro naval station, and her traders had re-gained the lion's share in the Atlantic trade³⁷.

³² G.E. Sherman et al., *Orders in Council and the Law of the Sea*, in *The American Journal of International Law*, No. 16, 1922.

³³ *The Trials of the Honb. James Workman, and Col. Lewis Kerr [...] for an expedition for the conquest and emancipation of Mexico*, Bradford & Anderson, 1807 (this document is consultable in the Miscellanea Vidua Collection at the Accademia delle Scienze in Turin, a "global archive" of printed material which I have been studying during the last four years); *Memoirs and Correspondence of Viscount Castlereagh*, Vol. 8, 1851, 321; W. Kaufmann, *La política británica y la independencia de la América Latina, 1804-1828*, Universidad Central de Venezuela, 1963, 20-23; J. Lewis, *The Burr Conspiracy*, Princeton University Press, 2017; D. Besseghini, *The Space of Imperialism: An Informal Consul on the Banks of the River Plate*, in *Nuova Rivista Storica*, No. 107, 2023.

³⁴ K. O'Rourke, *War and Welfare: Britain, France, and the United States 1807-14*, in *Oxford Economic Papers*, No. 59, 2007.

³⁵ On this point, I thank James Torres for sharing with me his unpublished manuscript *Currents of Gold in a Sea of Silver, 1770-1810*, thus helping me in my research on Spanish American coin and bullion.

³⁶ The Bank of England was facing a dramatic reserves' crisis: P. O'Brien, N. Palma, *Danger to the Old Lady of Threadneedle Street?*, in *European Review of Economic History*, No. 24, 2020.

³⁷ R. Caillet-Bois (Ed.), *Mayo Documental*, Vol. 9, Universidad de Buenos Aires, 1965, 70-73.

After Joseph Bonaparte became king of Spain in 1808, anti-French resistance in the Hispanic world allied with Britain, and all Spanish America declared itself loyal to Ferdinand VII of Bourbon, who was considered the legitimate king. The movements in the Americas against the central government of anti-French Spain, but still in the name of Ferdinand VII of Bourbon, did not go against British interests. On the contrary, they responded to the British notorious plan to prevent France from expanding its control from Spain to Spanish America, in the case of a French victory in the Peninsular War³⁸. If the French conquered all of Spain, Hispanic America could continue fighting for the rights of Ferdinand VII against Napoleon. Therefore, a relative British support, especially in the year 1810, was not for *independence* from the Spanish Monarchy (in the event of a declaration of “absolute” independence, the new states could establish friendly ties with France) but for *autonomy* from the central government in Spain in the name of the king deposed by Napoleon. The “rebellious” territories would thus remain within the anti-French alliance. Removing the “colonies” from the central government’s authority kept their destinies separated from Spain’s fate, whatever the outcome of the Peninsular War.

When Napoleon realized that the *Juntista* movement and the revolutions *in the name of Ferdinand VII* in America strengthened the British position, he proclaimed himself in favour of Hispanic America’s *absolute* independence, if it had no contact with Britain³⁹. For Napoleonic France, the absolute independence of the Spanish American colonies was a means of removing these territories from the naval protection and political-economic influence of Britain. It was clear that the French Navy after Trafalgar would not be able to assert control over Spain’s empire if its territories had not accepted French control voluntarily, but in the absence of sufficient naval protection from France, transatlantic trade would have been impossible during a war with Britain. Therefore, Napoleon did not insist on the rights of his brother, Joseph I, over the Spanish Indies. New Spanish American governments, neutral in the war, could have defended their rights to free trade, and therefore to trade with France, as the United States was doing.

The United States became the channel through which France could get connected to Spanish American “rebels”. France went so far as to start preparing with Washington the recognition of Venezuela, the only absolute independence proclaimed during the Napoleonic Wars, even though Joseph Bonaparte still held the Spanish throne⁴⁰. The French Foreign Minister Bassano proposed sending military aid to the independentists via the United States, which had become the operations centre of French agents in Spanish America⁴¹. In the same context, there is a little-known Franco-Venezuelan attempt to obtain a bull from the Pope that would sanction Rome’s favour towards Spanish American (revolutionary) peoples, based on a precedent during the Italian campaigns⁴².

³⁸ This “plan” has been analyzed in Besseghini, *Imperialismo informal*, cit., but it is also mentioned in classical works of Robert Humphreys, William Kaufmann, John Street, Timothy Anna. Also: *Communication of Charles Stuart to the Foreign Office*, September 15, 1809, in The National Archives, Kew, UK (TNA), Foreign Office, General Correspondence before 1906, Spain (division FO 72), Vol. 90 (hereafter FO 72/90).

³⁹ *Le Moniteur Universel*, December 14, 1809, quoted in W. Robertson, *France and Latin American Independence*, Oxford University Press, 1939, 75.

⁴⁰ *Idem*, 72-104. See Barlow to Monroe, September 29, 1811, in W. Manning (Ed.), *Diplomatic Correspondence on the Independence of the Latin American Nations*, Vol. 2, Oxford University Press, 1925, 1372-1373; A. Whitaker, *The United States*, cit., 55.

⁴¹ Russell to Monroe, September 2, 1811, Barlow to Monroe, September 29, 1811, and Barlow to Bassano, January 8, 1812, in W. Manning, *Diplomatic Correspondence*, Vol. 2, cit., 1371-1373; T. Hawkins, *A Great Fear: Luís de Onís and the Shadow War against Napoleon in Spanish America, 1808-12*, University of Alabama Press, 2019.

⁴² P. de Leturia, *Conatos Francovenezolanos para obtener, en 1813, del Papa Pio VII una encíclica a favor de la independencia hispano-americana*, CSIC, 1952.

After the 1810 revolutions in Spanish America, the US government sent emissaries and agents to the “rebellious” provinces, one of whose implicit goals was to push these territories towards “absolute” independence, i.e., not only independence from the anti-French government in Cadiz, whose authority the provincial juntas did not recognize, but from the Spanish nation as well as the Bourbon dynasty. Absolute independence would have put in question Spanish American territories’ anti-French position in the global war led by Britain, and on the eve of the United States’ Second War of Independence in 1812, figures in Madison’s government like Robert Smith pursued severing the imperial ties in the Spanish territories⁴³. The US Consul General in South America, Joel Poinsett, also advised for absolute independence⁴⁴. The main reason was obvious then, even if it is underestimated by historians today. The absolute independence of the rebellious Spanish American territories would weaken Britain, which was in the interests of both France and the United States. But while European powers were ambiguously building possible alliances with the “rebels”, especially to obtain silver and gold necessary for the war in Europe, the United States were concerned about defence against real or perceived threats coming from Europe, including the former mother country’s attitude on neutral trade. The struggle of the United States against Britain in the name of «free trade and sailors’ rights» culminated in the War of 1812. France, however, was soon absorbed in the European campaigns and had to drop the American question in the same 1812, thus preventing an effective alliance in the Atlantic, but also preserving US neutrality in the global war.

The porous and uncertain US border with the Spanish Empire in Mexico was perceived as a vulnerability, and, in the hope of a future definition of the border, too explicit actions could not be taken against anti-French Spain, which controlled parts of Mexico⁴⁵. However, it was not until the end of the European conflict that it became clear that anti-French Spain would emerge victorious. Until then, uncertainty drove adventurers who were more or less formally in contact with the US government to embark upon political or military actions that would add to the political chaos necessary for more advantageous agreements, and to control border territories perceived as insecure⁴⁶.

The United States could not take sides between French and anti-French Spain explicitly, because that would have enmeshed them in the increasingly uncertain European conflict but starting with the War of 1812 they occasionally sided against the interests in America of (anti-French) Spain, an ally of Britain with whom they were now at war. To do this, they sought to increase their influence in South America through the informal joint work of Consul Poinsett and David Porter, a naval officer whose actions in the Pacific forced both Britain and Spain to react. Porter offered protection to autonomist Chile, the so-called *patria vieja* (1810-1814), representing a maritime threat to the loyalist viceroyalty of Peru. Meanwhile, through his influence on the Carrera family’s party and other subjects, Poinsett was building a space of US influence in Chile and actively pushing the region towards its absolute independence⁴⁷.

⁴³ Smith to Poinsett, June 28, 1810, in W. Manning (Ed.), *Diplomatic Correspondence on the Independence of the Latin American Nations*, cit., Vol. 1, Oxford University Press, 1925, 6-7, Monroe to Poinsett, April 30, 1811, in *Ibidem*, 11; Barlow to Bassano, January 8, 1812, in W. Manning (Ed.), *Diplomatic Correspondence*, Vol. 2, cit., 1373; A. Whitaker, *The United States*, cit., 55-66; R. Nichols, *William Shaler*, in *The New England Quarterly*, No. 9, 1936.

⁴⁴ D. Parton, *The Diplomatic Career of Joel R. Poinsett*, The Catholic University of America, 1934, 15-16.

⁴⁵ On revolution and independence in Mexico, see: M. De Giuseppe et al. (Eds.), *Otras miradas de las revoluciones mexicanas (1810-1910)*, Juan Pablos Editor, 2015, in particular M. Benzoni’s essay on the 1810 global context.

⁴⁶ R. Nichols, *William Shaler*, cit., T. Hawkins, *A Great Fear*, cit. An example of US reassurances to the Spanish Ambassador after 1815, Monroe to Onís, June 10, 1816, in W. Manning (Ed.), *Diplomatic Correspondence*, Vol. 1, cit., 31-35.

⁴⁷ Recent different interpretations in D. Besseghini, *The Anglo-American*, cit., and D. Hardy, *The Royal Navy’s Intervention at the Beginning of Chile’s Independence Process*, in *Historia*, No. 56, 2023.

It was not just a matter of weakening the British enemy during the War of 1812, but of protecting the United States' own independence, which many believed could still be questioned in the ongoing global war. Chile was strategic for US trade with Asia and as a base to undermine the theoretically Spanish control of the Pacific and residual British interests on the western coast (such as Oregon). Valparaíso was the Atlantic key to the Pacific. Chile therefore represented the unfulfilled ambitions of the United States on the western coast. It is no coincidence that during the War of 1812, Porter was defeated at Valparaíso by a British fleet sent to conquer Astoria, a US "colony" on the Pacific coast of North America⁴⁸.

3. THE US ROLE IN SOUTH AMERICAN INDEPENDENCE

In the midst of his hunt for Porter's small fleet in the Pacific, the British captain James Hillyar had been commissioned by the viceroy of Peru to mediate an agreement between the loyalist vicerealty and Chilean autonomists after the defeat of the US captain in South American waters (in the context of the War of 1812). This was the only on-the-ground implementation of the British plan for mediation between Spain and the rebellious colonies, which London had proposed to Cadiz in 1811⁴⁹. It failed, however, because the commercial opening advocated by Hillyar was not accepted by the viceroy of Peru, who, as soon as the long-awaited Spanish troops arrived, disavowed the agreement and reconquered Chile, weakened by internal struggles and Hillyar's defeat of the US captain (which had also led to the flight of the US Consul)⁵⁰. In other words, the end of this phase of US influence in Chile meant the end of the *patria vieja*, in the context of the loyalist reconquest of several American territories. But the collaboration between Britain and Spain in the Americas, tested in the case of Chile, did not last⁵¹. The British did not want to lose the opportunity to trade once they had gained it, as it had happened with Chile. The policy of mediation had shown its limits in its only practical (informal) experiment.

The presence of British merchants in South America had non-economic implications: according to the British interpretation of the law of nations, it justified the presence of warships to protect trade. Britain used it before Spain and the independentist governments to assert its right to trade with everyone⁵². Yet this interpretation was quite similar to the one that Britain had refused to recognize vis-à-vis the United States and other neutrals during the previous wars. Such naval presence, in turn, constituted a garrison of the South American Atlantic coast, which, given how the routes worked, was key to all the oceans (Indian and Pacific, as well as the Atlantic). At least one *de facto* independent territory had to remain, to give meaning to the British mediation and to open up trade. The network of the British unofficial consul, Robert Staples, worked to preserve the independence of Buenos Aires by facilitating the liberation of Montevideo from Spain, just as Hillyar in Chile was working to mediate with Cadiz in anti-US capacity. The reason was clear: Spain would not give up its commercial monopoly easily and with the end of the Napoleonic

⁴⁸ D. Besseghini, *Anglo-American Conflict*, cit., 40-45; Lloyd Keith, *The Voyage of the Isaac Todd*, in *Oregon Historical Quarterly*, No. 109, 2008. See also Andrew Lambert's research work.

⁴⁹ W. Kaufmann, *La política*, cit., 74-75; an interesting document is the *Dispatch privately communicated to Mr. Wellesley [1811]*, TNA FO 72/108, ff.148-155v.

⁵⁰ V. Rodríguez Casado, J.A. Calderón Quijano (Eds.), *Memoria del gobierno del Virrey José Fernando de Abascal y Sousa*, Vol. 2., Escuela de Estudios Hispano-Americanos, 1944.

⁵¹ C. Webster, *Castlereagh and the Spanish Colonies I. 1815-1818*, in *The English Historical Review*, No. 105, 1912, 80-81, 89-90; W. Kaufmann, *La política*, cit., 112.

⁵² D. Besseghini, *The Space*, cit., 177; W. Kaufmann, *La política*, cit., 76-82; Castlereagh to Wellesley, March 14, 1815, and annotations, in TNA, FO 72/172.

wars, the British veto on the deployment of large Spanish forces in the Americas fell. If a restored Spain had retaken Buenos Aires, the key to South America (and it would have been easy from Montevideo), Britain would have had less bargaining power and would probably have found itself excluded from access to the region, as before 1808⁵³. Supporting Spain in the reconquest in exchange for commercial privileges would have been a risky move for London, too tied to the operation's success, and would have opened the way for other powers, namely the United States, to explicitly support the independence fighters⁵⁴. After 1815, several Bonapartists had taken refuge in the United States alongside Joseph Bonaparte, some of whom hoped that the opportunity would arise to free Napoleon from Saint Helena⁵⁵.

After the War of 1812, the US government backed away from a "policy" of informal support for Spanish American independence⁵⁶. However, this did not put an end to the initiatives of adventurers, such as the many US initiatives to arm privateers in the service of the new republics, or the US involvement in the independence campaign of the Spanish hero Xavier Mina in Mexico (financed by British subjects too)⁵⁷. Miguel de Carrera, who had fled his country during the Spanish reconquest, looked to the United States for the men and means to liberate Chile – a moot endeavour, because Chile was liberated by San Martín –, thanks to the business network of David DeForest, who was later closely linked to the government of Director Pueyrredón in Buenos Aires, and of John Jacob Astor, the founder of Astoria and king of US trade with China. Meanwhile the rival faction of O'Higgins and San Martín began to receive more and more informal British assistance⁵⁸.

Even without entering the conflict directly, the United States appeared as a dangerous ally of the independentists in the eyes of Restoration Europe. The British were concerned about the massive US sale of mostly European weapons (surplus from the Napoleonic Wars) to Hispanic America and about the US privateering activity under Spanish American flags, as those promoted by DeForest⁵⁹. Informal aid to the same cause, but to different groups, was therefore necessary for Britain to deter the creation of a US sphere of influence, especially in the Southern Cone. It was rumoured among European diplomats that this was the main reason behind Britain's informal support for Bolívar and San Martín: a clandestine aid that was considered a fact at the time, despite British declarations of neutrality, and which recent research has confirmed⁶⁰. Among other things, San Martín bet on

⁵³ D. Besseghini, *The Space*, cit., 185-189.

⁵⁴ C. Webster, *Britain and the Independence of Latin America*, Oxford University Press, 1938, 14.

⁵⁵ E. Ocampo, *The Emperor's Last Campaign: A Napoleonic Empire in America*, University of Alabama Press, 2009.

⁵⁶ R. Blaufarb, *The Western Question: Geopolitics of Latin American Independence*, in *The American Historical Review*, No. 112, 2007, esp. 750.

⁵⁷ M. Ortuño Martínez, *Xavier Mina en los Estados Unidos (1816)*, REDEN, No. 17-18, 1999; Id., *Xavier Mina: Guerrillero, liberal, insurgente. Ensayo bio-bibliográfico*, Universidad de Navarra, 2000, K. Racine, L. Graham, *James A. Brush's Memoir of the Mina Expedition to Liberate Mexico, 1817*, University of New Mexico Press, 2020. There is a manuscript collection on US private support to Mina in Yale University Library. On British help: G. Jiménez Codinach, *La Gran Bretaña y la independencia de México, 1808-1821*, FCE, 1991, 302.

⁵⁸ D. Besseghini, *The Weapons of Revolution: Global Merchants and the Arms Trade in South America*, in *Journal of Evolutionary Studies in Business*, No. 8, 2023.

⁵⁹ D. Besseghini, *The Space*, cit. 177-196; Id., *The Weapons*, cit.; G. Graham, R. Humphreys (Eds.), *The Navy and South America, 1807-1823*, Navy Records Society, 1962, 247. DeForest recently re-gained attention, along with informal rivalries and agents. Along with Besseghini's research on his arms trade (*The Weapons*, cit.), see: E. Bassi, F. Prado, *Foreign Interaction and the Independence of Latin America: Local Dynamics, Atlantic Processes*, in M. Echeverri, C. Soriano, *The Cambridge Companion to Latin American Independence*, Cambridge University Press, 2023, 106. It is unclear why the authors state that DeForest paid 13,4 % of the total customs revenues for his imports derived from corsair activities, as the quoted source does not give it. He paid a smaller percentage which includes imports untied to privateering.

⁶⁰ The concrete forms of this aid can be analysed through the story of the British imperial agent Staples, in the case of the preparation of the Chilean fleet: D. Besseghini, *The Space*, cit., 191-201.

British fears, and with good reason. He persuaded the British agents to indirectly help him prepare the Chilean fleet to attack the Spaniards in Peru, based on the news, perhaps unfounded, that Carrera had previously agreed to US aid in exchange of the transfer to the United States of strategic bases north of Cape Horn⁶¹. Convinced that US influence in the independence process would increase the risk of Napoleon's liberation, which could only be saved by naval adventurers like DeForest's privateers in the service of Buenos Aires (who once almost succeeded), Restoration France decided to enter the thorny issue of Spanish-American independence⁶². Some French officials devised a plan communicated to Madrid and accepted by Pueyrredón's government, to recognize the independence of Chile and Río de la Plata as a single Bourbon monarchy, implicitly in exchange for the cessation of hostilities in Peru. In the French plan, Peru, Mexico, and the Philippines would remain Spanish⁶³. Informal knowledge of this plan, itself a reaction to the influence that the United States was gaining through private military aid, most probably was one reason that further encouraged the British agents to support San Martín. With the liberation of Lima, in fact, the French plan would no longer have made sense. In the end, the Buenos Aires government that had negotiated with the French, fell. It was defeated by the same "Oriental" *caudillos* against whom Pueyrredón had unsuccessfully appealed to San Martín for help⁶⁴.

The new government of the Province of Buenos Aires denounced the negotiations with France as high treason, because there was a risk that they were in fact a plan for Franco-Spanish reconquest. Indeed, a French army was supposed to arrive with the new king in the River Plate. At the same time a great Spanish expedition from Cadiz was most likely destined for Peru, from where it would be easy to reach the River Plate, and the French forces. Thanks to this denunciation, the British were able to present French negotiations as a violation of the Aix-la-Chapelle agreements, which laid down a precise procedure, shared by the European powers, for settling disputes between Spain and its colonists⁶⁵.

Spurred on by the scandal of the French plans that London itself had created and considering the Aix-la-Chapelle agreement as broken, the British government began the process of recognizing the independent republics in 1820 without waiting for the agreement of the whole European "concert"⁶⁶. After the Riego Revolution in Spain had stopped the Cadiz expedition, the Foreign Office hoped to persuade liberal Spain to recognize Spanish American independence, or at least to accept British mediation. Foreign Secretary Castlereagh therefore politely rejected the proposal to proceed with a joint recognition made by the United States, which having finally secured the signing of the border treaty with Spain, wanted to bring Britain into a position clearly favourable to Latin American independence⁶⁷. Contrary to British official expectations, however, negotiations between the liberal Spanish government and the independentists failed.

⁶¹ *Ibidem*, R. Blaufarb, *The Western Question*, cit., 747.

⁶² See at the Archives du Ministère des Affaires Étrangères (AAE) in La Courneuve and Nantes the correspondence of the French consul-general in Brazil and the ambassadors in the United States and Britain.

⁶³ The only detailed, though debatable, account of these plans is still W. Robertson, *France*, cit., 129-177.

⁶⁴ Staples to Hamilton, March 19, 1819, in TNA, FO, 72/227, also D. Besseghini, *The Space*, cit., 198-199.

⁶⁵ *Ibidem*, C. Webster, *Britain*, cit., 15.

⁶⁶ This meant that Britain established official relations with the Spanish-American envoys for the first time.

⁶⁷ A classic reading: D. Waddell, *Anglo-Spanish Relations and the 'Pacification of America' during the Constitutional Triennium*, in *Anuario de estudios americanos*, No. 49, 1989.

4. THE MESSAGE OF DECEMBER 2, 1823

When France obtained partial approval at the Congress of Verona to attack liberal Spain, it was the British who asked the US representative in London to proceed jointly with a declaration against the interference of European powers in America. But Britain included in said proposal a proviso that both powers would refrain from expanding into Hispanic America. Despite his personal distrust of “hawks” on Spanish America like Henry Clay (at the time), Adams saw such expansion as natural, as it was in the right of settlers, in territories such as Mexico, to enter the Union if they wanted to⁶⁸. This point was not negotiable, but the Monroe (Adams) Declaration did not reject the British proposal openly. The message was intended to raise the stakes in relations with Britain and, above all, to publicly mark fundamental principles that could not be renounced. America belonged to the Americans, it was republican, and all the countries of Europe, which were implicitly and indiscriminately identified with monarchical tyranny, were urged not to interfere with its future trajectory. European intervention against the new republics would be considered a threat to the security of the United States.

Adams had decided to proceed separately from Britain, just as Canning did in London. The famous Polignac Memorandum of October 9, 1823, made cooperation with the United States unnecessary for Britain. However, while the declaration of December 2 was being discussed and prepared in the United States, Canning’s decision not to go ahead with the joint declaration with the United States was not yet known (it would be in February 1824). Perhaps Adams had miscalculated or, on the contrary, by responding with a provocation he had avoided humiliation. A certain cooling of British intentions was inferable from despatches he received in November, but its measure was unclear⁶⁹.

Britain had sought guarantees of non-interference from the two main powers that had acted indirectly in Hispanic America, the United States and France, but the French guarantee proved to be more important when absolutist France invaded liberal Spain in 1823. This agreement was made public in the form of a transcribed dialogue between French ambassador Jules de Polignac and British Foreign Secretary Canning. The famous Polignac Memorandum, indeed, gave the explicit guarantee – which the United States refused to give –, that France would not «appropriate to Herself any part of the Spanish Possessions in America, or [...] obtain for Herself any exclusive advantages»⁷⁰. The acceptance by Bourbon France of the independence of Spanish America and the return of absolutism in Spain were part of the same “gentlemen’s agreement” between France and Britain. This aspect, although well known, has not been sufficiently considered in recent analyses⁷¹. The Polignac Memorandum was the public formalization of one of Britain’s three conditions to France prior to the French invasion of Spain, on the base of which Britain did not oppose the restoration of absolutism in Spain – the guarantee that France would not interfere «by force or menace» in the Americas⁷². France would not help Spain in reconquest. Polignac implicitly accepted that British recognition would not depend «upon Spain, but upon time and circumstances»⁷³. Canning wanted the first official envoys to Hispanic

⁶⁸ See the direct quotation from Adams at the beginning of this article.

⁶⁹ Rush to Adams, October 10, 1823, in W. Manning, *Diplomatic Correspondence*, Vol. 3, cit., 1500-1503. See also the footnote 11, above in this article.

⁷⁰ Quoted in H. Temperley, *The Foreign Policy*, cit., 115.

⁷¹ On this point, I agree with J. Sexton, *The Monroe Doctrine in an Age*, cit., 849; H. Temperley, *Foreign Policy*, cit., 114.

⁷² *Idem*, 83-87, 114-118.

⁷³ *Idem*, 116.

America to circulate the Polignac Memorandum. It was the assurance of independence, signed by the British Foreign Office⁷⁴.

Monroe's message came a good month later. It was propagandistic in nature and seemed to tarnish the image of British mediation policy more than the explicitly legitimist policy of the Holy Alliance. It presented the effort to restore absolutism in Europe as a prelude to a possible restoration in the Americas. By portraying itself as the only power willing to defend the freedom of the "sister" republics as if it were its own (though it was unclear under what circumstances and by what means), the United States scored an important point in the struggle with Britain for moral influence in Spanish America. Even after the expulsion of the Spanish from their last strongholds in Peru and Mexico in 1825, the Spanish American public did not fully realize that reconquest had become impossible. This was partly due to the effect of Monroe's message, as the perception of a sort of defensive alliance implicitly fostered a sense of threat⁷⁵. Britain's assimilation to the Holy Alliance gave the United States a potential advantage in negotiating the first commercial treaties with the republics on the eve of the Panama Congress⁷⁶.

The limits of Monroe's declaration lie in the reluctance of the United States to govern a hemispheric space that it sought to control only to the extent necessary for its own security⁷⁷. Hispanic America was the "backyard", a barrier between the home and the world, to protect the (white, Protestant) civilization of a narrow American elite from the chaos that European powers could still bring⁷⁸. Monroe's message created a myth of solidarity with two aims: to give the impression of a general republican alliance in the Americas, and to limit Europe's (including Britain's) room for manoeuvre in proposing compromises. Given that the Hanover themselves could hardly have been called upon as monarchs in the Americas in the absence of a reliable candidate (the most reliable being the widowed son-in-law of the British king), the British cabinet was in no hurry to place a Habsburg or a Bourbon on an American throne. And as we will see in the case of Mexico, the vague promise of a commitment to defend the hemispheric community against external threats was a double-edged sword for the United States. As Canning helped to clarify, it was unworkable⁷⁹. But the declaration presented the United States as a special friend to the new republics. While US envoys rushed to negotiate trade agreements, Britain accelerated the independence recognition process. It did so through trade treaties, carefully written to avoid that trade privileges could be used to establish "American" political alliances, or that the US shipowners and sailors who had caused so many problems with privateering under Spanish American flags were hidden behind diverse Latin American fleets. Reading the reasons behind the Foreign Office's corrections to the first draft of the treaty with Mexico, it seems that even the most favoured nation clause served to prevent special American alliances⁸⁰.

In Mexico, the US minister plenipotentiary, the same Poinsett we met in Chile, helped to establish a strong pro-US radical party based on some York Rite masonic traditions⁸¹. The exponents of this party – particu-

⁷⁴ Planta to Hervey, October 15, 1823, and Planta to Hervey, O'Gorman, McKenzie, February 24, 1824, in TNA, Foreign Office, General Correspondence before 1906, Mexico (FO 50), Vol. 3 (hereafter FO 50/3).

⁷⁵ H. Temperley, *The Foreign Policy*, cit., 162-168.

⁷⁶ *Ibidem*. J. Sexton, *The Monroe Doctrine*, cit., 79.

⁷⁷ Adams' reply to Colombian minister Salazar made it clear: A. Whitaker, *The United States*, cit., 555-558. David Weber used the category of "Hispanophobia" to describe the US narrative of Texas history: D. Weber, *The Spanish Legacy in North America and the Historical Imagination*, in *The Western Historical Quarterly*, No. 23, 1992, 8-9.

⁷⁸ M. Mariano, *L'America nell'Occidente: Storia della Dottrina Monroe*, Carocci, 2013, 64-65.

⁷⁹ H. Temperley, *The Foreign Policy*, cit., 126-130.

⁸⁰ Canning to Ward, September 9, 1825, in TNA, FO 50/9.

⁸¹ J. Smith, *Poinsett's Career in Mexico*, in *Proceedings of the American Antiquarian Society*, No. 24, 1914, 87.

larly Lorenzo de Zavala and José María de Alpuche e Infante, founders of the *Yorkino* party in synergy with Poinsett – made great use of the press, spreading the idea that the Holy Alliance was slowly preparing an attack from Cuba (whose defences had been strengthened by the Spanish) and that London would not intervene pretending not to see the surreptitious help France and Russia were supposedly giving to the Spanish under the pretext of defending their remaining imperial spaces⁸². This happened while the US government was trying to obtain a Mexican revision of the 1819 Adams-Onís border treaty. It seems Poinsett believed the French threat from Cuba was real, as he communicated in his cyphed despatch of September 22, 1825, to the new Secretary of State, his old friend Henry Clay⁸³. The same day, in a communication to Canning, the British minister in Mexico Henry George Ward denounced Poinsett's pro-US party in the Congress as a threat to Mexican stability⁸⁴. However, the Mexican president was not swayed by public pressure: he wanted to free Cuba and was disappointed by the United States, which had recognized Spanish rights on Cuba and other possessions⁸⁵. Mexico then granted Britain changes to the text of the trade treaty, which, as the correspondence between William Huskisson (president of the Board of Trade and former promoter of Bullion Contracts in Spanish America) and Canning shows, sought to limit US influence⁸⁶. The pro-US party then won the congressional elections, but this would not have given the United States any advantage – or borders' revision⁸⁷.

5. "MEXICO THE BUFFER": A BRITISH DREAM

After the Monroe Declaration, radical republicans in Latin America began to see the United States as a bulwark against European plans to regain control over the Americas, while moderates saw France as a centre of "Latinity" and a barrier against US expansionism, especially in Mexico⁸⁸. This enlarged internal political struggles.

When Mexico became independent in 1821, the Onís-Adams treaty, which had settled the question of the border between the United States and the Spanish empire in 1819, had to be ratified by Mexico. Poinsett was sent to Mexico with the task of changing the treaty in US favour, among other things⁸⁹. As we have seen, he cemented by masonic ties the *Yorkino* party, equipped to avoid any rapprochement with the Bourbons, Spain and her «Holy Allies». As demonstrated by the enormous debate generated by the writings of the Italian exile Orazio de Attellis di Santangelo on the Pan-American Congress in Panama, the *Yorkino* party spread anti-European propaganda by warning the public against an imminent attack by the Holy Alliance, which, according to the *Yorkinos* and their European exiles allies, Britain would not

⁸² V. Filisola, *Tercera parte. Si no se organiza el ejército perece la independencia*, Ontiveros, 1826; O. de Attellis, *¿En donde estamos? En Mexico, ó en Constantinopla?*, Ontiveros, 1826. In the Vidua Collection.

⁸³ R. Weber, *Joel R. Poinsett's Secret Mexican Dispatch Twenty*, in *The South Carolina Historical Magazine*, No. 75, 1974.

⁸⁴ Ward to Canning, September 22, 1825, in TNA, FO 50/14. This was also the opinion of the Italian traveler Carlo Vidua, a friend of Poinsett. Archivio Storico di Casale Monferrato, Fondo Vidua, X 11.

⁸⁵ V. Delgado, *Los planes colombo-mexicanos de expedición conjunta para la liberación de Cuba (1820- 1827)*, in *Caribbean Studies*, No. 36, 2008.

⁸⁶ Huskisson to Canning, July 25, August 3, September 8, 1825, in TNA, FO 50/18.

⁸⁷ Pakenham to Dudley, January 14, 1828, in TNA, FO 50/42. Ward wrote that he did not know if Poinsett's plans to enlarge the US border by including Texas were supported by his government (Ward to Canning, February 21, 1827, in TNA, FO 50/31B). However, in his instructions of March 26, 1825, Secretary of State Clay did ask Poinsett to revise the border treaty and, on March 15, 1827, to buy territories in Texas (with Adams' agreement). Documents quoted in W. Manning, *Texas and the Boundary Issue, 1822-1829*, Texas State Historical Association, 1914.

⁸⁸ E. Shawcross, *Informal Empire in Latin America: Equilibrium in the New World*, Palgrave, 2018.

⁸⁹ See above in this text, footnote 79.

oppose, just as it had not opposed the French intervention in Spain of 1823⁹⁰. Only the United States would defend America.

This campaign took place in the context of Poinsett's negotiation on the bounders' issue and the first US-Mexican trading treaty. The United States' first minister in Mexico tried unsuccessfully to use the Monroe Declaration to gain a "moral" advantage. Yet his only result, as he himself lamented⁹¹, was that, despite the growing strength of the *Yorkino* party, its propaganda became offensive to the government and thus contributed to the failure of his negotiations. But Poinsett was unsuccessful mostly because of the Mexican Foreign Secretary Lucas Alamán's firmness in defending the 1819 agreement. The British representative – and Poinsett's main rival – Henry George Ward had a strong influence on leaders of the conservative and pro-European party⁹². He promoted an anti-US campaign by publishing Onís's memories on the 1819 treaty with Adams, in which, in Ward's words «a very good idea is given of the United States' designs on Texas»⁹³.

Many years ago, Fred Rippy was inspired to describe Canning's Mexican policy as «Mexico, the buffer», in relation to US expansion⁹⁴. His idea has not been sufficiently developed in the historiography, although some recent work has highlighted the continuation of this "buffer" policy into the 1830s⁹⁵. A rather influential branch of British historiography has regarded British policy in Latin America as non-interventionist, because it was not aimed at obtaining privileges⁹⁶. But this official stance was the logical consequence of the British desire to avoid the granting of any kind of privilege to rival powers. This explains why official non-interventionism was often accompanied by unofficial interventions, as we have seen in the case of South America.

Although in the twenty years after the Monroe Declaration the United States did not establish a hegemonic position in North America, the Foreign Office and the British agents on the ground did not doubt they could do so. Mexico was a barrier against any expansion of US economic or geopolitical control in the American space. The Gulf of Mexico was one of the most important neuralgic centres in the British war against slave trade, which had global maritime strategic implications⁹⁷. Texas was a barrier to US expansion towards the Pacific and Asia, in the Atlantic and the Caribbeans, and in the hemisphere. Events in Texas informed several international networks that operated both in relation to Mexican politics and to British and US policies. The rapid colonization by US immigrants was perceived as a threat by both Mexico and London. The study of these networks sheds light on what Stuart Reid has called a «secret war» over Texas⁹⁸.

⁹⁰ O. de Attellis di Santangelo, *Las cuatro primeras discusiones del Congreso de Panamá*, Ontiveros, 1826. J.M. Alpuche e Infante, *Grito contra la inhumanidad del Gobierno*, Alejandro Valdés, 1826; J.J. Fernández de Lizardi, *Si a Santangelo destierran, ya no hay justicia en la tierra*, Ontiveros, 1826 (in the Vidua Coll.).

⁹¹ W. Manning, *Poinsett's Mission to Mexico: A Discussion of his Interference in Internal Affairs*, in *The American Journal of International Law*, No. 7, 1913, 799. H. Templerley, *The Foreign Policy*, cit., 163-166.

⁹² Ward to Canning, September 6, 1825, in TNA, FO 50/14.

⁹³ Ward to Planta, April 8, 1826, "Private", and March 30, 1826, in TNA, FO 50/20, only the latter referred to in the official reply, Planta to Ward, June 20, 1826, in TNA, FO 50/19. Ward drawn costs on the Secret Service Account, but Planta replied that the Foreign Office must revise the book before. The principal point, however, was that Ward could not use this fund to pay for «balls and fêtes» (Ward's reply was that «not one sixpence» of these had been expended so: Ward to Canning, September 15, 1826, TNA FO 50/23). Eventually, Canning authorized to cover the costs on Ward's private account against his regular allowance.

⁹⁴ F. Rippy, *Historical Evolution of Hispanic America*, Crops and Co., 1932, 374, title of a whole section.

⁹⁵ W. Fowler, *Henry G. Ward's Mexico in 1827*, in *Journal of Latin American Studies*, No. 50, 2018, 284.

⁹⁶ This branch, still very influential, is inspired especially by Christopher Platt's works, especially *Finance, Trade and Politics in British Foreign Policy*, Clarendon Press, 1968.

⁹⁷ L. Bethell, *The Mixed Commissions for the Suppression of the Transatlantic Slave Trade in the Nineteenth Century*, in *The Journal of African History*, No. 7, 1966.

⁹⁸ S. Reid, *Secret War for Texas*, Texas University Press, 2007.

Business groups and Britain's representatives in Mexico collaborated to implement political strategies for which they provided means. Each of the first three British official consuls in Mexico, Charles O'Gorman, Charles Mackenzie and Robert Staples (the same as in the River Plate), as well as Ward, can be linked to political and business networks of strategic importance. These were often interconnected and included international bankers such as the Barings; mining companies; merchants like Eustace Barron; powerful Mexican families, and key figures in the events of Texan independence. Analysing these networks illuminates in greater detail the formal and informal strategies and designs deployed by Britain and the United States over the fate of Northern Mexico and Texas⁹⁹.

Consul general Charles O'Gorman was linked to the interests associated with the Goldschmidt loan in Mexico through his brother George, and consequently to Francisco de Borja Migoni, the Mexican merchant who was serving as envoy in London. Borja Migoni had ties to the Minister of Finance Francisco de Arrillaga¹⁰⁰. Consul Charles Mackenzie, on the other hand, was the reference for a business group linked to the optician William Adams, later known as Rawson, and to the merchant-banker John Diston Powles, financiers of Arthur Wavell¹⁰¹. Wavell hunted mining concessions on behalf of the Anglo-Mexican Mining Association as well as concessions for the colonization of Northern Mexico. Also connected with Wavell were Ward and James Grant – a British physician, informer and an investor in the famous colony of Stephen Austin in Texas. In 1822, Wavell travelled to England as an agent of the first Mexican emperor, Agustín de Iturbide, with the goal, among others, of finding British settlers and investors for the colony that had been granted in concession to the US citizen Moses Austin. Wavell had met Austin in Chile, where they had both fought in the independentist army, and during Iturbide's reign he supported Stephen Austin's rights to the Mexican colony. But Wavell was unsuccessful in attracting British settlers. On the contrary, Austin succeeded in populating his Mexican colony with US settlers and eventually excluded Wavell from the project. Wavell tried to win concessions for rival settlements in northern Mexico, with the financial backing of a group of capitalists who, on the initiative of John Lubbock and with the initial support of Baring, had managed to establish a mining company. This group of investors appointed Wavell as their agent in Mexico, thanks to the good offices of Patrick Mackie, a secret emissary of Canning in Mexico, and of Consul Mackenzie¹⁰². The Adams-Powells group had an unexpected political ally in José Mariano de Michelena, the minister in London under Foreign Secretary Alamán, and the rival of Borja Migoni¹⁰³. Staples, consul in Guadalajara in 1823-24, had already acted as a British agent for the acquisition of silver and gold, first on behalf of the British Treasury, and later in connection with the Royal Navy. He was the promoter and commercial agent for the British mining company Real del Monte, for which Grant also worked¹⁰⁴. Since 1828, Grant was agent for the administration of the estate of Aguayo on behalf of the firm Staples & Co., which had bought this large

⁹⁹ On this point see: D. Weber, *The Spanish Frontier in North America*, Yale University Press, 1992.

¹⁰⁰ Migoni to Arrillaga, August 21, 1823, in Archivo General de la Nación, Mexico, Hacienda pública, carpetas azules, galería 8, leg. 17, ex. 128, 1823, f. 3.

¹⁰¹ See the correspondence between these characters in TNA, *Exchequer: Private Papers and Exhibits, Supplementary* (E 192) Papers and Correspondence Relating to Arthur Wavell (5), hereafter E 192/5.

¹⁰² Adams to Wavell, March 6, 1825, in TNA, E 192/5.

¹⁰³ On the Migoni-Michelena rivalry: K. Racine, *Deferred but not Avoided: Great Britain and Latin American Independence*, in W. Klooster (Ed.), *The Cambridge History of the Age of Atlantic Revolutions*, Cambridge University Press, 2023, 419.

¹⁰⁴ D. Besseghini, *The Space*, cit., Id., *Commercio britannico e imperialismo informale in America Latina: Robert. P. Staples tra Río de la Plata, Perú e Messico*, Università di Trieste, 2016.

estate, together with Baring & Co¹⁰⁵. From this position Grant built part of his career in the North. It is worth noting that Grant had important links with the Saltillo elite, at the time of the federalist and later independence movements in which he was a protagonist. Staples was also active in trade between the Americas and Asia. His role as an exporter of silver from Mexico was inherited by the Spanish-Irish merchant and British vice-consul Eustace Barron¹⁰⁶. Barron would become the father-in-law of Antonio Escandón, brother of the *agiotista* Manuel. Their sister, María de la Luz, was romantically linked to the Irish Richard Pakenham, the British *chargé d'affaires* after Ward, and from 1835 to 1842 Minister Plenipotentiary to Mexico (later British Ambassador to the United States), who was Robert Staples' nephew¹⁰⁷.

The Mexican government hoped to control the colonization of Texas by US settlers through an acculturation process, but as in Louisiana before, it did not work¹⁰⁸. It was clear that settlement of US colonists in Northern Mexico would soon make the US union with Texas a reality, or at least, this was the main fear of political figure such as the Minister of Justice, Miguel Ramos Arizpe, an ex-*Yorkino* from Coahuila, who supported the union of his state with Texas¹⁰⁹. Yet British influence in Mexico – independent from the party in power after 1828 – could have checked US expansion in the region.

James Grant, the protagonist of the book by Stuart Reid mentioned above, was a Scottish physician formerly employed by the East India Company in India and Canton, and a relative of Lord Glenelg, Vice President of the Board of Trade and later Secretary of War and the Colonies. According to Reid, Grant was recruited as an agent of the British government in 1823¹¹⁰. Recent research put in a new light Reid's interpretation. Formally, Grant had two assignments as a physician: for the British legation in Mexico; and for the Real del Monte Company promoted by Consul Staples, the same kinsman and client of the late British Foreign Secretary Castlereagh who had provided crucial indirect support to San Martín's liberation campaign and opposed US influence in Buenos Aires. Through his firm, Staples promoted the first international loans to Argentina, Chile, Peru and Mexico in order to guarantee the desired political stability and the establishment of a political framework for British trade and investments. The point here is that, through the Real del Monte and the Parras Estate companies in Mexico, Staples indirectly paid also for Grant's activities in Northern Mexico¹¹¹. As early as 1823, Grant contacted Austin to invest in his Texan colony. He spent three years gathering information on the colony, which sometimes he passed on to Ward, who used it to oppose the expansion of US settlers¹¹². At the same time, Wavell received the theoretical support of the Mexican government for the establishment of a colony. The project was of political and strategic importance to both the British and Mexican governments, for it would cut off communications between Louisiana and Texas¹¹³. Consul Mackenzie, through the

¹⁰⁵ T. Kinder, *Mexican Justice and British Diplomacy: the case of Thomas Kinder as regards the Parras Estates purchased by him in joint account with Messrs Baring, Brothers, and Co.*, 1837.

¹⁰⁶ J. Mayo, *Commerce and Contraband on the Mexico's West Coast in the Era of Barron, Forbes & Co., 1821-1859*, Peter Lang, 2006; D. Besseghini, *Los irlandeses en Hispanoamérica y la reconfiguración comercial: 1797-1824*, in *Macrohistoria*, No. 3, 2022; On Barron's partner, Forbes (another vice-consul) and his knowledge of plans for the independence of California, see: D. Weber, *La frontera norte de México, 1821-1846: el sudoeste norteamericano en su época mexicana*, Fondo de Cultura Económica, 1988, 358.

¹⁰⁷ D. Besseghini, *The Space*, cit., 169, 181, 204.

¹⁰⁸ D. Weber, *La frontera*, cit., 222-225.

¹⁰⁹ *Ibidem*, 54.

¹¹⁰ Reid, *Secret*, cit., 13.

¹¹¹ D. Besseghini, *Commercio*, cit., 484-485; Id., *The Space*, cit.; Id., *The Anglo-American*, cit.; Id., *The Weapons*, cit.; T. Kinder, *Mexican Justice*, cit. Ward initially mentioned Grant as a political collaborator.

¹¹² S. Reid, *Secret*, cit., 14-19.

¹¹³ *Idem*, dispatch No. 18.

ubiquitous Staples, tried to finance Wavell's colonization plans in 1826 as well¹¹⁴. It was however uneasy to find non-US settlers for Wavell's colony¹¹⁵.

Communication between Mexico City and Texas was more difficult than between Texas and the United States because of poor roads. Ward's idea was to use a pro-British colony to cut off the communication routes that US settlers were building to link their colonies with the US¹¹⁶. He tried to combine Wavell's project for a colony in Texas with the project for a Cherokee colony in northern Mexico that would thwart US expansion in Texas. The Cherokee were harassed by US settlers, who had in several cases stolen their land through fraud or violence. They decided to petition the Mexican government for land, and the adventurer John Dunn Hunter was sent on the mission. Hunter had published a book in London about his life among the Indians, and he described himself as a Native American by adoption. Carefully concealing his role in the Cherokee application to the Mexican government, as he wrote to Canning, Ward wrote up the project for the Cherokee colony and had Hunter copy the text in his own handwriting. Ward then put Hunter in touch with Wavell, and through him got the application into the hands of the representative of Coahuila y Texas in the Senate. Ward also spoke in general terms of the idea to President Guadalupe Victoria. The Indian tribes would adopt Catholicism, settle down as farmers, and defend the frontier against aggressors and illegal settlers. Ward wrote to Canning: «A better opportunity would not easily be found of opposing a formidable obstacle to the designs of the United States upon Texas»¹¹⁷. However, as Poinsett reported to Clay, the government did not agree to settle the whole Cherokee nation in one colony but proposed to divide it¹¹⁸. Hunter returned among the Cherokees in May 1826 without further negotiating. Ward made two consecutive trips north, to the mining districts, gathering information for the Foreign Office on the British mining companies, which lately used for his book, *Mexico in 1827*¹¹⁹. Wavell also travelled north. After meeting the British Minister to the US in New Orleans, with letters of introduction from Ward, he returned to Northern Mexico during the Fredonia insurrection.

Between 1826 and 1827 settlers from the United States attempted to create a new independent state, Fredonia, after a dispute with Mexican authorities and old US colonists. It seems from the Austin Papers that Hunter had promised the rebels British troops and had convinced the Cherokees to support the uprising against the Mexican government in exchange for the land West of Nacogdoches, in a strategic place towards the US border. Yet the Cherokee soon abandoned their alliance with Fredonia¹²⁰. Austin and other US settlers fought with the Mexican army against their insurgent compatriots. In March 1827, Ward wrote to London that Austin opposed the uprising because he disapproved of the alliance with the Cherokee and the land grants it entailed¹²¹. There were rumours that the Fredonia uprising was a British initiative to create a pro-British state in northern Mexico. Ward advised the Foreign Office to consult Wavell for information: «It is upon the execution of his project

¹¹⁴ Rawdon to Mackenzie, September 9, 1825; Mackenzie to Staples, January 2, 1826, in TNA E 192/5.

¹¹⁵ D. Weber, *La frontera*, cit., 225-226.

¹¹⁶ Ward to Canning, March 19, 1826, in TNA FO 50/20.

¹¹⁷ The whole story of Hunter's application is narrated in: Ward to Canning, March 19, 1826, *Ibidem*. This plan is recurrent in classical historiography on Texas.

¹¹⁸ Poinsett to Clay, March 18, 1826, quoted in W. Manning, *Texas*, cit., 231n.

¹¹⁹ This information by Ward is available in TNA FO 50/24 and 50/25. The book (still widely consulted) was published by Colburn in London in 1828.

¹²⁰ S. Reid, *Secret*, cit., 21-26.

¹²¹ Ward to Canning, March 31, 1827, in TNA FO 50/31B.

of European Colonization that General Victoria relies for the reestablishment of the authority of Mexico in Texas»¹²².

Canning's idea of Mexico as a buffer against US expansion in the Americas was compatible with that of a pro-British independent Texas or a buffer between Mexico and the US, like the Cherokee colony. Ward used the Fredonia uprising to show that the US settlers indeed represented a threat. Ward had also influenced, through the Countess of Regla, the appointment of Manuel de Mier y Teran as inspector in Texas, with the charge of analysing the situation of the borders with the United States¹²³. They shared information to counter US expansion¹²⁴. Mier y Teran promoted the colonization of Texas by Mexican settlers, but his project was thwarted by political divisions in Mexico¹²⁵. The Foreign Office overall approved Ward's work and in February 1827¹²⁶. Ward's successor in Mexico was Pakenham, the nephew of Staples, whose policy was in continuity with Ward's, albeit more discreet. Poinsett was expelled from Mexico, just when the *Yorkino* party gained the presidency, because – as President Guerrero told Pakenham – he did not want to appear: «acting under the influence of the Agent of a Foreign power»¹²⁷.

In 1828 the Real del Monte Mining Company dismissed Staples from his position as the company's banker. It also dismissed Grant, who became the manager of the Parras Estate Company, the vast property bought by Staples and Baring in northern Mexico from the Marquese of Aguayo¹²⁸. Grant settled in northern Mexico and became a member of the Congress of the State of Coahuila y Texas, where in 1834 he was instrumental in the unilateral proclamation of a new state of the Mexican federation, Texas. According to Reid, Grant's goal was to become the president of a pro-British state, and for this he participated the 1836 Texan independence conflicts, and he died at Matamoros – news Pakenham transmitted to the Foreign Office¹²⁹. Grant had tried to convince the Texas government to seek an alliance with local caudillos who were enemies of Antonio López de Santa Anna and planned to create a Greater Texas within the Mexican Confederation, or in the event of Santa Anna's victory, an independent confederation of northern Mexican states, the Republic of the Rio Grande, which would have prevented the creation of an independent state dominated by US settlers. As late as 1842 this project was overall still considered valid by the British. Yet British influence in Mexico did not prevent the United States from reaching the Pacific and gaining greater control of the Gulf of Mexico and Central America, as Britain had to concede with the Clayton-Bulwer Treaty in 1850.

6. THE FOX AND THE GRAPES

One of the main theorists of the idea of a British non-interventionism in Spanish America after 1807, the renowned Latin-Americanist Christopher Platt, in 1968 wrote:

¹²² Ward to Canning, February 21, 1827, in *Ibidem*.

¹²³ Ward to Canning, March 26, 1826, in TNA FO 50/20; See also: W. Manning, *Texas*, cit., 239.

¹²⁴ Ward to Canning, March 25, 1826, in TNA FO 50/20.

¹²⁵ D. Weber, *La frontera*, cit., 235.

¹²⁶ Planta to Ward, February 15, 1827, in TNA FO 50/31A.

¹²⁷ Quoted in F. Rippey, *Rivalry*, cit., 299, and 289 where Pakenham expressed this wish.

¹²⁸ T. Kinder, *Mexican Justice*, cit.; Pakenham communicated much on the subject with London. His correspondence on the subject is too extensive to be quoted, it is available in TNA FO 50/42, TNA FO 50/80A, TNA 50/83, and especially in TNA FO 50/85. I will analyze this case elsewhere.

¹²⁹ S. Reid, *Secret*, cit., 1.

British Governments were simply not interested in Latin American territory and, in the absence of any political threat or any danger of a partition leading to the erection of tariff barriers, British diplomatists had no motives to intervene further than protect the persons and property of British Subjects¹³⁰.

And yet, Platt argued, in 19th-century Central America the security of the existing colonies here and in the Caribbean, the passage from Panama to Australia and Peru, the protectorate over the Mosquito, did represent key interests for Britain. But this changed around 1850, after which Britain fully accepted the informal hegemony of the United States in the Caribbean and Central America, not out of fear of the growing US strength, following Platt, but because the centre of British imperial interests had long since shifted away from America. It is not clear why an interest with global implications (as it had always been in America, control of the sea lanes and of silver were needed for expansion in Asia) could be important until 1850 and irrelevant immediately afterwards¹³¹.

The war of 1846-48 against Mexico made it clear that the United States was the greatest military power in the Americas. During that war, as is well known, the United States expanded decisively South and West into former Spanish territories which at the time represented more than half of Mexican territory.

From London's point of view, a direct conflict with another power over Spanish America was to be avoided at all costs. This was a rule since 1815 at least, as such event could challenge the favourable order established in Vienna, potentially triggering a new global war¹³². London could still intervene with its navy to "neutralise" the Gulf of Mexico in the event of an attack on Cuba, which was still a Spanish possession. It was precisely to avoid inadvertently giving rise to a further extension of informal British control in the Gulf of Mexico that the United States had rushed to recognize Spanish rights over Cuba after the Monroe Declaration¹³³. America for the Americans thus immediately revealed itself as a negotiable principle. But faced with the failure of plans to turn Texas into a kind of buffer state, Britain did not intervene because it could not impose mediation in a war between two states with a large territorial border in North America, in which it would not have been enough to blockade the ports under the pretext of defending its own trade and subjects. Even the war against the slave trade was not a sufficient pretext to attack slave-owning states like Texas, and there was no military alliance with Mexico. Britain was global hegemon because it accepted to lose what it could not control. It could control free access to strategic areas, i.e. negotiate it on the basis of implicit threat of its naval power.

Platt's reconstruction was a response to Robinson and Gallagher's view of British informal imperialism in the Americas. They argued that «British intervention, in any case, became more difficult once the

¹³⁰ C. Platt, *Finance*, cit., 351.

¹³¹ Platt was aware of Consul Frederick Chatfield's desperate attempts to maintain Britain's position in Nicaragua and over the future Canal, but he argued that it was a personal initiative the Foreign Office disavowed (*Idem*, 41). However, failed initiatives must have a scapegoat, which satisfies everyone if it helps to avoid serious political crises. The golden rule of British foreign policy, when it was necessarily delegated to agents working at a distance, was «if it walks, it has legs». In Z. Steiner's critique of Platt's book (*Finance, Trade and Politics in British Foreign Policy*, in *Historical Journal*, No. 8, 1970, 547) it is described as "a large intermediate area which fell between what local agents could do and what the Foreign Office would veto". On Chatfield, M. Rodríguez, *A Palmerstonian Diplomat in Central America: Frederick Chatfield Esq.*, The University of Arizona Press, 1964.

¹³² C. Platt, *Finance*, cit.; R. Blaufarb, *The Western Question*, cit.; D. Besseghini, *The Space*, cit.

¹³³ C. Webster, *Britain*, cit., 34-40; H. Temperley, *The Foreign Policy*, cit., 168-171. On the view of the United States over Cuba and the racial question behind local elite's loyalty to Spain: A. Lorini, *L'impero della libertà e l'isola strategica: gli Stati Uniti e Cuba tra Otto e Novecento*, Liguori, 2007, chapter 1.

United States could make other powers take the Monroe doctrine seriously»¹³⁴. This happened starting from the 1840s. Platt argued that London was happy to delegate the management of order in the Americas (a sort of civilising mission, on business' rules) to the United States¹³⁵. And yet, when we analyse the strength of British anxieties about the United States during the Spanish American independence process and up until the 1840s, declarations of disinterest in formal and informal US expansion in North America as far as Panama sound like those of the fox for the grapes.

¹³⁴ R. Robinson, J. Gallagher, *The Imperialism*, cit., 11.

¹³⁵ C. Platt, *Finance*, cit., 350; D. Weber, *The Spanish Frontier*, cit.

7 • 1 • 2025



**BEYOND MONROE DOCTRINE'S PATERNALISM:
U.S.-LATIN AMERICA CULTURAL RELATIONS
IN HISTORY AND HISTORIOGRAPHY**

BENEDETTA CALANDRA

NAD
Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Mondi occidentali. La dottrina Monroe al bicentenario**BEYOND MONROE DOCTRINE'S PATERNALISM:
US-LATIN AMERICA CULTURAL RELATIONS IN
HISTORY AND HISTORIOGRAPHY****OLTRE IL PATERNALISMO DELLA DOTTRINA MONROE: LE RELAZIONI
CULTURALI INTERAMERICANE TRA STORIA E STORIOGRAFIA***Benedetta Calandra ** ORCID: BC 0000-0002-8361-1581**ABSTRACT**

[ENG.] The bicentennial of the Monroe Doctrine in December 2023 marks a pivotal moment in history, calling historians to engage in a renewed examination of inter-American relations. This article seeks to contribute to this important scholarly dialogue by offering a focused review of key works on US-Latin American cultural relations. Specifically, it examines scholarship that challenged entrenched cultural paradigms, particularly those interpretations of US-Latin American interactions that highlight asymmetry and potential hegemony. These interpretations are often traced, at least normatively, to the origins of the Monroe Doctrine. The review covers seminal books published from the late 1990s to the present.

Keywords: US-Latin American relations – Cold War – Monroe Doctrine's Paternalism – Soft Power

[It.] In un momento storico in cui, anche grazie alla specifica congiuntura del duecentesimo anniversario della Dottrina Monroe, anche gli storici sono chiamati a una rinnovata riflessione sulla sfera delle relazioni interamericane in senso ampio. In tal senso, questo articolo vorrebbe apportare un piccolo contributo attraverso una rassegna storiografica sulle relazioni culturali interamericane. In particolare, si focalizza su testi che, dagli anni Novanta ad oggi, hanno sfidato paradigmi consolidati, fondati su una lettura asimmetrica e potenzialmente egemonica dei rapporti tra Stati Uniti e America Latina. I cui precedenti, come noto, vengono di sovente rintracciati, quantomeno a livello normativo, nella stessa Dottrina Monroe.

Parole chiave: Relazioni tra Stati Uniti e America Latina – Guerra fredda – Dottrina Monroe e paternalismo – Soft Power

* Benedetta Calandra is Associate Professor in History of the Americas at the University of Bergamo (<https://ror.org/02mbd5571>). The essay was peer-reviewed by the Editorial Staff. Member of the Editorial Team who oversaw the essay: Sara Zanotta.



CONTENTS: 1. Introduction. 2. Close Encounters of Empire (1998). 3. In from the Cold (2008). 4. Current Trends. 5. In sum...



1. INTRODUCTION

The study of US-Latin American cultural relations has undergone major developments in recent decades, with scholars challenging long-standing interpretative paradigms and exploring new conceptual frameworks. This article presents a selective review of influential works that have shaped the field since the late 1990s – works that have redefined conventional narratives of cultural imperialism and inter-American dynamics, perspectives strongly influenced, from their inception, by the ongoing reinterpretation of the Monroe Doctrine itself. As Marco Mariano reminds us, the persistence and efficacy of the Monroe Doctrine lie in its remarkable ability to adapt to different moments and contexts¹.

The aim is neither to provide a comprehensive synthesis of US-Latin American cultural relations within a medium or short-term historical perspective nor to offer an exhaustive historiographical review of the literature on Inter-American cultural relations. Instead, I set out to sketch an imaginary pathway across a selection of books that have had a lasting influence on my research background. For one, by virtue of their rigorous approach and the extensive networks of scholarship they have established, the authors discussed in this paper have made substantial contributions to the ongoing academic debate on Inter-American cultural relations. And they have achieved as much, in part, by challenging entrenched cultural paradigms, namely that of *cultural imperialism*, and by interrogating the complex dynamics of cultural exchange and power relations between the United States and Latin America. At the same time, these books have been instrumental in fostering a constructive exchange among historiographical perspectives that are frequently disconnected from one another, such as the history of the Cold War, the history of empires, and the history of international relations. By bringing such diverse approaches into an open conversation, the works discussed here illuminate the multifaceted nature of US-Latin American cultural relations and once again underline the relevance of interdisciplinary analysis in comprehending historical development.

Giles Scott Smith argued convincingly that «the ‘cultural turn’ in international history in the 1990s sought to merge cultural, political, and economic enquiries in order to track the importance of ideas and ‘ideamakers’» and that «the ‘global turn’, particularly regarding Cold War history, has added a new dimension to the historiography» ever since². That is why the present analysis starts with a trailblazing volume published at the turn of the century, one that exemplifies the cultural turn in the study of US-Latin American relations.

¹ M. Mariano, *Identity, Alterity and the “Growing Plant” of Monroeism in US Foreign Policy Ideology*, in M.P. Cullinane, D. Ryan (Eds.), *US Foreign Policy and the Other*, Berghahn Books, 2015.

² G. Scott Smith, *Reframing the Cultural Cold War: 20 Years after Stonor Saunders’ Case*, in *Contemporanea, Rivista di storia dell’800 e del ‘900*, No. 3, 2020.

2. CLOSE ENCOUNTERS OF EMPIRE (1998)

A veritable turning point in the field was marked by *Close Encounters of Empire: Writing the Cultural History of US-Latin American Relations* published in 1998³. This landmark collection of essays by distinguished US and Latin American historians and anthropologists shed new light on the cultural ramifications of US involvement in Latin America during the postcolonial period. The authors grappled with new ways of conceptualizing public and private spheres of empire, initiating a dialogue between Postcolonial Studies and traditional scholarship on colonialism and imperialism in the Americas. The volume focuses on the postcolonial period, broadly covering the twentieth century. It addresses recent scholarly concerns as to the intersections of culture and power, historical agency, and the tangle of social and political life, specifically in the context of the United States' involvement in Latin America.

Departing from an orthodox political-economic model based on predictable patterns of subjugation and resistance, this collection lays out alternative approaches to make sense of the roles that US actors and agencies played in Latin America during the postcolonial period. Through a systematic examination of various nineteenth- and twentieth-century encounters in Latin America, scholars provide innovative insights into multiple key issues, ranging from the Rockefeller Foundation's public health initiatives in Central America to the visual regimes of film, art, and advertisements.

Close Encounters of Empire emerged from a Yale University conference in the late 1990s and addressed a wide range of imperial encounters in the Americas, offering enriched theoretical frameworks for understanding colonialism, power, nationhood, and historical agency. One of the challenges presented in this volume is precisely to move beyond the interpretive lens of «benevolent paternalism» and «benevolent colonialism»⁴ often attributed to the dominant power in the Western Hemisphere – an attitude deeply rooted in the Monroe Doctrine itself.

Since the book rethinks the cultural dimensions of nationalism and development, it can be considered a groundbreaking study of US-Latin American relations and a landmark in postcolonial studies in the Americas. It is an ambitious endeavor, because it entails multiple levels of interdisciplinary exchanges within and between the fields of history, anthropology, and international relations. And these exchanges serve to assess the viability of postcolonial theory approaches and postmodernist interpretations of international relations, while also testing the wider applicability of the “cultural turn” model to historical US-Latin American relations. The authors raise thought-provoking questions for scholars interested in the politics of cultural encounters, greatly enhancing our perception of the complex nexus of both local and global dynamics in Latin America. One of the most daring aspects of the collection is its attempt to transcend traditional binaries such as hegemony/subordination, exploitation/domination, external/internal, and US-Latin American. Contributors to the volume establish new webs of relationships by rereading established sources along the paradigms brought in by new cultural history, interrogating US-Latin American relations through the lens of contemporary theory, and providing a critically discerning appreciation of colonialism and postcolonial politics, economy, and culture.

³ G. Joseph, C. LeGrand, R. Salvatore (Eds.), *Close Encounters of Empire: Writing the Cultural History of US-Latin American Relations*, Duke University Press, 1998.

⁴ See, in particular, E.J. Findlay's essay, *Love in the Tropics: Marriage, Divorce, and the Construction of Benevolent Colonialism in Puerto Rico, 1898–1910*, in G. Joseph, C. LeGrand, R. Salvatore (Eds.), *Close Encounters of Empire*, cit.

In fact, the volume inaugurated a new Duke University Press series: *American Encounters/Global Interactions*, edited by Gilbert M. Joseph and Penny M. Von Eschen. In their words, the series was meant «to stimulate critical perspectives and fresh interpretive frameworks for scholarship on the history of the imposing global presence of the United State» as well as «to include the deployment and contestation of power, the construction and deconstruction of cultural and political borders, the fluid meaning of intercultural encounters, and the complex interplay between the global and the local».

Key titles in the series include *A Century of Revolution: Insurgent and Counterinsurgent Violence during Latin America's Long Cold War*, edited by Greg Grandin and Gilbert M. Joseph, and *Banana Wars: Power, Production, and History in the Americas*, edited by Mark Moberg and Steve Striffler⁵.

A 2016 volume by Ricardo Salvatore belongs to the same series. Salvatore, an Argentine scholar who conducted much of his studies in the US and frequently collaborated with the Yale University group, was among other things a co-editor of *Close Encounters of Empire*. Through this book, the author rewrites the origin story of Latin American studies by tracing the discipline's roots back to the first half of the twentieth century. It is interesting because, at a time in which most research on Inter-American relations seemed exclusively focused on the Cold War time frame, Salvatore selected a longer and different periodization, examined over a medium-term (if not long-term) perspective. The work delves into the “mission” of five representative US scholars of South America – historian Clarence Haring, geographer Isaiah Bowman, political scientist Leo Rowe, sociologist Edward Ross, and archaeologist Hiram Bingham – to show how Latin American studies was aligned with US business and foreign policy interests. Following an argumentative thread, he had laid out in previous works⁶, Salvatore focuses on the so-called “informal agents” of the “informal empire”. Diplomats, policy makers, business investors, and the American public used the knowledge these and other scholars gathered to build an informal empire that fostered the growth of US economic, technological, and cultural hegemony throughout the hemisphere.

Unlike classic studies like *Under Northern Eyes*⁷, *Disciplinary Conquest* offers an alternative narrative on the origins of Latin American Studies in the United States, which traces the deep roots of the phenomenon and concludes that the contours of Latin American studies were defined by scholars during the first half of the twentieth century. They did so both in the context of “dollar diplomacy” and the “good neighbor” policy towards the region. By indirect analogy to the military interventions in Mexico, Central America, and the Caribbean, the approach to South America deployed “disciplinary interventions” of a scholarly nature. In this sense, the creation of transnational fields of inquiry was meant to make the whole region “visible” to audiences in the United States.

Before moving on to another pivotal stage in our overview of research on US-Latin American cultural relations – the Cold War era, a constantly expanding field of study – we ought to stop and consider the establishment of academic institutions that actively promoted Pan-Americanism at a continental level just prior to the Cold War. These institutions were sponsored by either private or public entities

⁵ G. Grandin, G. Joseph (Eds.), *A Century of Revolution: Insurgent and Counterinsurgent Violence During Latin America's Long Cold War*, Duke University Press, 2010.

S. Striffler, M. Moberg, (Eds.), *Banana Wars: Power, Production, and History in the Americas*, Duke University Press, 2003.

⁶ R. Salvatore, *Imágenes de un imperio: Estados Unidos y las formas de representación de América Latina*, Sudamericana, 2006.

⁷ M. Berger, *Under Northern Eyes: Latin American Studies and U S Hegemony in the Americas 1898-1990*, Indiana University Press, 1995.

as part of active public diplomacy efforts. Of particular importance was the creation of the Office of Inter-American Affairs (OIAA) throughout the region. From its establishment in 1940 until its dissolution in 1946, the OIAA undertook initiatives that set essential precedents for such collaborations⁸.

The collective volume *¡Américas unidas! Nelson A. Rockefeller's Office of Inter-American Affairs (1940-46)*, edited by Gisela Cramer and Ursula Prutsch (2012) addresses one of the most prominent efforts by the United States government to manage public opinion both at home and abroad during World War II. As Nazi Germany was taking over ever larger territories in Europe and beyond, the US government sought to secure Latin America's allegiance and assistance in the upcoming war. Through the newly established OIAA, the government underwrote programs meant to mobilize public opinion in Latin America and the United States, with a view to improving inter-American cooperation and mutual understanding.

Scholarly interest in US cultural diplomacy vis-à-vis Latin America during World War II has brought increased scrutiny to the programs of the OIAA. *¡Américas unidas!*, the outcome of a 2005 workshop at the Rockefeller Archive Center, enlists the work of a multinational, multidisciplinary team of scholars from Austria, Germany, the United States, and Mexico, including experts in history, art history, international relations, and film and communications studies. The essays zero in on the agency's attempt to win the hearts and minds of its target audiences, mainly through the press, radio, and film. The editors also examine the OIAA via multiple interpretive lenses, such as historical materialism and soft power, and discuss doubts as to the OIAA's effectiveness. Of special note is the contributors' concerted effort to assess the reception of OIAA programs in their respective countries, an approach that attests to their serious commitment to unravel the strategies of international promotion from the US but also to probe the tactics in which such forms of propaganda were deployed and assimilated locally.

3. IN FROM THE COLD (2008)

In from the Cold: Latin America's New Encounter with the Cold War, edited by Gilbert Joseph and Daniela Spenser, was published in 2008 by Duke University Press as part of the *American Encounters/Global Interactions* series⁹. This trendsetting volume appeared at a time when «studies of the Cold War [...] mushroomed globally» but research on Latin America was largely underrepresented in both theoretical and empirical discussions of the broader conflict. Notable exceptions to this trend would only appear much later, in volumes such as *Historia mínima de la Guerra Fría en América Latina* by Vanni Pettinà (2018) and *Latin America and the Global Cold War*, edited by Thomas C. Field Jr., Stella Krepp, and Vanni Pettinà (2020)¹⁰.

Until the beginning of the new millennium, research tended to proceed along rather conventional channels, focusing on US policy objectives, high-profile leaders like Fidel Castro, and events such as the Cuban Missile Crisis, while drawing largely on US government sources. Also, US foreign relations scholars rarely engaged productively with Latin American historians who aimed to investigate how the international conflict had transformed the region's political, social, and cultural life. Following an editorial

⁸ G. Cramer, U. Prutsch, *Nelson Rockefeller's Office of Inter-American Affairs and the Quest for Pan-American Unity: An Introductory Essay*, in G. Cramer, U. Prutsch (Eds.), *¡Américas unidas! Nelson A. Rockefeller's Office of Inter-American Affairs (1940-46)*, Iberoamericana, 2012.

⁹ G. Joseph, D. Spenser (Eds.), *In from the Cold: Latin America's New Encounter with the Cold War*, Duke University Press, 2008.

¹⁰ V. Pettinà, *Historia mínima de la Guerra Fría en América Latina*, El Colegio de México, 2018; T. Field Jr., S. Krepp, V. Pettinà (Eds.), *Latin America and the Global Cold War*, University of North Carolina Press, 2020.

pattern similar to *Close Encounters of Empire, In from the Cold* marks a cooperative project among eleven North American, Latin American, and European historians, anthropologists, and political scientists, aimed at boosting cross-fertilization. The volume shifts the focus of attention away from the bipolar conflict to showcase research, discussion, and a range of new archival and oral sources which center on the grassroots, where conflicts found their actual breeding ground. The contributors address international and everyday contests over political power and cultural representation, honing in on communities and groups, Latin American and international governing elites, relations among states regionally, or, less frequently, the dynamics between the two great superpowers themselves.

Overall, *In from the Cold* paved the way for a more nuanced understanding of conflict in the Global South, an approach that would gain broader traction among researchers in the following years. In this case, the perspective of observation is not confined to the Western Hemisphere – a rhetorical construct as well as a specific geopolitical area shaped by the Monroe Doctrine and profoundly reinterpreted during the Cold War. Instead, it decentralizes a traditionally established viewpoint, adopting a different positionality.

The novelty of such approach lay in linking the geostrategic aspects of the great power struggle to cultural and grassroots experiences on the ground. The collection unveils subtle ways whereby the superpowers' rivalries shaped politics and culture in Latin America. The overall goal was to demonstrate how intense struggles that spread political terror and caused outbursts of violence and trauma also generated spaces for resistance, influencing the Latin American media, and giving national leaders *carte blanche* in setting out policies, both domestic and international.

In from the Cold left an indelible theoretical mark which years later inspired the volume *La guerra fría cultural en América Latina*, edited by Benedetta Calandra and Marina Franco, published in 2012 by Biblos in Buenos Aires¹¹. This collection brought together contributions from European, US, and Latin American scholars, offering a European/Latin American perspective on the cultural Cold War. Among the many questions the editors asked themselves to “frame” the cultural Cold War in Latin America and pinpoint its onset was how to interpret and use the analytical framework provided by scholars who had addressed the “cultural Cold War” in Europe. The scholarly paragon in this regard was Giles Scott-Smith, especially his edited volume *The Cultural Cold War in Western Europe, 1945-60* (co-edited with Hans Krabbendam)¹².

A few months after the publication of *La guerra fría cultural en América Latina*, US scholar Patrick Iber released his *Neither Peace nor Freedom: The Cultural Cold War in Latin America* (2015)¹³. Iber's work focused on left-wing Latin American artists, writers, and scholars who, during the Cold War, worked as informal diplomats and policy advisors. The broader context is determined in terms of two competing visions of social democracy, represented by two respective Cold War powers' organizations: the Soviet-backed World Peace Council, the US-supported Congress for Cultural Freedom, and, after the 1959 Cuban Revolution, the homegrown Casa de las Américas.

Neither Peace nor Freedom follows the entwined histories of these organizations and looks at the aspirations and dilemmas of the intellectuals who took part in them. The book does challenge the view that such individuals were merely pawns of the competing superpowers, and mentions by way of example the Casa de las Américas, an institution that promoted a brand of revolutionary nationalism beholden to

¹¹ B. Calandra, M. Franco (Eds.), *La guerra fría cultural en América Latina*, Biblos, 2012.

¹² H. Krabbendam, G. Scott-Smith (Eds.), *The Cultural Cold War in Western Europe, 1945-60*, Routledge, 2004.

¹³ P. Iber, *Neither Peace nor Freedom: The Cultural Cold War in Latin America*, Harvard University Press, 2015.

neither the Soviet Union nor the United States. Nonetheless, Iber ultimately argues that Latin American intellectuals were unable break free from the Cold War's rigid binaries. With the Soviet Union demanding loyalty from Latin American communists, the United States supporting their repression, and Fidel Castro pushing for regional armed revolution, advocates of social democracy found little room to promote their ideals without compromising them.

As Stella Krepp astutely notes, paraphrasing Leon Trotsky, Cold War politics offered utopian dreams, but intellectuals could get «neither the peace nor the freedom they sought»¹⁴. Krepp claims that Iber's study on the transnational political Left in Latin America is *de facto* a story about how the project of social democracy substantially failed in Mexico, as demonstrated by many voices from the local milieu. Iber goes beyond the well-known paradigm of the anti-communist struggle and of US security policies, military interventions, economic influence, and diplomatic relations. As he focuses almost exclusively on the cultural dimension of the Cold War within Latin America, he proposes a more discriminating periodization, and shows how the cultural Cold War was rooted in the region's pre-Cold War history, starting in the 1930s and 1940s when exiles from the Spanish Civil War and communist dissidents such as Trotsky himself migrated to Mexico.

On this issue, Marina Franco and I thoroughly agree with Eduardo Rey, who, in his essay from *La Guerra Fría* underlined the importance of medium-term continuity with the politics of pre-Cold War cultural diplomacy¹⁵. Krepp's review of Iber's book rightly calls for further verification for the Mexican case to assess whether it was indicative of the whole region or merely an isolated instance. More broadly, Krepp suggests that it is a matter of determining whether we can generalize what happened on a national basis, extending the research model to the entire Latin American region. Yet another aspect to be addressed has to do with the provenance of sources and archives used for research. Where are they from? Should we be considering US archives, Latin American archives, or a combination of both? In several cases, even the local impact of certain US cultural policies from a national Latin American perspective appears to benefit from a mixture of the two. Among the most interesting recently published books that embrace this approach are Fernando Quesada's *La Universidad Desconocida: El Convenio Universidad de Chile-Universidad de California y la Fundación Ford* (2016) and Javier Castro Arcos' *Guerra en el Vientre: Control de Natalidad, Malthusianismo y Guerra Fría en Chile (1960-1970)* (2017)¹⁶. The fact that both works were written in Spanish and had primarily a Latin American circulation serves as a reminder of how deeply the language of publication affects the distribution and potential readership of these studies.

4. CURRENT TRENDS

I would like to share some concluding remarks on two recent publications that promise to further advance our understanding of US-Latin American cultural relations during the Cold War era. The first is *El 'Americano' Imposible: Estados Unidos y América Latina: entre modernización y contrainsurgencia*, edited by

¹⁴ S. Krepp, Review of *Neither Peace nor Freedom*, in *H-Diplo Roundtable Reviews*, No. 17, 2016.

¹⁵ E. Rey, *Estados Unidos y América Latina durante la Guerra Fría: la dimensión cultural* in B. Calandra, M. Franco (Eds.), *La Guerra Fría cultural*, cit.

¹⁶ F. Quesada, *La Universidad Desconocida: El Convenio Universidad de Chile-Universidad de California y la Fundación Ford*, Universidad de Cuyo, 2016; J. Castro Arcos, *Guerra en el Vientre: Control de Natalidad, Malthusianismo y Guerra Fría en Chile (1960-1970)*, Bicentenario, 2017.

Francisco Jiménez, Lorenzo Delgado and me, and published by Silex in Madrid (2023)¹⁷. The second publication, with a similar aim but different contributions and authors, is *US Public Diplomacy Strategies in Latin America During the Sixties: Time for Persuasion*, edited by the same trio and published as part of the Routledge Studies in the History of the Americas series (2024)¹⁸. The significance of these volumes and their connection to the broader historiographical trends I have touched upon here is evident in the prologue, written by Gil Joseph.

Time for Persuasion offers a slice of recent work on a new international history of the Cold War, increasingly centered on the region's "cultural Cold War". The book addresses the troubled 1960s in Latin America to cast light on the political and cultural facets of public diplomacy¹⁹ and «to tease out the complex, power-laden cultural processes, relationships, exchanges, ideological formations and institutional forms that shaped the late twentieth-century conflict» (xi). Joseph catalogs the many "Cold War diplomats", those engaged individuals from various professions discussed in the volume – economists, scholars, scientists, doctors and private or government agencies but also athletes and artists – and claims that their synergistic effort as experts in their respective fields played a crucial ideological and strategic role in the Cold War era²⁰.

Joseph correctly notes that *Time for Persuasion* tackles the issues of US public diplomacy on two fronts: ideological, as US diplomats sought to refurbish the appeal of liberal capitalism, and operational, since they also strove to find practical, political-economic responses to socialism's new challenges in the Caribbean and throughout Latin America. «Reformist democracy and the suppression of communism» were the invariable aims underlying diplomatic initiatives of questionable groups such as "the Alliance of Progress"²¹. Ultimately, Joseph contends that this collection of essays records a progressive erosion of «liberal forms of soft power» in favor of authoritarian policies of modernization largely backed by international hard power from the United States²². Research of this kind suggests that the exercise of draconian power is much subtler and more nuanced than previous studies on modernization in Latin America may have indicated. It contributes to our understanding of both the Cold War and the complex international process of US-led development»²³.

These volumes could bring additional contributions to the ongoing scholarly conversation about the cultural dimensions of US-Latin American relations during the Cold War, building upon groundbreaking work of from the past two decades to offer fresh insights into the complex interplay of soft and hard power, modernization and counterinsurgency, and the enduring impact of US hegemony in the region.

¹⁷ F. Jiménez, L. Delgado, B. Calandra (Eds.), *El 'americano' imposible: Estados Unidos y América Latina: entre modernización y contrainsurgencia*, Silex, 2023.

¹⁸ F.J. Rodríguez Jiménez, L. Delgado Gómez-Escalonilla, B. Calandra (Eds.), *US Public Diplomacy Strategies in Latin America During the Sixties: Time for Persuasion*, Routledge Studies in the History of the Americas, Routledge, 2024.

¹⁹ G.M. Joseph, Prologue to *US Public Diplomacy*, cit., xii.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*.

²² *Idem*, xiii.

²³ *Idem*, xiv.

5. IN SUM...

Inspired by the bicentennial of the Monroe Doctrine and its significance to the field of North and South American history, this article has traced key developments in the study of US-Latin American cultural relations from the late 1990s to today. Instead of attempting exhaustive coverage, it has focused on works that have redefined our understanding of the intricate relationships between culture, power, and diplomacy in the Americas. From the trailblazing *Close Encounters of Empire* to recent analyses of public diplomacy, scholarship in this area has consistently questioned entrenched narratives, advancing new frameworks for interpreting inter-American dynamics. Moving beyond simplistic models of cultural imperialism, recent research has uncovered the layered complexities of exchange, resistance, and adaptation, enriched by interdisciplinary methodologies and diverse sources.

Future research could further expand this field by incorporating more Latin American perspectives and exploring how Cold War cultural diplomacy continues to shape contemporary US-Latin American relations. The digital turn in humanities scholarship presents opportunities for visualizing and analysing the networks of cultural interaction that have defined these relations across history. By delving deeper into the cultural dimensions of these interactions, scholars can offer richer insights into the forces that have shaped the Americas and continue to influence their shared future in the 21st century.

7 • 1 • 2025



**THE NEW MONROE DOCTRINE AND THE RETREAT
OF EUROPEAN EMPIRES AFTER 1865**

DON DOYLE

NAD
Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Mondi occidentali. La dottrina Monroe al bicentenario

THE NEW MONROE DOCTRINE AND THE RETREAT
OF EUROPEAN EMPIRES AFTER 1865LA NUOVA DOTTRINA MONROE E IL RITIRO DEGLI IMPERI
EUROPEI DOPO IL 1865*Don H. Doyle **

ABSTRACT

[ENG.] During the Civil War, Abraham Lincoln, William Seward, and the US diplomatic corps wrapped the emancipation policy in lofty political ideology. The Union, they told the world, was fighting to preserve republican principles, democratic freedom, equality, and opportunity for all. After the war, there were two Reconstructions, domestic and international. International Reconstruction sought to ensure that the Western Hemisphere would become safe for republicanism. Initially a warning against further European colonization of the Americas, after 1865 the Monroe Doctrine propagated the idea that the entire Western Hemisphere must be a haven for republicanism and that monarchy and slavery were no longer welcome.

Keywords: Lincoln, Abraham, 1809-1865 – Seward, William, 1801-1872 – The New Monroe Doctrine – United States – Europe

[It.] Durante la Guerra civile, Abraham Lincoln, William Seward e il corpo diplomatico degli Stati dell'Unione ammantarono la politica di emancipazione di una ideologia alta. L'Unione, dissero al mondo, si batteva per preservare i principi repubblicani, la libertà democratica, l'uguaglianza e l'accesso a opportunità per tutti i cittadini. Dopo la guerra, vi furono due Ricostruzioni, una interna e una internazionale. Quella internazionale era volta a garantire che l'Emisfero Occidentale fosse sicuro per il sistema di governo repubblicano. Dapprima monito contro un'ulteriore colonizzazione delle Americhe da parte delle potenze europee, dopo il 1865 la Dottrina Monroe divenne affermazione dell'idea che tutto l'Emisfero Occidentale avrebbe accolto il sistema repubblicano e respinto quello monarchico e la schiavitù.

Parole chiave: Lincoln, Abraham, 1809-1865 – Seward, William, 1801-1872 – La nuova Dottrina Monroe – Stati Uniti – Europa

* Don H. Doyle is Professor Emeritus of History at the University of South Carolina (<https://ror.org/02b6qw903>), Charleston. The essay was submitted to double blind peer-review. Member of the Editorial Staff who oversaw the essay: Sara Zanotta.



CONTENTS: 1. Introduction. 2. International Reconstruction. 3. The Origin and Meaning of the Monroe Doctrine. 4. The New Monroe Doctrine.



1. INTRODUCTION

In the summer of 1861 an American diplomat, Henry S. Sanford, made his way to Caprera to invite Giuseppe Garibaldi to lead a Union army against the Southern rebellion. Garibaldi had two conditions: one, he wanted total command of the entire army. Two, he wanted to declare war against slavery. «If the war was not being prosecuted to emancipate the Negroes», he told Sanford, it would be nothing more than an «intestine war» over territory and sovereignty, «like any civil war in which the world at large could have little interest or sympathy». Garibaldi had grand plans for carrying out a war of emancipation that would sweep through the US South, the Antilles, and into Brazil. He estimated that forty-two million souls would be emancipated. Clearly, the Italian general envisioned going well beyond the estimated six million enslaved Africans in the hemisphere¹.

What are you fighting for? Garibaldi was asking Sanford. What would he be fighting for? If it was not for emancipation in its broadest sense, he was not willing to raise his sword for America.

Most historians see Lincoln's move toward the Emancipation Proclamation being determined solely by military conditions and public opinion within the US. Instead, I view emancipation as integrally linked to foreign policy and the campaign to win favor with foreign public opinion in Europe. Lincoln realized that once the Union proclaimed emancipation as its cause, no European power would dare take sides with the South in support of slavery. Conversely, if the Union remained neutral on the slavery question, the support of Europeans like Garibaldi was in doubt.

Europeans and Latin Americans had good reason to be cynical about America's intentions. Though Lincoln's Republican Party opposed the *expansion* of slavery, the new president had expressly guaranteed that he had no intention of interfering with slavery in the states where it already existed. Abolitionists constituted one wing of the Republican Party, yet it also included the Know Nothings and temperance reformers who appealed to nativism and Christian nationalism. The US image among European liberals was also tarnished by its war of conquest against Mexico and filibustering raids into Cuba and Central America.

Lincoln, Seward, and the US diplomatic corps sought to answer these doubts by wrapping the Union cause in lofty political ideology. The Union, they told the world, was fighting to preserve republican principles, the republican experiment, democratic freedom, equality, and opportunity for all. The distant war in America was an epic battle in the prolonged contest between the common people and aristocracy that had been ongoing since the American and French Revolutions. Indeed, the American Civil War, in

¹ D.H. Doyle, *The Cause of All Nations: An International History of the American Civil War*, Princeton University Press, 2015, 25.

Lincoln and Seward's rendering, would fulfill the revolutionary promise America held up to the world in 1776. It was a struggle between governments based on the ancient principles of dynastic monarchy, aristocracy, and unfree labor, all rooted in inherited status. The Union was struggling to achieve a new future, one of democratic societies based on human equality, free labor, and self-government. If the battle were lost in America, that future would be doomed everywhere. The American contest was the cause of all nations, the last best hope of earth, so it came to be seen by a growing number of foreigners and Americans alike².

These were mighty claims and huge promises. As we know, the Union won, but we must ask: did it, in fact, make a difference to the world? I argue that it did. The Union victory, Lincoln's sudden elevation as a martyr to emancipation and republicanism, and the example of Radical Reconstruction had enormous consequences for the wider world, for the future of democracy, the end of slavery, and for the future of European imperialism in the American hemisphere. This takes us to the Monroe Doctrine on its 200th anniversary.

My fundamental premise is that there were two Reconstructions, domestic and international, each complementary and grounded in a common republican ideology. Domestic Reconstruction aimed at pacifying the South, abolishing slavery, dethroning the slaveholding aristocracy, and rebuilding the South on a firm republican foundation. Slavery and the slaveocracy caused the rebellion. They must be eradicated to prevent future rebellions.

International Reconstruction sought to ensure that the Western Hemisphere would become safe for republicanism. During the Civil War the Union became surrounded by adversaries. Mexico was the most dramatic example. Napoleon III saw the Civil War as an ideal opportunity to realize his vision of regenerating the Latin Race in the Americas, making Mexico a model of monarchical order and Catholic moral discipline. The Confederate States of America would serve as a buffer between the Anglo-Saxon Union and the Mexican Empire of Maximilian.

In speeches and publications, Joshua Leavitt, a New England abolitionist, crystalized the new meaning of the Monroe Doctrine. In July 1865, at a rally for Mexican exiles in New York, he explained: «Both the invasion and the rebellion were parts of one grand conspiracy of the upholders of absolutism in Europe and the upholders of slavery in the United States, to make common cause and strike a united blow against republican liberty on the American continent, in the hope of rendering arbitrary power more secure in both hemispheres». Americans must mount a strenuous defense of the Monroe Doctrine, «make common cause and cherish a common sympathy with the American republics, and welcome them to the common platform of national independence». The US, Leavitt foretold, will be «greater, stronger, and richer in proportion to the elevation of our sister Republic in the South»³.

To justify domestic Reconstruction, Radical Republicans employed a once obscure clause in the US Constitution that committed the federal government to «guarantee to every State in this Union a Republican Form of Government». The guarantee clause justified the federal governments radical intervention in the Southern states.

² J. Israel, *The Expanding Blaze: How the American Revolution Ignited the World, 1775-1848*, Princeton University Press, 2017, 600-613.

³ *Proceedings of a Meeting of Citizens of New York, to Express Sympathy and Respect for the Mexican Republican Exiles*, J.A. Gray and Green, 1865, 7-10 (quote); J. Leavitt, *The Monroe Doctrine*, S. Tousey, 1863; J. Leavitt, *The Key of a Continent*, in *The New Englander*, No. 23, 1864.

The foreign policy equivalent of the «guarantee clause» was a muscular new version of the Monroe Doctrine that emerged, not as formal policy from William Seward and the State Department but from outrage in Congress and public opinion against France's sinister design to erect a monarchy on the ruins of the Mexican republic. Initially a warning against further European colonization of the Americas, after 1865, the Monroe Doctrine propagated the idea that the entire Western Hemisphere must be a haven for republicanism and that monarchy and slavery were no longer welcome. In this meaning, the Monroe Doctrine's new slogan, «America for Americans», became a Pan-American cause⁴.

2. INTERNATIONAL RECONSTRUCTION

William Seward was the principal architect of post-Civil War foreign policy. While Charles Sumner, Thad Stevens, and the other Radical Republicans focused on rebuilding a Republican South, William Seward set out to make the American Continent safe for republicanism by driving out European imperialists, ending slavery, and fostering the spread of republican principles abroad⁵.

The main thrust of International Reconstruction was anti-imperialist, antislavery, and pro-democracy. It played out in two theaters of action. In the American Continent, US foreign policy was the leading force. In Europe, it was the inspiration of the Union victory, Lincoln's martyrdom, and the example of a thriving democracy that affected change.

The most tangible achievement of International Reconstruction was the withdrawal of European empires from the American Continent and the decolonization of British North America. Within days of one another, in the spring of 1867, France pulled its troops out of Mexico, Russia sold Alaska to the United States, and Britain proclaimed the Dominion of Canada an autonomous home-rule State. Spain had already vacated Santo Domingo in the summer of 1865. In 1866, Spain withdrew from wars it had provoked in Peru and Chile and later agreed to accept US mediation to end those wars. In October 1868, Cuban rebels, fed up with their Spanish rulers, proclaimed independence.

These European powers had many factors to calculate before withdrawing, but America's proven military prowess and powerful ideological appeal with the European people were foremost among them. In Britain, France, and Spain, the three European powers that menaced the Union during the war, public support for Lincoln and the Union portended growing opposition to further imperialist ventures in the Americas.

US foreign policy during Reconstruction was anti-imperialist in another sense. Contrary to the familiar claim that Seward and America remained enthralled by Manifest Destiny, the only significant acquisition during this period, indeed during the half-century between 1848 and 1898, was the Alaska Purchase. Further to this point, during the Johnson and Grant administrations, the United States spurned several opportunities for annexing new territories. These included outright invitations to annex Santo Domingo (the Dominican Republic), the Danish West Indies (Virgin Islands), and the Spanish Caribbean (Cuba and Puerto Rico).

⁴ D.H. Doyle, *The Age of Reconstruction: How Lincoln's New Birth of Freedom Remade the World*, Princeton University Press, 2023, 218.

⁵ In contrast, most historians, following Walter LaFeber, see Seward and the Civil War launching US imperialism abroad; see W. LaFeber, *The New Empire: An Interpretation of American Expansion, 1860-1898*, Cornell University Press, 1963; E.N. Paolino, *The Foundations of the American Empire: William Henry Seward and US Foreign Policy*, Cornell University Press, 1973.

International Reconstruction also should be credited with hastening the abolition of slavery in the Americas. Seward turned US foreign policy against slavery early in 1862 when he signed a treaty that finally put the United States on the right side of Britain's effort to suppress the African slave trade. The Lyons-Seward Treaty sounded a death knell for slavery in Cuba and signaled the antislavery turn in US foreign policy. Later, Seward forcefully stopped Maximilian's scheme to reintroduce slavery in all but name as part of a plan to colonize northern Mexico with ex-Confederates. Seward also objected strongly to Maximilian's plans to enlist enslaved Sudanese soldiers in Maximilian's imperial army. «It is settled», Seward let it be known, «that African slavery, in any form, ought henceforth to cease throughout the world»⁶.

When Spain failed to deliver on promises to abolish slavery after its democratic revolution in 1868, Seward's successor, Hamilton Fish, used the threat of recognizing Cuban rebels to coerce Spain into passing what they called the Fourth of July Law in 1870. The Moret Law, as it was also known, put in motion a plan for gradual abolition, which Fish protested was disingenuous. He kept up the pressure, and in 1873, Spain abolished slavery outright in Puerto Rico and promised the same for Cuba once the rebels lay down their arms. Brazil, the only remaining slave nation, followed the same path by enacting a «free womb» law in 1871. The final death of slavery came to Cuba in 1886 and Brazil in 1888. After roughly four centuries, the vast and hugely profitable regime of African slavery in the Americas had ended⁷.

3. THE ORIGIN AND MEANING OF THE MONROE DOCTRINE

Allow me to review how the US got to this point and how the Monroe Doctrine took on such importance. During the first forty years of its now two-hundred-year career, the Monroe Doctrine was more notable for its lack of any active role in steering US foreign policy. President Monroe's 1823 pronouncement stated a principle and a warning, but it seemed to be a toothless one. Despite several incidents of European aggression in the American hemisphere (notably, Spain's effort to recolonize Mexico in 1829 and Britain's colonization of Argentina's Malvinas Islands in 1833), the US remained quiescent⁸.

That would change during the 1860s when European aggression in the American hemisphere posed a clear and present danger to US interests and Latin American independence. As Jay Sexton argues, Monroe's doctrine became THE Monroe Doctrine and it was the central plank in US foreign policy going forward⁹.

The reasons for this turn stem from the threat of European aggression during the American Civil War. Suddenly, the United States was surrounded by hostile European adversaries eager to take advantage of the crisis, lend aid to the Confederacy, encroach upon weak Latin American republics, and reassert European imperialism in the American hemisphere.

⁶ S. McGregor, *Seward's Corollary to the Monroe Doctrine, 1863-1866*, in *International History Review*, No. 43, 2021, 981-1000; Bigelow to de Luhys, November 22, 1865, Seward to Hale, December 14, 1865, Hale to Seward, Alexandria, January 18, 1866, all in *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, 1865, 426 (quote), 259, 264, University of Wisconsin Digital Collections, <http://uwdc.library.wisc.edu/collections/FRUS>; A. Blumberg, *William Seward and the Egyptian Intervention in Mexico*, in *Smithsonian Journal of History*, No. 1, 1967.

⁷ A. Corwin is among the few historians to credit the United States for its role in hastening Spanish emancipation; *Spain and the Abolition of Slavery in Cuba, 1817-1886*, University of Texas Press, 1967, chapter 13.

⁸ D. Perkins, *The Monroe Doctrine, 1826-1867*, Vol. 2, The Johns Hopkins Press, 1933, 6-9, 28.

⁹ J. Sexton, *Monroe Doctrine: Empire and Nation in Nineteenth-Century America*, Hill and Wang, 2011.

The Spanish Empire, in decline as a major power since the 1810s, saw the Civil War as an ideal opportunity to reassert its influence and domain in the Americas. It began with the invasion and takeover of the Dominican Republic in March 1861. True to expectations, as the US plunged into Civil War the Lincoln administration had no backbone for a foreign war. In his April 1st memorandum to Lincoln, Secretary of State William Seward proposed confronting Spain and France and stated: «I would seek explanations from Great Britain and Russia, and send agents into Canada, Mexico and Central America, to rouse a vigorous continental spirit of independence on this continent against European intervention». Though Seward avoided invoking the Monroe Doctrine as such, the presumption that European intervention in the Americas was, in itself, an unfriendly act to the US was clear. Most historians have treated Seward's bold "April Fool's Day" memorandum as a classic example of his ambition and overreach. But this misses the main point of Seward's alarm. If the US did nothing, it would open the gates to more European aggression. That is exactly what happened.

As soon as it became clear the US would not retaliate against Spain's aggression in the Caribbean, Napoleon III quickly put together plans for a convention in London to form the Tripartite Alliance. In London delegates from France, Spain, and Britain agreed to launch an invasion of Mexico to demand that the new regime of Benito Juárez resume payment of Mexico's foreign debts. For Napoleon III, this was the first step toward his Grand Design to topple the republican regime led by Benito Juárez, replace it with a European monarch, and roll back the liberal reforms limiting the vast powers of the Catholic Church.

Soon after Spain pulled out of the allied invasion of Mexico in April 1862, it launched a belligerent naval campaign in South America in the guise of a scientific expedition. Spain's sudden interest in scientific matters alarmed skeptics in August 1862 when the expedition launched from Cadiz with the scientists on one ship that met up with no less than four powerful warships as their escort. The purpose of the armed expedition, according to the secret instructions given to commanding officer Rear Admiral Luis H. Pinzón, was to settle scores with its former colonies and teach them to respect Spain's «honor and dignity»¹⁰.

The Spanish expedition, chaperoned by a fleet of warships, provoked war with Peru and seized its guano-rich Chincha Islands in April 1864. When Chile refused the Spanish fleet coaling rights and refused a demand that it salute the Spanish flag, a second war erupted. In March 1866 Spain bombarded the defenseless port of Valparaíso before sending the fleet to do the same to Peru's main port, Callao in May 1866.

The seizure of the Chincha Islands coincided with the ascent of Maximilian as emperor of Mexico in May 1864 and added to the wave of outrage that erupted across Latin America. Spain's attack on Peru was an assault on all American republics, as Latin American liberals saw things.

In November 1864, Peru's government called for delegates from all American nations to meet in Lima to discuss the threat of European aggression. Representatives from seven South American republics (Peru, Chile, Bolivia, Ecuador, Argentina, Colombia, and Venezuela) met in Lima for the Inter-American

¹⁰ W.C. Davis, *The Last Conquistadores: The Spanish Intervention in Peru and Chile, 1863-1866*, University of Georgia Press, 1950, 9-12; R.R. Miller, *For Science and National Glory: The Spanish Scientific Expedition to America, 1862-1866*, University of Oklahoma Press, 1968. For the text of the secret instructions, see P. de Novo y Colson, *Historia de la Guerra de España en el Pacífico*, Fortanet, 1882, 86-87 (last quote) and B.V. Mackenna, *Historia de la guerra de Chile con España (de 1863 a 1866)*, Victoria de H. Izquierdo, 1883, 16-17.

Congress in November 1864 to discuss the common threat of European aggression and forge an American union or military alliance¹¹.

Seward was alarmed at the sight of Spain, Britain, and France preying like vultures on helpless Latin American neighbors. He later reflected on this moment in his career: «The old order of things was coming back, and [European powers] could resume the building of their empires on monarchical lines. The Monroe Doctrine could safely be ignored, and the interference of America need not be feared [...]. The whole fabric of American republics threatened to fall like a house of cards»¹².

Yet, he and President Lincoln feared that any move to thwart such aggression might push European powers into the welcome arms of the Southern rebels. The French intervention in Mexico and Spain's incursions in the Dominican Republic, Peru, and Chile reified the Union's message that its struggle against the Southern rebels was not just about secession or slavery and did not concern only the United States. America's Civil War was part of the contest between monarchy and republicanism, aristocracy and democratic self-rule, and slavery and freedom that Monroe addressed in 1823¹³.

The Union wartime narrative of a world divided between monarchists and republicans found continued nourishment in the rhetoric of the new Monroe Doctrine. The American hemisphere was to be the asylum of republicanism, protected from European imperialists that threatened the peace and well-being of American republics. The old doctrine had posed a shield against European efforts to reclaim or expand their American empires. By 1865, the Monroe Doctrine became a weapon against European imperialist designs backed by US military prowess and a new sense of duty to defend the republican experiment in the Americas. The celebrated poet and publisher William Cullen Bryant explained to a New York audience gathered to support Mexico in 1864: «We of the United States have constituted ourselves a sort of police of this New World»¹⁴.

During the last few months of the Civil War, fears of a European alliance with the Confederacy gave way to outspoken resentment of European aggression, especially in Mexico. Democrats and Radical Republicans took turns lambasting Seward and Lincoln for failing to defend the Monroe Doctrine. As the war drew to a close, this impatient anger came to a boil in Congress and the press. Behind the scenes, Mexico's ambassador to Washington, Matías Romero, worked diligently with members of Congress who planned to issue resolutions condemning French intervention and threatening Maximilian's throne. Maximilian was on his way from Trieste to Mexico, with stops in Rome and Paris, to be crowned emperor of Mexico in the spring of 1864. Romero hoped a bold resolution from Congress might stop him in his tracks¹⁵.

¹¹ W.C. Davis, *The Last Conquistadores*, cit., 115-17; R.W. Frazer, *The Role of the Lima Congress, 1864-1865, in the Development of Pan-Americanism*, in *Hispanic American Historical Review*, No. 3, 1949, 319-348. Among the many examples of publications are M.J. Carrillo, *Perú y España: Documentos relativos a los últimos sucesos ocurridos en el Perú*, Star and Herald, 1864; Ministerio de Relaciones Exteriores, *Cuestión entre el Perú y la España*, Imprenta del gobierno, Lima, 1864.

¹² F.W. Seward, *Reminiscences of a War-Time Statesman and Diplomat: 1830-1915*, G.P. Putnam's Sons, 1916, 148-149.

¹³ D.H. Doyle, *The Cause of All Nations*, cit.

¹⁴ M. Romero, *Dinner to Señor Matias Romero, Envoy Extraordinary and Minister Plenipotentiary from Mexico, on the 29th of March, 1864*, n.p., 1866, 26.

¹⁵ D. Perkins, *The Monroe Doctrine, 1826-1867*, John Hopkins University Press, 1933, Vol. 2, 449-452; M. Romero, *Correspondencia de la Legación mexicana en Washington durante la intervencion extranjera, 1860-1868*, Imprenta del Gobierno, 1871, Vol. 4, 9, 20-21, 77-78, 122, and *passim*.

4. THE NEW MONROE DOCTRINE

Henry Winter Davis, a Radical Republican representing Maryland, issued a resolution in Congress expressing the new spirit of the Monroe Doctrine and made it clear that the United States would not stand by as France and other European monarchies established a regime hostile to American republicanism next door:

Resolved, That the Congress of the United States are unwilling by silence to have the nations of the world under the impression that they are indifferent spectators of the deplorable events now transpiring in the Republic of Mexico, and that they think fit to declare that it does not accord with the policy of the United States to acknowledge any monarchical government erected on the ruins of any republican government in America under the auspices of any European power¹⁶.

«Our party», Davis told the Senate, wishes «to cultivate friendship with our republican brethren of Mexico and South America, to aid in consolidating republican principles, to retain popular government in all this continent from the fangs of monarchical or aristocratic power, and to lead the sisterhood of American republics in the paths of peace, prosperity, and power»¹⁷.

Two months later, the Republican Party's 1864 campaign platform endorsed the congressional resolution and added pointedly that the United States «will view with extreme jealousy, as menacing to the peace and independence of their own country, the efforts of any such power to obtain new footholds for Monarchical Government, sustained by foreign military force, in near proximity to the United States»¹⁸.

Chile sent Benjamín Vicuña Mackenna, a prominent historian and politician, to arouse American sympathy for his country's courageous stand against Spain. Mackenna made a passionate appeal to Pan-American solidarity and the Monroe Doctrine at a massive rally at the Cooper Union in New York on January 6, 1866. «Beyond your southern frontier», he addressed the boisterous crowd, «there exists another America, sister to yours, unknown and forgotten to you». He took the audience through the litany of Spanish depredations against Santo Domingo, Mexico, and now Peru and Chile. Chile stood up to Spain to defend «a Monroe Doctrine of our own». The Latin American Monroe Doctrine, he explained, simply meant that «the monarchical Governments of Europe will not be permitted to interfere with republican institutions in the New World». The crowd went wild, «rising to their feet, waving their hats and handkerchiefs for several minutes, shouting vivas and hurrahs for Chili» in «a perfect storm of applause»¹⁹.

The aggressive tone of the new Monroe Doctrine surfaced again during the supposed peace talks between Confederate and Union representatives at Hampton Roads, Virginia, in February 1865. Rumors circulated that North and South might cease their war with one another and join forces in an invasion

¹⁶ *Congressional Globe*, 38th Cong., 1st Sess. (April 4, 1864), 1408; G.F. Tucker, *The Monroe Doctrine: A Concise History of Its Origin and Growth*, George B. Reed, 1885, 102-103.

¹⁷ *Congressional Globe*, 38th Cong., 1st Sess. (April 4, 1864), 1408.

¹⁸ *Republican Party Platform of 1864, June 7, 1864*, Political Party Platforms, The American Presidency Project, University of California, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29621>.

¹⁹ *The Monroe Doctrine: Meeting at the Cooper Institute*, in *The New York Times*, January 8, 1866. Note: Chili was the common spelling at this time; see also *Traveler's Club Lecture by Senor Don Benjamin Vicuna Mackenna*, in *The New York Times*, December 4, 1865; D.J. Hunter [Benjamín Vicuña Mackenna], *A Sketch of Chili*, S. Hallet, 1866.

of Mexico to vindicate the Monroe Doctrine. The peace talks failed, but the prospect of war in Mexico sent alarm bells off in Europe²⁰.

The bellicose rhetoric from America was not all that gave Europe reason to worry. European revolutionaries encouraged the United States to lead the march toward the «Universal Republic» and attack European imperialists in North America. In June 1865, Giuseppe Mazzini, the exiled Italian nationalist, issued a public appeal to America to lead what he called the «Universal Republican Alliance» an international army that would begin by assaulting the «outpost of Caesarism» France was building in Mexico. In a widely circulated public letter, Mazzini told Americans: «You are summoned by the admiration, the sympathies, and expectations of all progressive Europe to affirm yourselves before kings and people, and to carry out a service for the general progress of Humanity». Mazzini and his European revolutionaries wanted, in effect, to globalize the Monroe Doctrine and build a transatlantic republican offensive against autocratic monarchies in the Old and New World²¹.

Much of Seward's wartime posturing was a calculated strategy to thwart European intervention in favor of the Confederacy. His foreign policy had been defined by the harrowing experience of watching the Union become surrounded by European adversaries, either aiding the Confederacy or invading and subjugating America's defenseless Latin American neighbors. He came out of four years of diplomatic intrigue a master of statecraft. His overriding goal after the war was national security and peace, not territorial aggrandizement or imperialist conquest.

To that end, Seward sought to rid North America of European empires and create a zone of independent, stable, ideally republican nations surrounding the United States. The Caribbean had been especially troublesome during the war, when most ports were in the hands of Union adversaries, Spain, Britain, and France. All had recognized the Confederacy as a belligerent and provided safe harbor to its warships, piratical raiders, and blockade runners. The United States had no Caribbean possessions, no ports to which it might have towed captured Confederate ships, blockade runners, or the British mail ship *Trent*, which carried Confederate diplomats to Europe. Seward did not «set out to obtain clear title» of the Caribbean, as the historian Walter LaFeber claimed. He sought naval bases to sustain a US maritime presence in the region, provide coal, protect merchant vessels, and establish a prize court where the US Navy could bring captured enemy ships. The United States needed naval bases, and Seward sought them energetically, but he repeatedly spurned invitations to acquire and govern Caribbean islands²².

After the Civil War ended in Union victory. European powers had reason to fear US aggression. It was entirely in keeping with European traditions of warfare for the victors to take possession of enemy

²⁰ W.C. Harris, *The Hampton Roads Peace Conference: A Final Test of Lincoln's Presidential Leadership*, in *Journal of the Abraham Lincoln Association*, No. 1, 2000.

²¹ G. Mazzini, *Address to the Friends of Republican Principles in America from the Friends of Those Principles in Europe*, n.p., 1865; *Letter from Mazzini*, in *The New York Times*, June 15, 1865; H.R. Marraro, *Mazzini on American Intervention in European Affairs*, in *Journal of Modern History*, No. 2, 1949; J. Rossi, *The Image of America in Mazzini's Writings*, University of Wisconsin Press, 1954, 137-148; S. Recchia, N. Urbinati (Eds.), *A Cosmopolitanism of Nations: Giuseppe Mazzini's Writings on Democracy, Nation Building, and International Relations*, Princeton University Press, 2009, 219-223. For an earlier example of transatlantic revolutionary plans, see K. Blind, J. Mazzini, A.A. Ledru-Rollin to A. Lincoln, London, April 24, 1862, in Library of Congress, Abraham Lincoln Papers, <https://www.loc.gov/resource/mal.1567000/?sp=2&st=pdf>.

²² W. LaFeber, *The New Empire: An Interpretation of American Expansion, 1860-1898*, Cornell University Press, 1963, 37 (quote); E.N. Paolino, *The Foundations of the American Empire: William Henry Seward and US Foreign Policy*, Cornell University Press, 1973, 118-128; F. Bancroft, *Seward's Ideas of Territorial Expansion*, in *North American Review*, No. 500, 1898, 87; J.G. Whelan, *William Henry Seward, Expansionist*, PhD diss., University of Rochester, 1959; F. Zakaria, *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role*, Princeton University Press, 1998, chapter 3.

territory as reparations to defray the cost of war. The Union had the largest armed force in the world at that moment: a nation at arms with one million battle-hardened soldiers and at least that many veterans ready to join their forces.

The war had left the United States with an enormous debt, a nation of war-weary citizens, and experienced leaders who knew better than to take on another war. No sooner did the Union Army finish the Grand Review in Washington than the volunteer army melted away almost overnight. The government reduced the regular army to less than 55,000 men, deployed to Reconstruction in the South, suppressing Indians in the West, and clerical duties in Washington (including the massive task of creating an official record of the War of the Rebellion). The Navy scrapped most of its 700 ships, including 65 ironclads, and reduced the number of sailors proportionally. Postwar America prepared for peace, not imperialist aggression²³.

In early 1866, while visiting the Dominican Republic, Seward explained his vision of America's role in the hemisphere in a brief address to the country's president, Buenaventura Baez:

We have built up in the northern part of the American continent a republic. We have laid for it a broad foundation. It has grown up on our hands to be an imposing, possibly a majestic empire. Like every other structure of large proportions, it requires outward buttresses. Those buttresses will arise in the development of civilization in this hemisphere. They will consist of republics like our own, founded in adjacent countries and islands, upon the principle of the equal rights of men. To us, it matters not of what race or lineage these republics shall be. They are necessary for our security against external forces, and, perhaps, for the security of our internal peace. We desire those buttresses to be multiplied, and strengthened, as fast as it can be done, without the exercise of fraud or force on our own part²⁴.

Here was Seward's optimistic vision of a United States surrounded by friendly neighbors bound by common republican principles and shared enmity toward European monarchy. The «buttresses» supporting his «majestic empire» would consist of independent, liberal nations, not colonial appendages of predatory European empires and not colonies of the United States. They would coexist in democratic peace in a hemisphere free of monarchy and slavery, the natural enemies of American republicanism²⁵.

Thirty years later, with the onset of the Spanish-American War in 1898 and the takeover of Spanish colonies in the Caribbean and Pacific, the Monroe Doctrine, previously invoked as a defensive shield protecting American republicanism from European imperialism, now justified US imperialism. Though it seemed an abrupt departure, the imperialist turn followed logically from Seward's idea of outlying buttresses supporting America. Should those buttresses become unstable and endanger the main edifice, intervention would be required. The premise that monarchy and republicanism were inherently hostile and incompatible neighbors also pointed to trouble with such vestiges of ancient empires as Spain's Caribbean colonies.

²³ C.R. Newell, C.R. Shrader, *Of Duty Well and Faithfully Done: A History of the Regular Army in the Civil War*, University of Nebraska Press, 2011, 304; N. Miller, *The U.S. Navy: A History*, Naval Institute Press, 1997, 144; see also *US Military Manpower, 1789 to 1997*, in http://www.alternatewars.com/BBOW/Stats/US_Mil_Manpower_1789-1997.htm.

²⁴ F.W. Seward, Address to President Baez, January 14, 1866, *Seward at Washington, 1861-72*, Derby and Miller, 1891, 310.

²⁵ Post-Civil War foreign policy resembles today's democratic peace theory in many ways. See C. Rauch, *The Power of Perception: Democratic Peace Theory and the American Civil War*, in *European Review of International Studies*, No. 3, 201; M.E. Brown, S.M. Lynn-Jones, S.E. Miller (Eds.), *Debating the Democratic Peace*, MIT Press, 1996; M.W. Doyle, *Liberal Peace: Selected Essays*, Routledge, 2012.

New conditions also influenced the imperialist turn in US foreign policy in the latter half of the 1890s. It occurred within a rising tide of bellicose nationalism, fueled by a potent strain of Anglo-Saxon supremacy, the scramble among European rivals for empire in Africa and Asia, and growing interest in naval power as part of America's ascendance as a world power.

Theodore Roosevelt embodied the new generation of Americans that came of age after the Civil War era. He and others of his age seemed itching for «a splendid little war» that would prove America's new power in the world and assert a “manly” role in spreading American institutions among the backward races of the world. By Roosevelt's lights, an aggressive new Monroe Doctrine would demand «that ultimately every European power should be driven out of America, and every foot of American soil, including the nearest islands in both the Pacific and the Atlantic, should be in the hands of independent American states, and so far as possible in the possession of the United States or under its protection». It was telling that the leading opponents of America's imperialist turn were veterans of the Civil War generation. Their framing of the war as a contest between republicanism and monarchy led them to shun imperialist aggrandizement after the war. Those men and their principles were part of a forgotten era when America sought to redeem its founding ideals²⁶.

²⁶ Roosevelt quote from Frank Ninkovich, *Theodore Roosevelt: Civilization as Ideology*, in *Diplomatic History* No. 3, 1986, 235; J. Sexton, *Monroe Doctrine*, cit., 211-215.

7 • 1 • 2025



**FROM IMAGINED COMMUNITY TO SECURITY ZONE
TO INTERNATIONAL EMPIRE: THE MANY LIVES
OF THE MONROE DOCTRINE**

MARCO MARIANO

NAD
Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Mondi occidentali. La dottrina Monroe al bicentenario**FROM IMAGINED COMMUNITY TO SECURITY
ZONE TO INTERNATIONAL EMPIRE
THE MANY LIVES OF THE MONROE DOCTRINE**

DA COMUNITÀ IMMAGINATA A ZONA DI SICUREZZA A IMPERO INTERNAZIONALE.
LE TANTE VITE DELLA DOTTRINA MONROE

*Marco Mariano **

 ORCID: MM 0009-0006-2867-0956

ABSTRACT

[It.] Quella bicentenaria della Dottrina Monroe è una storia di adattamenti, trasformazioni e appropriazioni. La prima parte del saggio analizza i più significativi tra questi adattamenti. Il testo del 1823 concepiva l'emisfero occidentale come una "comunità immaginata" di repubbliche americane basata su un'identità condivisa, seppur un po' sfuggente, mentre il corollario del 1904 la trasformò in un sistema di sicurezza imposto dagli Stati Uniti. Infine, il suo dispiegamento all'interno del sistema interamericano nel corso del XX secolo portò alla creazione di un "impero internazionale" guidato dagli Stati Uniti. La seconda parte esamina la Seconda conferenza internazionale degli Stati americani (1901-1902), un episodio spesso trascurato nella storia del sistema interamericano che di fatto aprì la strada all'impero internazionale come tipologia di formazione imperiale operante nell'emisfero occidentale per tutto il XX secolo.

Parole chiave: Stati Uniti e America Latina – Dottrina Monroe – Diritto internazionale.

[Eng.] The bi-centennial history of the Monroe Doctrine is a history of adaptations, transformations, and appropriations. The first part of the essay discusses three major turning points. The text of 1823 envisioned the Western Hemisphere as an "imagined community" of American republics based on a shared, if somewhat elusive, identity, while the 1904 corollary transformed it in a US-enforced security system. Finally, its deployment within the inter-American system along the 20th century led to creation of a US-led "international empire". The second part discusses the Second International Conference of the American States (1901-1902), an often-overlooked episode in the history of the inter-American system that in fact paved the way for international empire as the type of imperial formation operating in the Western hemisphere across the 20th century.

Keywords: United States and Latin America – Monroe Doctrine – International law.

* Marco Mariano is Associate Professor of North American History at University of Turin (<https://ror.org/048tbm396>). The essay was submitted to double blind peer-review. Member of the Editorial Staff who oversaw the essay: Sara Zanotta.



CONTENTS: 1. Introduction. 2. Three steps. 3. Negotiating in Mexico City. 4. A legalist Monroe Doctrine. 5. Conclusion.



1. INTRODUCTION

The history of the sacred text of 1823 is a global history of adaptations, appropriations, and hybridizations. In the United States, slave-holding power in the Southern states invoked it against British abolitionism, nativists against other subversive European “isms”, protectionists against free trade, and so on. Starting from the late 19th century, several generations of Latin American liberal internationalists, legal scholars, and critics of US empire have sought to turn it into a multilateral framework protecting sovereignty and self-determination from armed intervention, territorial expansion, and post-colonial hegemony. Finally, outside the Western hemisphere, German and Japanese advocates of empire during the interwar years reinvented it as a foundation for their own spheres of influence¹.

It is also an inter-imperial and trans-imperial history, and not only because – by envisioning the US as a *primus inter pares* among American republics – it laid the ground for Washington influence over the Western hemisphere. Indeed, the doctrine would have been unthinkable without the collapse of the Spanish empire in the New World: it could only be enforced within the US’ larger, multidimensional collaborative partnership with the British Navy. Finally, it was instrumental in hiding the US empire-in-the-making. With its emphasis on republican values and alterity in relation to the European «system» and balance of power, it not only concealed the imperial nature of US continental expansion but also obscured the extent to which that expansion was crucial for creating a global order centered on the interests of 19th-century European powers. The Monroe Doctrine was thus part of what Nicholas Guyatt has defined the «double lie» of US exceptionalism². Reassessing the Monroe Doctrine after its first two hundred years of life therefore enables us to recognize that the US was a nation *and* an empire from the very beginning while also seeing how that imperial formation changed over time.

In the first part of this essay, I briefly sketch a broad trajectory of how the doctrine helped to conceptualize the Western Hemisphere as a US-led imperial space. In my view this entailed three steps: an «imagined community» of American republics based on a shared, if somewhat elusive, identity followed by a US-enforced security system at the turn of the century and, finally, an «international empire», defined by Paul Kramer as an imperial formation in which «order [is] produced through the coordination of multiple, ‘legitimate’ nation-states, the promotion, management, and disciplining of flows and connections between them, and disproportionate power within multilateral

¹ J. Sexton, *The Monroe Doctrine. Empire and Nation in Nineteenth-Century America*, Hill & Wang, 2011.

² N. Guyatt, *The United States between Nation and Empire, 1776-1820*, in K. Hoganson, J. Sexton (Eds.), *Cambridge History of America and the World*, Vol II, 1820-1900, Cambridge University Press, 2021, 56.

bodies»³. While these three steps can be seen as consecutive, in reality they were often intertwined in their deployment on the ground.

In the second part, I focus in greater detail on what I see as a crucial moment between the second and third steps: the Second International Conference of the American States (Mexico City, October 1901-January 1902), an often-overlooked episode in the history of the inter-American system that in fact paved the way for international empire as the prevailing – although by no means only – type of imperial formation operating in the Western hemisphere across the 20th century.

2. THREE STEPS

The original version of the doctrine frames the Americas as a liberated zone, a republican space that is not only distant from but also more advanced than monarchical Europe. As Anders Stephanson put it in a penetrating critique of the exceptionalist outlook of the first and second generations of the founders:

Synchronic incompatibility between the principle of the Holy Alliance (i.e. reactionary Monarchy) in Europe and the Americas (i.e. republican independence, the government of the self) also entailed a diachronic aspect such that it would be unnatural, against the providential course of history, to regress from the latter to the former. The polarity between Europe and the Americas in general, the Holy Alliance and the United States in particular, was thus expressed at once spatially and temporally: the two spaces exist at the same chronological moment in two different historical epochs, the one qualitatively further ahead than the other⁴.

This was especially evident in the «non-colonization» principle outlined by John Quincy Adams. The American republics cannot be forced back to a colonial status, it posited, because they *already* are free and independent; they occupy a more advanced point along a linear progression whose most advanced stage is, of course, the US. The clock cannot be turned back. Furthermore, the stage of the Americas is more advanced because there is no hegemon in the traditional European sense of the word: the US sets the standards and provides the example, but it does not take responsibility for protecting its sister republics, offer guarantees, or act as a security provider (even while its imperial drive is being acted out in the North American continent through a rather brutal version of settler colonialism).

This dynamic can be observed in action at several moments, for example in the instructions sent by the Department of State to US ministers serving in the newly recognized republics. To encourage republican government in Spanish America, the Monroe administration directed its ministers not only to counter European influence, but also to urge the new states to follow the political example of the United States. By adopting written constitutions, guaranteeing individual rights, and subordinating «the military to the civil power», the new states would «ensure the liberties of the future generations». At the same time, Adams also supported plans for a «great American confederation» in the hemisphere. He advocated federalism both as an internal policy applicable to each nation and as a general principle for the states emerging from the collapse of the Spanish empire, as it was instrumental in fostering

³ P. Kramer, *Power and Connection: Imperial Histories of the United States in the World*, in *American Historical Review*, No. 5, 2011, 1348-1391.

⁴ A. Stephanson, *A Riff*, in *H-Diplo Roundtable Reviews*, No. 10, 2012.

political isolation, republican government, and liberal commerce. In fact, in their instructions to US agents Monroe and Adams also pressed the new states to adopt the commercial principles they associated with political liberalism. A few years later, Henry Clay's instructions to US envoys to the Panama Conference of 1826 – who, by the way, never made it to Panama – struck a similar chord. Those «infant states» must follow the exemplary Northern republic, its political institutions, and commercial practices, he asserted. Not a single word was uttered in terms of security and protection, however, and no entanglement was ever considered⁵.

And this brings us to the central purpose of Theodore Roosevelt's radical overhaul of the doctrine (1904): exercising police powers in the Hemisphere in the name of inter-imperial internationalism amounted to turning the Americas into a rather traditional imperial sphere. Shared identity, imaginary as it might be, was put aside if not replaced altogether by highly real and stark hierarchies of power and civilization, with the US obviously on top and race never too far from the surface. In this view, Latin Americans represented different stages of civilization: some of them had the potential to be at least partially uplifted, as the dividing line between savagery and civilization was defined by culture as well as by biology. There is indeed a vast literature on “America and the world” stressing the long-term inter-imperial and trans-imperial forces affecting the global projection of US power. While America had always been “an empire among empires” to some extent, this was especially the case with the 1898 shift and the overseas territorial expansion it triggered. Roosevelt himself personified this inter-imperial ethos. As he wrote to British top diplomat and close personal friend Cecil Spring Rice in 1904:

It was a good thing for Egypt and the Sudan, and for the world, when England took Egypt and the Sudan. It is a good thing for India that England should control it. And so it is a good thing, a very good thing, for Cuba and for Panama and for the world that the United States has acted as it has actually done during the last six years⁶.

So much for US exceptionalism. Theodore Roosevelt's corollary transformed the Monroe Doctrine both as a cornerstone of U.S. foreign relations and as an identity-making tool. His “Big Stick” version was part of a new orientalist discourse that recast the place of the United States in the world – from the new, righteous half of a divided West with Europe as the villain to the assertive member of an extended, transatlantic West with a global, barbarian South as the villain. His reading of the doctrine combined the cultural premises of civilizational imperialism with the assertive claim of US police powers in the Western hemisphere, with the latter apparently lying at the core of Roosevelt's worldview at least as much as the former.

3. NEGOTIATING IN MEXICO CITY

While Washington was building and enforcing its security system in the Caribbean and Central America, as the multiple gunboat diplomacy-style interventions in the area aptly show, a new kind US-led imperial

⁵ J. Lewis, *The American Union and the Problem of Neighborhood: The United States and the Collapse of the Spanish Empire, 1783-1829*, University of North Carolina Press, 1998; C. Fitz, *Our Sister Republics: The United States in an Age of American Revolutions*, W.W. Norton, 2016; P. Gleijeses, *The Limits of Sympathy: The United States and the Independence of Spanish America*, in *Journal of Latin American Studies*, No. 3, 1992, 481-505.

⁶ Theodore Roosevelt to Cecil Spring-Rice, 18 January 1904 in E. Morison (Ed.), *The Letters of Theodore Roosevelt*, Vol. III, *The Square Deal*, Harvard University Press, 1951, 699.

formation was taking shape. The US role in the Second International Conference of American States (Mexico City, October 1901-January 1902) is an early example of the US-led international empire that fully emerged in the good neighborly inter-American relations of the interwar years. Here I will try to show how this case study sheds light on the intersection between US internationalism, international law, and empire.

I focus on John Barrett, one of the two diplomats of the US delegation at the conference. He later served as US minister in Argentina, Panama, and Colombia before finally acting as director of the Bureau of American Republics from 1907 to 1924 (renamed Pan American Union in 1910, this entity morphed into the Organization of American States in 1948). A publicist turned diplomat who embodied the pro-business, internationalist agenda of early-20th century progressive Republicans, Barrett was an influential advocate of a US-led hemispheric order⁷.

Drawing on Barrett's exchanges with John Bassett Moore, Frederick W. Holls, and other prominent members of the US legal, academic, and political establishment before and during the conference, I show how Barrett navigated between divergent interpretations of US hegemony, Pan American cooperation, and international law. Examining this navigation is useful, I believe, to show why the many lives of the Monroe doctrine are relevant to understanding the many shapes and forms of US empire.

Barrett's immersion in Inter-American affairs at Mexico City is relevant for a wider discussion of US empire only if we first clarify a few methodological assumptions. First, it should be rescued from a traditional, US diplomatic history approach and reassessed through the lenses of the growing "America and the world" subfield and its engagement with the history of empires in particular. Kramer's notion of international empire is a case in point. US empire in the Americas should not be understood in a vacuum, but rather within a set of inter-imperial tensions and trans-imperial connections, as well as forms of local resistance and regional dynamics⁸. Second, the attempt here is to both take imperial history seriously and not fall prey to the view Tanya Harmer has called the historiographical Monroe Doctrine, that is, studying hemispheric matters in isolation from global context. Finally, an investigation of the sources and nature of US power remains at the core of my research. Therefore, I am also receptive to recent calls to re-center the focus on the US, the state, and domestic factors⁹.

Barrett found himself navigating troubled waters in Mexico City. On one hand, since the US was an early proponent of arbitration as an alternative to European-style power politics, it had to reconcile its old, legalist tradition with its newly acquired imperial status in the Americas. On the other, most Latin American republics sought to appropriate the US' Pan American discourse and legal tools to curb US expansion within a multilateral framework. Voluntary arbitration was now more suited to the former, while mandatory arbitration was more suited to the latter.

From the vantage point of Washington DC, balancing its imperial internationalism with the alternative internationalism of hemispheric anti-imperialism advocated South of the Rio Grande was quite a complex balancing act, all the more so in light of domestic reactions to the occupation of the Philippines. However, the looming construction of an interoceanic canal in either Nicaragua or the Colombian province of

⁷ S. Prisco III, *John Barrett, Progressive Era Diplomat: A Study of a Commercial Expansionist, 1887-1920*, University of Alabama Press, 1973.

⁸ K. Hoganson, J. Sexton (Eds.), *Crossing Empires: Taking U.S. History into Transimperial Terrain*, Duke University Press, 2020.

⁹ D. Bessner, F. Logevall, *Recentering the United States in the Historiography of American Foreign Relations*, in *The Texas National Security Review*, No. 2, 2020, 38–55.

Panama – the “battle of the routes” in full swing at that moment¹⁰ – indicated that the former was clearly prevailing over the latter. In fact, after passing on several invitations extended by local actors during the 19th century, the US was finally ready to build an isthmian canal and go imperial. The domestic consensus over a US-made canal in Central America seemed the obvious outcome of the increasing asymmetry in power and resources within the Western hemisphere that the war of 1898 had just magnified. However, this determination raised a host of diplomatic, legal, and other issues vis à vis both Britain, the imperial partner/competitor in the region, and the republics of the Western hemisphere, where anti-Yankee sentiments were one of the very few common denominators of a rather weak Latin American shared identity. It was crucial for the US to carve out some degree of freedom to act within the loose multilateral frameworks of the imperial club, on one hand, and the inter-American system, on the other.

At the inter-imperial level, Washington secured its freedom of action through the Hay-Pauncefote Treaty with London (1901), virtually a blank check on canal matters that cancelled previous commitments of joint Anglo-American action on a trans-isthmian canal dating back to the mid-19th century. The US could now build and fortify the canal with no Suez-like “internationalization” standing in its way¹¹. The green light from London was by no means the end of the story, however, unless we treat the Western hemisphere as an empty space or the passive object of US domination. South of the Rio Grande, the prospect of the US having a free hand was worrisome, even more so after the 1898 war had triggered new fears of domination by the “coloso del Norte” and strengthened the determination to resist it. It was in this tense context that Theodore Roosevelt decided to revive the inter-American system launched by James Blaine with the First International Conference of the American States and convened a second conference, to be held in Mexico.

Mostly considered a rather uneventful conference by diplomatic historians, the timing and context of this meeting make it an interesting vantage point for studying long-term trends in the trajectory of liberal internationalism. On one hand, the war of 1898 and subsequent domestic and Latin American reactions led the Roosevelt administration to counter accusations of US imperialism and try to arrange inter-American relations on a more consensual basis. On the other, as the Hague Convention of 1899 saw the emergence of arbitration as a peaceful solution to controversies among states, legalist views of the international order became increasingly popular across the Western hemisphere. Finally, as the construction of an interoceanic canal was impending, inter-American relations and tensions were coming under more global scrutiny than ever before. In Mexico City, therefore, US-sponsored Pan Americanism offered the ideal platform for Washington to advance its hegemonic agenda and, for most Latin American republics, provided an opportunity to resist this agenda. For all parties involved, international law played a crucial role in defining notions of national sovereignty and regional integration.

4. A LEGALIST MONROE DOCTRINE

The major issue on the table was arbitration as a tool for the peaceful resolution of international disputes and the backbone of a US-led multilateral order in the Western Hemisphere. While the trans-isthmian

¹⁰ D. Miner, *The Fight for the Panama Route. The Story of the Spooner Act and the Hay-Herrán Treaty*, Columbia University Press, 1940.

¹¹ J. Major, *Prize Possession: The United States Government and the Panama Canal 1903-1979*, Cambridge University Press, 1993, 26-29.

canal was not on the official agenda, the tension between the legal and material infrastructure under construction in the Americas was quite obvious to the delegates. To what extent could Roosevelt's determination to «take the isthmus» (and by extension the circum-Caribbean) be reconciled with the early stages of a multilateral Pan American project the foundations of which lay in a shared legalist view of internationalism and, specifically, arbitration? This question was all the more relevant given the different brands of legalist internationalism circulating in the US and Latin America whose influence and credibility had been further enhanced by the 1899 Hague Convention on the peaceful settlement of international disputes.

Internationalism with a legalist twist had a long history within the US, even though exceptionalist assumptions and unilateral practices might suggest otherwise. Throughout the 19th century, arbitration and neutral rights performed a dual function. On one hand, they protected the interests of a commercial power that pursued integration into the global economy and, at the same time, disentanglement from the European balance of power. On the other, they were instrumental in supporting the American mission bent on redeeming the international sphere through the civilizing impact of law¹². After the war of 1898, however, US legalist discourse turned from a republican firewall to a tool of empire. As the US was a nation of laws, a legal infrastructure was needed to discipline its imperial acceleration and eventually its colonial domination, as illustrated by the Insular Cases decided by the Supreme Court¹³.

The clash between advocates and critics of overseas expansion was so harsh, and the Filipino resistance to US occupation so fierce, that US empire clearly needed good lawyers.

In Mexico City, therefore, the US delegation was obliged to walk a fine line between reviving the progressive vision and legal foundations of Pan Americanism even while also diluting its multilateralism and gaining the free hand needed to build the canal and, by extension, a US-led hemispheric empire. This is why Theodore Roosevelt instructed US delegates to advocate for voluntary arbitration, much less binding than the compulsory arbitration proposed by the US during the first Pan American conference¹⁴. Separately, he also urged Secretary of State John Hay to adopt a very cautious stance on Latin American republics' accession to the Hague convention, as this would have accelerated their integration into international society and weakened the separation between the Old and New Worlds: «It might not be appropriate for the delegates of the United States to urge [...] accession to the Hague Convention. Such a step, if it is deemed advisable by those republics, may be left to their own initiative»¹⁵.

Similarly, most actors from the Latin American camp were more than ready to play the Pan-American game according to the rules of international law, which they had been practicing for decades both among themselves and vis à vis the US. To be sure, radical anti-imperialists such as José Martí, José Enrique Rodó and Rubén Darío denounced US legalism as nothing more than a hypocritical fiction and façade for legitimizing Washington's double standards. As Martí wrote in 1899 in one of his articles as a correspondent

¹² B. Coates, *Legalist Empire: International Law and American Foreign Relations in the Early Twentieth Century*, Oxford University Press, 2016, 26-31.

¹³ G. Neuman, T. Brown-Nagin (eds.), *Reconsidering the Insular Cases. The Past and Future of the American Empire*, Harvard University Press, 2016; B. Sparrow, *The Insular Cases and the Emergence of American Empire*, University Press of Kansas, 2006

¹⁴ US Senate, *Report, with accompanying papers, of the delegates of the United States to the Second International Conference of American States, held at the City of Mexico from October 22, 1901, to January 22, 1902*, 57th Congress, 1st session Sen. Doc. 330, Washington, Government Printing Office, 1902, 34.

¹⁵ Theodore Roosevelt to John Hay, 8 October 1901, John Barrett Papers (hereinafter JBP), Library of Congress, Washington DC, box 19.

covering the first Pan American Conference, «arbitrage would an excellent thing if [...] this still adolescent republic [...] would yield its own appetites to arbitration»¹⁶.

At the same time, however, there was an influential political and legal tradition appropriating US-led Pan-Americanism and enlisting it in its anti-imperial agenda. Alejandro Alvarez in Chile and Luis Maria Drago in Argentina reframed the Monroe Doctrine as a guarantee for territorial integrity vis à vis US and European interference as well as a legal basis for a multilateral order. By the same token, arbitration came to be embraced south of the Rio Grande as a tool for peacefully settling international disputes and containing the US' imperial drive by means of internationally recognized legal procedures¹⁷. At the dawn of the 20th century, therefore, the Latin American landscape was fluid, multifaceted, and proactive. Anti-imperialism was a powerful glue, but it did not always prevail over local tensions and conflicts (e.g. between Chile and Peru over Tacna and Arica); the US hegemonic push, exemplified at that time by the impending canal in Central America, triggered reactions of varying degrees of intensity in different parts of the hemisphere; finally, influential actors in Mexico and the so-called ABC countries were open to forms of selective cooptation promoted by Washington and ready to turn the discourse and practices of legalist Pan Americanism to their own advantage¹⁸.

These were the troubled waters that Barrett – then a quite inexperienced diplomat with very little knowledge of Latin America and hemispheric matters – had to navigate (the other career diplomat of the US delegation was William Buchanan, former US Minister in Argentina and director of the Buffalo Pan American Exposition). Hardly a legal expert, before and during the conference Barrett shaped his views on international law through an extended correspondence with the political and legal establishment in the US, including John Bassett Moore, the first chair of international law in the United States at Columbia Law School, and Frederick Holls, a leading member of the US delegation in The Hague and international expert on arbitration. This exchange sheds light on the wide array of orientations circulating regarding the role of international law within US internationalism, as well as their political and cultural assumptions at an important juncture in the rise of US empire.

There was no unanimous consensus that the «gentle civilizer of nations»¹⁹ might work its wonders across the Americas, as Barrett's exchange with the Solicitor of the Department of State William Penfield shows. A renowned expert on and practitioner of arbitration, Penfield appeared as counsel for the United States in the first case – that of the “Pious Fund” of the Californias – before the Permanent Court at The Hague. He appeared again before The Hague Tribunal in the Venezuelan Arbitration in 1903-1904; at other times and before other tribunals, he represented demands against Peru, Haiti, Nicaragua, Guatemala, Salvador, and Mexico. In his view, plans to build a multilateral order on legal grounds were inevitably impeded by cultural and racial factors: «The Spanish race, through countless generations of

¹⁶ J. Martí, *The Washington Pan-American Congress*, in Philip S. Foner (ed.), *Inside the Monster. Writings on the United States and American Imperialism*, Monthly Review Press, 1975, 355.

¹⁷ G. Grandin, *The Liberal Traditions in the Americas: Rights, Sovereignty, and the Origins of Liberal Multilateralism*, in *American Historical Review*, No. 1, 2012, 82-86; J.P. Scarfi, *In the Name of the Americas. The Pan-American Redefinition of the Monroe Doctrine and the Emerging Language of American International Law in the Western Hemisphere, 1898-1933*, in *Diplomatic History*, No. 2, 2016, 189-218; J.P. Scarfi, A. Tillman (Eds.), *Cooperation and Hegemony in US-Latin American Relations. Revisiting the Western Hemisphere Idea*, Palgrave Macmillan, 2016.

¹⁸ R. Salvatore, *Hemisphere, Region, and Nation. Spatial Conceptions in US Hispanic American History*, in J.P. Scarfi, A. Tillman (Eds.), *Cooperation and Hegemony in US-Latin American Relations*, cit.

¹⁹ M. Koskenniemi, *The Gentle Civilizer of Nations. The Rise and Fall of International Law 1870-1960*, Cambridge University Press, 2002.

oppression and superstition, has become perverted, mentally and temperamentally, in its ideas of justice. Its conceptions and methods in this respect are as far asunder from those of the Anglo-Saxon race as the poles»²⁰.

Similarly, the associate justice of the Supreme Court David Brewer believed that racial difference undermined US-led hemispheric governance and shared rules for the settlement of disputes and pecuniary compensation: «It is hardly to be expected that the United States will be willing to submit its claims, or those of its citizens, to a court composed of one member of each of these several states, the large majority of whom are of another race [...] with different habits of thought and different judicial procedure»²¹.

Moore and Holls saw things differently: they believed arbitration, and by extension international law, could work in the Western hemisphere. In fact, these tools were in the best interests of the US at a time when the nation found itself caught between old notions of an empire of American liberty and new notions of an empire of transatlantic civilization.

The correspondence between Barrett, Moore, and Holls illuminates how notions of US hemispheric empire and international law overlapped in complex ways. Moore embodied the legalist understanding of American internationalism. His correspondence with Barrett highlights two recurrent themes central to his vision. First, international law was not the door to universal peace; it was a technique for ensuring the rational management of international tensions and limiting conflicts. Second, the American experience throughout the 19th century showed that arbitration had been a crucial element of this technique and should continue to play a key role in shaping and implementing an American vision of international affairs. Consequently, when Barrett consulted him from Mexico concerning a draft agreement involving a severely diluted understanding of that indispensable component of the internationalist tool kit, he was not pleased:

It embodies a principle which is the simple and absolute negation of the idea of arbitration, when it excepts disputes involving “national honor.” Such an exception is not to be found in The Hague Treaty, nor in the Olney-Pauncefote Treaty, nor in the first Pan-American Treaty. Of course, it was deliberately excluded. I do not suppose that anyone familiar with the history of wars and of attempts to settle international disputes would attach much importance to a treaty of arbitration containing an exception of disputes affecting “national honor”. It seems to me that no one can read the papers, which you enclose, without feeling that the person who prepared them entertains a distrust of the process of arbitration²².

That is, the US could not credibly take on the legalist mantle in world affairs while, at the same time, selling a highly watered-down version of it to its hemispheric neighbors in order to preserve total freedom of action in the Americas. Such tension between multilateral preaching and unilateral impulses had to be kept in check in Mexico City, or else construction of the canal would deal the final blow to the very notion of a US-led inter-American system. In the end it was voluntary arbitration that provided the silver bullet, and the dense, months-long Barrett-Holls exchange was crucial in this respect.

²⁰ William Penfield to John Barrett, 1 November 1901, JBP, box 19.

²¹ David Brewer to John Barrett, 16 November 1901, JBP, box 19.

²² John Bassett Moore to John Barrett, 21 November 1901, JBP, box 19.

A legal scholar of German descent with deep transatlantic ties, Holls had served as secretary for the US delegation in The Hague and played a significant role in establishing the Permanent Court of Arbitration. As Mexico had been the only Latin American republic to join the Court, the Pan-American conference of 1901-02 was also a forum to discuss integrating the hemisphere into the international legal system taking shape at that time across the Atlantic. Following his advice, the US delegation pushed a cautious middle road, on the one hand advocating for the accession of Latin American nations to The Hague system with reservations on «purely American questions» and, on the other, opposing Latin American proposals aimed at creating a parallel system based on a separate court and stronger limitations on US action. As he wrote Barrett, commenting on a proposal from Guatemala: «We don't need another International court any more than a cat needs two tails; and if you can translate this sentence into choice Spanish and din it into the ears of all your colleagues you will do a great service to the cause of International Arbitration»²³.

Holls was reacting to the Latin American pressures that Barrett was struggling to contain, as this and many other fragments of their exchange illustrates. «There is a very strong sentiment running through the Conference for obligatory or compulsory arbitration», Barrett wrote. And, continuing:

There is little doubt that every country in South and Central America would vote for such a treaty, if the United States favored it, with the single exception of Chile [...]. As long as the United States cannot agree to a compulsory treaty, we are hoping to reach some kind of a compromise – possibly the Court of Claims might be made obligatory [...] and thus satisfy the sentiment which exists in the Conference²⁴.

Eventually that compromise was reached, and Barrett was able to reassure his mentor at the White House:

The wisest solution to this problem of Arbitration before the Conference will be the passing of a resolution practically confirming and approving The Hague treaty, with Mexico and the United States as Signatory Powers to The Hague treaty inviting the Central and South American nations to become adherent to that Convention [...] to the effect that in adhering to The Hague treaty the American Republics wish it distinctly understood that strictly American questions must be decided by tribunals of which American judges must form a majority, and that these tribunals must ordinarily sit on American soil [...]. In this way the Pan-American idea could be preserved and protected without organizing an entirely new International Permanent Court with separate permanent offices²⁵.

The conference produced more or less binding resolutions on a wide array of issues: the reform of the Bureau of American Republics and establishment of an «international American bank»; public health and intellectual property. Extradition and «protection from anarchism» were also part of the deal, predictably so after the killing of President William McKinley by Leon Czolgosz at the Pan-American Exposition in September 1901²⁶. However, the compromise on arbitration was the most consequential

²³ Fredrick Holls to John Barrett, 6 November 1901, JBP, box 19.

²⁴ John Barrett to Fredrick Holls, 26 November 1901, JBP, box 19.

²⁵ John Barrett to Theodore Roosevelt, 18 November 1901, JBP, box 19 (emphasis in the original).

²⁶ *Second International American Conference. Organization of the conference, projects, reports, motions, debates and resolutions*, Typographical Department of Government Printing Office, Mexico, 1902.

aspect. As Holls wrote Barrett, that deal and the recent Anglo-American Treaty were two sides of the same coin:

I am myself satisfied that the Conference will do nothing of great importance on the subject of arbitration [...]. I know that the President is absolutely opposed to compulsory arbitration in any form, and he would simply not send a treaty to the Senate which provided for it. Personally, as I have always written you, I should prefer to see the Hague treaty adhered to by all the South American republic, provided a satisfactory American protocol were also adopted... The new Hay-Pauncefote Treaty has been announced today [...]. I think the treaty constitutes one more reason why our hands should remain as free as possible in Central and South America²⁷.

5. CONCLUSION

This arrangement was part of a diplomatic and legal infrastructure that was at least as consequential as the war of 1898 in paving the way for US hegemony in the region, as it signaled the rise of an “international empire” that – unlike gunboat diplomacy or territorial expansion – was very much in synch with 20th-century liberal internationalism. To the extent that this kind of imperial formation is defined among other things by «disproportionate power within multilateral bodies», what took place in Mexico City definitely fits the description.

Asymmetries of power are best understood by stepping outside the conference halls and considering the major issues looming in the background. As the canal was a main point of contention for most parties involved, Barrett dutifully reported to John Tyler Morgan, the undisputed authority on the subject in the US Senate: «There is a sort of suggestion in the attitude of the Mexicans to the effect that the United States and Great Britain, in negotiating the Treaty, have entirely forgotten that there are any other nations on earth», he conceded. However, he was confident that the sister republics of the hemisphere would eventually fall into line, even on the most sensitive issue of controlling the canal in wartime:

While the Latin American countries recognize that the United States intends to control the canal in every way, both in times of peace and in war, the majority of them are not willing to go on record as favoring absolute United States control which prevents the Canal from remaining neutral in the event of war. No delegate of any state is, however, willing to rise in the Conference and oppose absolute control by the United States [...]. They stoically face the situation and say nothing unkind about the absolute authority of the United States, but they are unwilling to create the precedent of giving up in formal resolutions all claims to neutrality [...]. All of Latin-America has made up its mind that there is no use whatsoever in making any ado over the question of the control of the Canal, and has consequently decided to accept the situation gracefully. There is no doubt that the majority of countries are anxious to see it constructed as quickly as possible and that they hope to reap great benefits therefrom²⁸.

To conclude, the Monroe Doctrine was very much alive in Mexico City. This early stage of a US-led international empire in the Americas was a preview of many dynamics at play in following decades: the

²⁷ Fredrick Holls to John Barrett, 6 December 1901, JBP, box 19.

²⁸ John Barrett to John Tyler Morgan, 14 December 1901, JBP, box 19.

tension between US internationalism, empire, and international law; the interaction between hemispheric and global policies and institutions; and finally, the agency of anti-imperial subjects and the influence of alternative internationalist strategies.

If the projection of American power during the 20th century can be seen as the outcome of a long-term tension between internationalist visions and nationalist priorities, as Eileen Scully and others argue²⁹, the shapes and forms of this US-led hemispheric empire are an important prism through which to reassess that global projection. However, this reassessment requires a serious engagement with imperial history rather than the deployment of one-size-fits-all definitions, or generic condemnations, of empire.

In fact, bringing to light the agency of anti-imperial actors within multilateral settings is all well and good. Their voices and achievements have been neglected for too long. We should keep in mind, however, that by focusing on these international fora we emphasize certain metrics of power at the expense of others. Such an approach risks overestimating the weight of intellectual and institutional dimensions over the economic and, more generally, material ones.

The Monroe Doctrine has indeed lived many lives and, if “international empire” is to some extent its latest incarnation, it is still with us even today.

²⁹ E. Scully, *The United States and International Law: From the Transcontinental Treaty to the League of Nations Covenant, 1819-1919*, in J. Sexton, K. Hoganson (Eds.), *Cambridge History of America and the World*, Vol. II, 1820-1900, Cambridge University Press, 2021.

7 • 1 • 2025



**A DIPLOMATIC LANGUAGE.
JOHN QUINCY ADAMS, THE WAR OF 1812,
AND THE ORIGINS OF THE MONROE DOCTRINE**

MARCO SIOLI

NAD
Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Mondi occidentali. La dottrina Monroe al bicentenario

A DIPLOMATIC LANGUAGE.
JOHN QUINCY ADAMS, THE WAR OF 1812, AND
THE ORIGINS OF THE MONROE DOCTRINEUN LINGUAGGIO DIPLOMATICO.
JOHN QUINCY ADAMS, LA GUERRA DEL 1812
E LE ORIGINI DELLA DOTTRINA MONROE*Marco Sioli** ORCID: 0000-0002-5066-8135

ABSTRACT

[ENG.] The document of the Monroe Doctrine, written by Secretary of State John Quincy Adams, was marked by a diplomatic language. Its essence is expressed in three key passages: separate spheres of influence for the Americas and Europe, non-colonization, and non-intervention. Originally George Canning, British Foreign Secretary, had the idea to issue a joint declaration forbidding future colonization in the Americas, but John Quincy Adams was strongly against it, remembering the war of 1812, and fearing that a bilateral declaration would limit the American western expansion. President Monroe agreed with Adams and issued a unilateral declaration. Behind this choice was not only the fear of the British, but also the rivalry with Spain and Russia for the northwestern territories, and the navigation in the Pacific Ocean to connect US commerce with China.

Keywords: Monroe, James, 1817-1825 – Adams, John Quincy, 1767-1848 – Monroe Doctrine – United States – Western Worlds.

[It.] Il documento noto come Dottrina Monroe, scritto dal Segretario di Stato John Quincy Adams, è caratterizzato da un linguaggio diplomatico. La sua essenza è riassumibile in tre passaggi chiave: le sfere di interesse separate tra le Americhe e l'Europa, la non colonizzazione e il non intervento. Originariamente il Ministro degli Esteri britannico George Canning aveva in mente di emettere una dichiarazione congiunta per impedire la futura colonizzazione nelle Americhe ma John Quincy Adams era contrario, ricordando la guerra del 1812 e temendo che questo avrebbe limitato l'espansione americano nell'Ovest. Il presidente Monroe, d'accordo con Adams, emise una dichiarazione unilaterale. Dietro questa scelta non c'era solo la paura dei britannici, ma anche la rivalità con la Spagna e la Russia per i territori del Nordovest, e la navigazione dell'oceano Pacifico per favorire il commercio statunitense alla Cina.

Parole chiave: Monroe, James, 1817-1825 – Adams, John Quincy, 1767-1848 – Dottrina Monroe – Stati Uniti – Mondi Occidentali

* Associate Professor in History of North America at the University of Milan (<https://ror.org/00wjc7c48>). The essay was submitted to double blind peer-review. Member of the Editorial Staff who oversaw the essay: Laura Alessandra Nocera.



CONTENTS: 1. Introduction. 2. The War of 1812. 3. James Monroe's Presidency. 4. Spanish Florida. 5. The Monroe Doctrine.



1. INTRODUCTION

Even if James Monroe had a great experience in diplomacy, as Minister to Revolutionary France from 1795 to 1796 than to Napoleon for the negotiation of the Louisiana Purchase, again as Minister to Great Britain from 1803 to 1807, with a brief time as special envoy to Spain in 1805 during the Barbary Wars, and finally as Secretary of State of President James Madison, he certainly was not able to write a so complex message to Congress like the Monroe Doctrine. Reading his papers we can note that his poor style of writing results in words and sometimes entire paragraphs almost illegible. Plus, as stated by the curator of his autobiography, Monroe's habit of spelling words phonetically made almost impossible for him to write a so complex message. In brief, as happened for George Washington with Alexander Hamilton, he did not know the correct spelling of words and had to refer to somebody else, in this case John Quincy Adams¹.

By the way, writing correctly was not necessary for a man who chose politics as his career. Monroe's vocational objective over forty years was to hold with great responsibility public offices, and most of the people and the historians agreed that no American succeeded better. Before the Revolution he had been elected to the Virginia Assembly than he became a military hero of the Revolution and served in the Congress of the Confederation, he run the Virginia Convention for ratifying the Constitution, and he was in the Senate in the First Congress. In this period, he showed serious and intelligent attachment to politics collaborating as junior partner with Thomas Jefferson to define the Northwest Ordinance of 1787 that forbade slavery in the new lands. In general, he shared with Jefferson the democratic and agrarian principles identifying himself as a spokesman for the common man.

At this point of his life, Monroe started an important role time in diplomacy as we said in France, Spain and Great Britain during the Presidency of Thomas Jefferson, entering in the so called Democratic-Republican Party in opposition to the Federalists. He was described by Albert Gallatin, Secretary of Treasury, as a man of great integrity and with a great sense of duty. When Monroe came back to the United States in December 1807, Gallatin organized a «splendid dinner» at Oeller's hotel in Washington, «in order to testify our approbation of his conduct and our opinion of his integrity» in Europe. Jefferson and fifty members of the Congress joined the dinner². The Democratic-Republican Party, as a national organization, had its origins in dinners such as this, defining clearly their principles: «low taxes, small armed force, little governmental guidance of the nation's life, and quick retirement of the public debt»³. Monroe was deeply involved in both the national Party and the Virginia branch. Generally, he

¹ S.G. Brown (Ed.), *The Autobiography of James Monroe* (1959), Syracuse University Press, 2017, vi.

² H. Adams, *The Life of Albert Gallatin*, Peter Smith, 1943, 187.

³ L. Banning, *Jeffersonian Persuasion: Evolution of a Party Ideology*, Cornell University Press, 292.

spoke with plain words in defense of the farmers of the West, and against the interest of the rich merchants of the eastern seaboard. Acting like this he became the symbol of revolutionary unity, defending the idea of the republic of farmers in contrast with monarchy and privilege of old Europe.

But Jefferson was really disappointed about what happened on June 22, 1807, when the American frigate *Chesapeake*, sailing from Norfolk to the Mediterranean for a new confrontation with the Barbary Pirates, was stopped not far from Chesapeake Bay by the bigger English frigate *Leopard* in search of deserters. When the American ship refused to stop, the British ship fired killing three American seamen, and wounding eighteen others. «This country – Jefferson wrote to Madison on August 26, 1807 – has never been in such a state of excitement since the battle of Lexington»⁴.

Remembering the first shots of the minutemen that started the Revolutionary War with Great Britain, he expressed the sentiment of many American citizens outraged by this attack. Jefferson's policy toward the English culminated with an embargo on all maritime commerce between the two nations and made same preparation for an eventually war, just in case: he ordered to fortify the country's harbor defenses, recommended to build more gunboats, and secretly made plans for the invasion of Canada. In his Seventh Annual Message to the Congress on October 27, he declared: «I immediately, by proclamation, interdicted our harbors and waters to all British armed vessels, forbade intercourse with them, and uncertain how far hostilities were intended and the town of Norfolk, indeed being threatened with immediate attack, a sufficient force was ordered for the protection of that place»⁵.

As a consequence, Jefferson declined to submit the treaty with England negotiated by Monroe, and refused to send it to Senate for approval. Things now were changed and the lost friendship with England damaged the figure of Monroe both in Jefferson and Secretary of State James Madison, who was being widely talked of Jefferson's successor⁶. If in Virginia Monroe had the support of Congressman John Randolph, once a strong ally of Jefferson but contrary to Madison. Wisely Monroe did not connect himself with Randolph and did not join in his assault on the current administration. With the risk of a split of the Democratic-Republican Party, Jefferson allowed the nomination of both expressing his neutrality, but he clearly chose Madison as his successor⁷.

The political restoration of Monroe inside the administration began with his election to the Virginia assembly in 1810. With this election Madison was able to rebuild harmony in the Party in his home State. More he was determined to replace his first Secretary of state, Robert Smith, former Secretary of the navy during Jefferson administration but a disaster in his new role. No other Democratic-Republican could bring so much experience in diplomacy and in March 1811 President Madison asked Monroe to be Secretary of state. In an exchange of letters the two men showed the possibility to overcome past differences and work together, so Monroe accepted the offer. Monroe was now in the position to follow Madison in the presidency⁸. But the times were perilous especially when James Madison asked to the Congress a declaration of war against England on June 1, 1812. By June 17, the Declaration of War

⁴ Quoted in N.E. Cunningham, *In Pursuit of Reason: The Life of Thomas Jefferson*, Louisiana State University Press, 1987, 210. See also Id., *The Jeffersonian Republicans in Power: Party Operations, 1801-1809*, Omohundro Institute and University of North Carolina Press, 2013.

⁵ Thomas Jefferson to United States Congress, 27 October 1807, in *The Founders on Line*, at <https://founders.archives.gov/documents/Jefferson/99-01-02-6665>.

⁶ B. Perkins, *Prologue to War: England and the United States, 1805-1812*, University California Press, 1968, 114-137.

⁷ N.E. Cunningham, *The Presidency of James Monroe*, University Press of Kansas, 1996, 10.

⁸ *Idem*, 11.

passed both houses, and was printed in the newspaper with the seal of the American eagle surmounted by a banner remembering two great battles in the history of the United States: “Bunker Hill” on one side and “Tripoli” on the other⁹.

2. THE WAR OF 1812

Monroe asked Madison to become active part of the war, but the President preferred the nomination as Secretary of War of William Eustis, a physician from Massachusetts, who served as a military surgeon during the American Revolutionary War, in particular at the battle of Bunker Hill, so it was much more clear the connection with the banner published with the Declaration of War. Federalists and Democratic-Republican were together asking not only the preparation for the war, but also the annexation of Canada and the expansion in the South. For historian Alan Taylor: «They anticipated the rhetoric of manifest destiny»¹⁰. As physician Eustis was not able to organize the «war fever» which pervaded the American citizens. «We want the British expelled from every inch of the North American Continent» wrote a Massachusetts Republican in an article in the *New Bedford Gazette* on May 8, 1812¹¹.

If the conquest of Canada was imagined by Jefferson as a simple march of the Army toward the North, reality proved the issue much more perilous. William Hull, the General chose by Eustis to lead the army in Canada, issued a proclamation for the emancipation from tyranny of the Canadians but the American soldiers and militia found a fierce opposition and the invasion ended as a disastrous failure. Hull surrendered Fort Detroit to the British on August 16, 1812. After the battle, he was court-martialed, convicted, and sentenced to death but he received a pardon from President. For the American people he was «a coward and a liar»¹².

On January 1813 Madison changed the unpopular William Eustis with John Armstrong as Secretary of War. He made a number of valuable actions but, as Henry Adams wrote in his history of the United States: «he was fifty-four years old, which was also the age of Monroe; but he suffered from the reputation of indolence and intrigue». One of these actions brought to the death of General Zebulon Pike, the gallant explorer of New Mexico, killed in action on the battle of York in April. Troops in the North lacked not only arms and ammunition but also clothes and shoes, and they are poorly fed. One of the contractors was Samuel Wilson, a meat-packer in Troy, New York, who supplies rations of beef. The soldiers started to refer to him as Uncle Sam. One newspaper wrote on March 4, 1814, about complaints against «Uncle Sam’s hard bargain» which brought the soldier «Weak ... and sick»¹³. One year and half the beginning of the conflict, the War fever decreased leaving both the side of the Niagara River abandoned. American soldiers terrorized Canadian farmers, transforming potential friends into bitter enemies.

Secretary of War, John Armstrong, was so convinced that the British would not attack Washington D.C. that he did nothing to defend the city even when it became clear it was the objective of the invasion force. The British, using the same generals and troops left free with the collapse of Napoleon in Europe,

⁹ See for example *City Gazette and Daily Advertise*, Charleston, South Carolina, June 27, 1812.

¹⁰ A. Taylor, *The Civil War of 1812: American Citizens, British Subjects, Irish Rebels, & Indian Allies*, Knopf, 2011, 137.

¹¹ M. Sioli, *War Fever: The American Press and the War of 1812*, in J.M. Serme, *1812 in the Americas*, Cambridge University Press, 2015.

¹² *Idem*, 114

¹³ *Idem*, 120.

invaded the United States in multiple directions: South in New Orleans and on the Chesapeake shores. After the American defeat at the Battle of Bladensburg and the surrender of Alexandria in August, and the subsequent burning of Washington, Madison forced Armstrong to resign in September 1814. Monroe, who was the last member of the American government to leave Washington, returned to the burned city when the British withdrew, and Madison asked him to keep both the appointment of Secretary of State and Secretary of War¹⁴. Monroe suddenly gave the command of the troops to General Andrew Jackson: a good choice. Jackson obtained a «splendid and decisive victory» in New Orleans on January 8, helped also by several Bonapartist soldiers who, refusing allegiance to the hated Bourbons, came to America¹⁵. Two weeks before American peace commissioners – Albert Gallatin, Henry Clay and John Quincy Adams – signed a treaty in Ghent that simply ended the war, and restored the previous boundaries. John Quincy Adams penned in a letter to his wife: «I had my share in restoring the peace of the world»¹⁶. The famous German naturalist, Alexander von Humboldt, wrote to Albert Gallatin that «the fine and courageous defense of New Orleans will gain respect for the armies of liberty ... My eyes gaze on the countries so soon to be the center of civilization of the world»¹⁷.

3. JAMES MONROE'S PRESIDENCY

The war ended and Monroe left his post at the War Department, resuming his duties as a Secretary of State in March 1815. With the war over and discredited Madison in his final two years, Monroe faced the presidential election of 1816 with successful political service at home and diplomatic experience abroad. But the competition was fierce, as always. All the candidates were Democratic-Republicans because after the War of 1812 and the Convention in Harford asking the secession of New England, the Federalist Party was in a great crisis and close to the disappearance: «My impression – wrote Monroe to Andrew Jackson – is that the Administration should rest strongly on the Republican Party»¹⁸. Republicanism was not only a question of parties but a political philosophy for the future. When the results came out in December 1816, Monroe received the same electoral votes as Daniel Tompkins of New York. Last was Rufus King who obtained only the votes of Massachusetts, Connecticut and Delaware. When the Senate met in February 1817, Monroe was elected president and Tompkins vice-president¹⁹.

As his Secretary of State, Monroe chose John Quincy Adams: «Who by his age, long experience in our foreign affairs and adoption into the Republican Party, seems to have superior pretensions to any there» he wrote to Jefferson on February 23, 1817²⁰. During Madison's presidency Adams served as minister to Russia from 1809 to 1814, and chaired the peace commission in Ghent to end the war of 1812. He was in London when he received his new appointment and did not arrive in the United States until the summer of 1817. He landed with the wife and children on the wharf of New York on August 6

¹⁴ N.E. Cunningham, *The Presidency of James Monroe*, cit., 13.

¹⁵ S. de La Souchère Deléry, *Napoleon's Soldiers in America*, Pelican Publishing, 1999, 174-191.

¹⁶ Quoted in J. Traub, *John Quincy Adams: Militant Spirit*, Basic Book, 2016, 194.

¹⁷ Alexander von Humboldt to Albert Gallatin, January 1815, in *The Diary of James Gallatin, Secretary to Albert Gallatin, A Great Peace Maker (1813-1827)*, Scribner's Sons, 1930, 45.

¹⁸ Monroe to Jackson, December 14, 1816, in *The Writings of James Monroe*, Bloomsbury Academic, 2003, Vol. 5, 344-5.

¹⁹ *Idem*, 19.

²⁰ James Monroe to Thomas Jefferson, 23 February 1817, in *The Founders on Line*, at <https://founders.archives.gov/documents/Jefferson/03-11-02-0099>

«after an absence of eight full and eventful years», as he wrote in his diary²¹. They travelled north stopping first at the family house in Quincy, finding «venerable father and mother in perfect health»²². The city of Boston organized a great event on August 26 at the Exchange Coffee House «where the Public Dinner was provided» and attended by about two hundred persons²³. On September 9, he left for the Capital with his wife, while the boys remained in Quincy²⁴. Travelling in the East Coast was much easier than the time he left, especially for the fast steamship invented by Robert Fulton: «Travel has surpassed my highest expectation» penned in his diaries on September 19²⁵.

At the beginning of Monroe's presidency, the nation had much to feel good about. Its economy was booming, allowing the administration to turn its attention toward domestic issues. The organized opposition, in the form of the Federalists, had faded largely from sight, although the government had adopted many Federalist programs, including protective tariffs and a national bank. The President, moreover, was personable, extremely popular, and interested in reaching out to all the regions of the country.

Monroe faced his first crisis as President with the Panic of 1819, a global crisis in the Americas of merchants linked to the former Spanish territories which in the United States resulted in high unemployment as well as increased bankruptcies²⁶. Although he believed that such troubles were natural for a maturing economy and that the situation would soon turn around, he could do little to alleviate their immediate effects. Monroe's second crisis came the same year, when Missouri asked to enter in the Union as a slave state, threatened to disrupt the balance between North and South. Congress preserved the Union thanks to the ability of the speaker of the House, Henry Clay, with a compromise in which Massachusetts allowed the new free state of Maine from its northern lands. The Missouri Compromise also called for the prohibition of slavery in the western territories the 36 north latitude line. Monroe worked in support of the compromise and, after ascertaining that the provisions were constitutional, signed the bill. In trying to sustain the "Era of Good Feelings", Monroe had hoped to preside over the decline of political parties.

4. SPANISH FLORIDA

For years, southern plantation owners and white farmers in Georgia, Alabama, and South Carolina had lost runaway slaves to the Florida swamps. Seminole and Creek Indians offered refuge to these slaves and led raids against white settlers in the border regions. The US government could do little about the problem because the swamps lay deep within Spanish Florida. If the United States moved decisively against the Seminoles, it would risk war with Spain. Although they had tried to convince Spain to cede the territory on various occasions, including during Monroe's action as special envoy to Spain in 1805, its efforts had failed.

In 1818, Monroe chose to act sending General Andrew Jackson to Spanish Florida to subdue the Seminole Indians, who were raiding American settlements. Liberally interpreting his vague instructions,

²¹ J.Q. Adams, *Diaries, 1779-1821*, D. Waldstreicher (Ed.), The Library of America, 2017, Vol. 1, 420.

²² *Idem*, 421.

²³ August 26, 1817, Vol. 30, 237. *John Quincy Adams Digital Diary* at <https://www.masshist.org/publications/jqadiaries/index.php/document/jqadiaries>

²⁴ September 9, 1817, vol. 30, 252. *John Quincy Adams Digital Diary*, cit.

²⁵ September 19, 1817, Vol. 30, 256. *John Quincy Adams Digital Diary*, cit.

²⁶ M.N. Rothbard, *The Panic of 1819: Reactions and Policies*, Mises Institute, 1968. For the global causes of the crisis in the Americas see D. Besseghini, *The Anglo-American Conflict in the Far Side of the World: A Struggle for Influence over Revolutionary South America (1812-1814)*, in *Annals of the Fondazione Luigi Einaudi*, No. 1, 2020, 35-56.

Jackson led his troops deep into areas of Florida under the control of Spain and captured two Spanish forts: San Marcos de Apalachee and Pensacola. Jackson accused Spain to harbor the Indians after the raids, but occupying these lands he exceeded his instructions. Instead of apologizing for the violation of Spanish sovereignty, Monroe's Secretary of State, John Quincy Adams, blamed Spain for not keeping order in the Floridas. Adams also sensed that Jackson's Seminole campaign was popular with Americans and it strengthened his diplomatic hand with Spain. The «Napoleon of the Woods», as Jackson was called among the diplomats, ran his raids with his soldiers and returned back to his plantation in Tennessee²⁷.

In addition to secure greater protection for American settlements, Jackson's successful mission – even if he had exceeded his instructions concerning Spain asking him a «circumspect and cautious policy» to avoid «the most serious and unfavorable consequences» – pointed out the vulnerability of Spanish government in Florida²⁸. James Monroe and John Quincy Adams used that vulnerability to pressure Spain to sell this land. Luis de Onís, Spanish minister to the United States, understood that the pressure on the territory of General Jackson's troops was high and sent a message to Spain seeking instruction. But the intention of John Quincy Adams moved far beyond East Florida and concerned the territories north of the Missouri and then to the Pacific Ocean, imagining a Transcontinental Treaty with Spain to include these lands²⁹.

It was the first time that an American diplomat proposed to extend American sovereignty from the expedition of Meriwether Lewis and William Clark organized by Thomas Jefferson. As a result of the War of 1812 the US troops lost the trading post along the Columbia River and Fort Clatsop built by the Corps of Discovery in 1805, but Adams and Monroe were determined to reassert American sovereignty on the Pacific Coast and the Oregon Territory that remained an «unclaimed space over the course of a decade»³⁰.

During the fall of 1818 Spain government accepted the reality of the situation and asked Onís to keep Texas and the Southwest. In consequence, Louis de Onís agreed with the final offer of the US Secretary of State to trace a line on the forty-first parallel up to the Pacific Ocean in the territory of Oregon. If this line seemed not worthy for the question of Texas, Adams was able to add Florida to the United States without a war, and to avoid the trouble to have a great territory like Texas in the South that for the Missouri compromise would remain in the future a slave state. Slavery was an important point to consider in this context, because it divided members of the Congress as well as the development of the party system in American politics³¹.

On February 22, 1819, Adams signed the copy of the Transcontinental Treaty both in Spanish and English, assuming also the responsibility for \$5 million that the Spanish government owed from the American citizens. When he came home late from a dinner wrote in his diary something about what he described as «the most important day of my life». Adams continued: «The acquisition of the Florida's has long been an object of earnest desire in this Country». But, also, that the Spanish acknowledgement of a line of border to the Pacific «forms a great epoch in our history»³².

²⁷ P.C. Brooks, *Diplomacy and the Borderlands: The Adams-Onís Treaty of 1819*, Octagon Books, 1970, 142.

²⁸ See the letter of instruction from James Monroe to Andrew Jackson on July 19, 1818, online at https://www.loc.gov/resource/maj.01049_0271_0274/?st=text

²⁹ D.J. Weber, *The Spanish Frontiers in North America*, Yale University Press, 1992, 299.

³⁰ J. Traub, *John Quincy Adams*, cit., 297. For the expedition of Lewis and Clark see T.P. Slaughter, *Exploring Lewis and Clark: Reflection on Men and Wilderness*, Knopf, 2003.

³¹ *Idem*, 248.

³² February 22, 1819, Vol. 31, 45. *John Quincy Adams Digital Diary*, cit.

The US Senate ratified the treaty two days after, on February 24, but Spain delayed the ratification. This delay infuriated the American government and public. The War Hawks asked to take Florida by force as the Seminole War of 1818 showed Spain's great weakness in defending its borders and territories. The Senate approved the treaty a second time, and President Monroe ratified and exchanged it with Spanish authorities in February 1821. Finally, Spain ratified the treaty, and on July 10, Spanish governor of Florida, José Coppinger ordered their flag lowered from Castillo de San Marcos in St. Augustine, and the same day troops, officials and their families, boarded vessels for Cuba. The same happened a week later, on July 17, when Spanish officers left Pensacola. But many civilian residents both from Pensacola and St. Augustine remained in their houses³³.

5. THE MONROE DOCTRINE

As Spain's dominion in the America's continued to disintegrate, revolutions throughout its colonies brought independence to Argentina, Peru, Chile, Colombia, and Mexico. In March 1822 Monroe sent a message to Congress recognizing these provinces and asking to appoint ministers. Adams wrote instructions to them in a political manner opening the letters with a passionate denunciation of Spanish colonial practices. But he feared the capacity of these provinces to govern them democratically. As one of his biographers wrote, he was a «realist» long before the term gain currency³⁴.

The year before in his July 4 oration to the Congress he affirmed: «America, with the same voice which spoke to her into existence as a nation, proclaimed to mankind the inextinguishable rights of human nature, and the only lawful foundations of government». The United States of America, in the assembly of nations, since her admission among them, «has invariably, though often fruitlessly, held forth to them the hand of honest friendship, of equal freedom, of generous reciprocity. She has uniformly spoken among them, though often to heedless and often to disdainful ears, the language of equal liberty, of equal justice, and of equal rights. But she goes not abroad, in search of monsters to destroy [...] America's glory is not dominion, but liberty. Her march is the march of the mind. She has a spear and a shield: but the motto upon her shield is *Freedom, Independence, Peace*. This has been her Declaration»³⁵.

When European powers threatened to form an alliance to help Spain regain its lost domains, he reacted following these principles declaring that America would resist European intervention in the Western Hemisphere. Announced in the President's message to Congress on December 2, 1823, it became the Monroe Doctrine, a cornerstone of American foreign policy. But the full document was written by Secretary of State John Quincy Adams. He wrote in his diary commenting his writing on November 30, 1823: «The first paragraph of my paper stated the fact that the Government of the United States was Republican. The second; what the fundamental principles of this Government were Liberty – Independence – Peace. These were the principles, from which all the remainder of the paper were drawn»³⁶.

Originally George Canning, British Foreign Minister, had the idea to issue a declaration forbidding future colonization in the Americas. Great Britain, with its powerful navy, also opposed the re-conquest

³³ D.J. Weber, *The Spanish Frontiers in North America*, cit., 300.

³⁴ J. Traub, *John Quincy Adams*, cit., 260.

³⁵ J.Q. Adams, Speech to the U.S. House of Representatives on Foreign Policy, July 4, 1821, at <https://loveman.sdsu.edu/docs/1821secofstateJQAdmas.pdf>. Italics are mine.

³⁶ J.Q. Adams, *Diaries, Vol. 2, 1821-1848*, cit., 53.

of Latin America by Spain helped by more conservative governments in Europe, and suggested that the United States join in proclaiming «hands off». President James Monroe, former presidents James Madison, and Thomas Jefferson were receptive to the idea, but Secretary of State John Quincy Adams was strongly against it, fearing that a bilateral declaration would limit the American western expansion. Adams advised: «It would be more candid ... to avow our principles explicitly to Russia and France»³⁷.

President Monroe agreed with Adams and issued a unilateral declaration. From my point of view, the experience of the war of 1812, as well as the not recognition of an American sovereignty in the Oregon territory brought to this determination. In fact, the Rush-Bagot Treaty of 1817, named after acting Secretary of State Richard Rush and Charles Bagot, the British Ambassador in the United States, demilitarized the Great Lakes and fixed the US-Canadian border from Minnesota to the Rocky Mountains at the 49th parallel, establishing a joint occupation of Oregon for the next ten years. But Western Canada was also contended with Russia.

Monroe accepted Adams's advice because of that. The fear of Russian expansion referred not only to the control of Alaska and the Bering Strait, but also to the global commerce of sea otter peltries with China. Russians could exchange goods with and demand pelts from Native Americans using the Russian American Company, in charge of establishing colonies in North America from 1799. The same commerce was run by US ships sailed from Boston to exchange tools with sea otter peltries with Native Americans, and finally brought them to Canton obtaining tea, porcelain, silk and spices³⁸. It was clear that Monroe not only feared the British who control Canada, but he asked to protect the Pacific coast from the expansion toward south by the Russians. «The American continents – he stated – by the free and independent condition which they have assumed and maintain, are henceforth not to be considered as subjects for future colonization by any European Power»³⁹. This message by the President to the Congress became known as the Monroe Doctrine, even if it was written by John Quincy Adams.

To conclude, the Monroe Doctrine, or better the John Quincy Adams Doctrine, is not a myth, or an invented tradition in nationalist symbols, but the outcome of US expansion in the North America continent as clearly pointed out in Nicholas Guyatt's article for *Diplomatic History* "Forum: The Monroe Doctrine at 200". Certainly, Adams was not the first American to imagine that «the United States might eventually encompass the entire North American continent»⁴⁰. Everything started with Thomas Jefferson and the Louisiana Purchase from Napoleon in 1803, and the expeditions he organized to reach the Pacific Ocean by Meriweather Lewis and William Clark and to Santa Fe by Zebulon Pike⁴¹. However, John Quincy Adams was a distinctive and passionate advocate for that outcome. More, in this occasion the role of the Department of State became pivotal in the future of US foreign relations as he wrote to his wife in October 1822, «all that will be worth telling to posterity has been transacted through the Department of State»⁴².

³⁷ *Idem*, 48.

³⁸ M. Sioli, *Opening American Commerce with Canton: From the Empress of China to the Columbia Rediviva (1784-1793)*, in *XVII-XVIII* online at <https://journals.openedition.org/1718/5747>.

³⁹ J. Monroe, The Monroe Doctrine from the President's Annual Message to Congress, *Washington Republicans Extra*, December 2, 1823.

⁴⁰ N. Guyatt, *The Adams Doctrine and an Empire of States*, in *Diplomatic History*, 47 (2023), 826, online at <https://academic.oup.com/dh/article/47/5/823/7232512>.

⁴¹ M. Sioli, *Breaking into Trans-Mississippian Frontiers: Thomas Jefferson's Expedition to the West*, in C.A. van Minnen and S.L. Hilton, *Frontiers and Boundaries in US History*, VU University Press, 2004, 69-87.

⁴² John Quincy Adams to Louisa Catherine Adams, October 7, 1822, in W.C. Ford, *Writings of John Quincy Adams*, Greenwood Press, 1917, vol. 7, 316.

7 • 1 • 2025



**MORE THAN ONE?
THE MONROE DOCTRINE, COLD WAR STYLE**

DANIELA VIGNATI, MARIELE MERLATI

NAD
Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Mondi occidentali. La dottrina Monroe al bicentenario

MORE THAN ONE? THE MONROE DOCTRINE, COLD WAR STYLE

*Mariele Merlati and Daniela Vignati **

 ORCID: MM 0000-0001-7002-2027

 ORCID: DV 0000-0003-1766-1430

ABSTRACT

[ENG.] During the XX century, the Monroe Doctrine continued to inspire US foreign policy. On the one hand, it was explicitly mentioned as a paradigm of foreign policy; on the other hand, particularly in the Cold War years, it was implicitly expanded in scope, as the US gradually extended its security perimeter. Referring to the Monroe Doctrine through this double perspective, the essay considers two features of US foreign policy during the Cold War: the assessment of US foreign policy in South Asia proposed by Ambassador Chester Bowles in 1954, calling for a “Monroe Doctrine for Asia”, and an example of the *de facto* enlargement of the Monroe Doctrine represented by the Nixon and Ford administrations’ policy towards the communist question in Italy, aimed at preventing USSR interference in an area that since the beginning of the Cold War had been constantly included in the US security perimeter.

Keywords: United States – India – Italy – Cold War – Monroe Doctrine.

[It.] La Dottrina Monroe ha continuato a ispirare la politica estera statunitense anche nel corso del XX secolo. Se da un lato è stata spesso esplicitamente citata come paradigma di politica estera, dall’altro il graduale ampliamento del perimetro di sicurezza degli Stati Uniti, soprattutto negli anni della Guerra Fredda, è stato interpretato come tacita espansione della sua portata. Considerando la Dottrina Monroe in questa duplice prospettiva, il saggio affronta due differenti momenti della politica estera statunitense in epoca bipolare: la prima parte analizza l’esplicito richiamo alla Dottrina proposto dall’ambasciatore Chester Bowles, che nel 1954 invocò una “Dottrina Monroe per l’Asia”; la seconda si sofferma su un esempio di “allargamento *de facto*” della Dottrina Monroe, individuabile nella politica delle amministrazioni Nixon e Ford rispetto alla questione comunista in Italia, volta a prevenire l’ingerenza dell’URSS in un’area che dalle origini della Guerra Fredda rientrava pienamente nel perimetro di sicurezza statunitense.

Parole chiave: Stati Uniti – India – Italia – Guerra fredda – Dottrina Monroe.

* Mariele Merlati is Associate Professor and Daniela Vignati is Assistant Professor in History of International Relations at the University of Milan (<https://ror.org/00wjc7c48>). Paragraph 2 is by Mariele Merlati; paragraph 3 is by Daniela Vignati. The essay was submitted to double blind peer-review. Member of the Editorial Staff who oversaw the essay: Laura Alessandra Nocera.



CONTENTS: Introduction. 2. A Monroe Doctrine for Asia. 2.1. Ambassador to India 2.2. Chester Bowles' Doctrine 3. Italy for Americans? The Nixon and Ford administrations and the undeclared Monroe Doctrine toward Italy.



1. INTRODUCTION

The Monroe Doctrine did not cease to exert its influence at the turn of the XIX century, as it continued to inspire – explicitly or not – US foreign policy during the 1900s.

On the one hand, the Monroe Doctrine was explicitly (and rhetorically) mentioned by US Presidents as a paradigm and a model. For instance, it was invoked by Wilson when the US entered the First World War¹ and by Kennedy in justifying the need to keep the Soviets away from Cuba².

On the other hand, particularly in the Cold War years, the progressive extension of the US security perimeter can be seen as a gradual extension of the scope of the Monroe Doctrine, even when the latter was not explicitly referred to³. Just as in the early decades of the XIX Century US security interests were cast over Latin America, after the Second World War, and with the confrontation with the Soviet Union in the background, the US security perimeter was constantly expanding. Therefore, in 1947 the Truman Doctrine was to signal that the future of Greece and Turkey was a matter of concern for the US. Thus, ten years later, in a context dominated by a new quest for the Third World, the Eisenhower Doctrine pointed out that the Middle East was the new theatre in which the US was to project its influence. Again in 1980, in the wake of the Iranian revolution and the Soviet invasion of Afghanistan, the Carter Doctrine postulated a further extension of the US area of security interests that reached the Persian Gulf region.

Referring to the Monroe Doctrine through this double perspective, this essay considers two features of US foreign policy during the Cold War. The first section refers to a case in which the Monroe Doctrine was explicitly indicated as a foreign policy model: the assessment of US foreign policy in South Asia proposed in a 1954 article in *Foreign Affairs* magazine by Ambassador Chester Bowles⁴, calling for a Monroe Doctrine for Asia to improve US performance in the area. The second part of the essay

¹ H. Kissinger, *Diplomacy*, Simon and Schuster, 1994, 224.

² J.F. Kennedy, *Press Conference*, 29 August 1962, <https://www.jfklibrary.org/archives/other-resources/john-f-kennedy-press-conferences/news-conference-42>.

³ For a similar view see T. Smith, *America's Mission. The United States and Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century*, Princeton University Press, 1994. For a more nuanced and comprehensive discussion on the Monroe Doctrine's legacy in the XX Century see M. Mariano, *Isolationism, Internationalism and the Monroe Doctrine*, in *Journal of Transatlantic Studies*, No. 1, 2011 and M. Mariano, *L'America nell'Occidente: storia della Dottrina Monroe (1823-1963)*, Carocci, 2013.

⁴ Chester Bowles was a prominent political figure in Cold War America. A lifelong Democrat, he held important positions in the US Congress as well as in various democratic administrations. He was the third US ambassador to the country since India's independence. He later held the unlikely record of having been twice ambassador to India (the first time appointed by Truman in 1951 and again by Kennedy in 1963). Undersecretary of State during the Kennedy years, he later became US Special representative and Advisor on Asian, African and Latin American Affairs. He was the author of numerous articles in the American press and entertained a rich correspondence with many leading players in the US political life of the time.

explores instead an example of the *de facto* expansion of the Monroe Doctrine – certainly less well known than the above-mentioned Cold War Doctrines: it analyses how the Nixon and Ford administrations dealt with the problem of communism in Italy. The actions undertaken to contrast the Italian Communist Party (PCI)'s rise to power – thus containing USSR influence – can be conceived as expressions of a revisited Monroe Doctrine, as they aimed at preventing a hostile power's interference in an area of vital interest for the US.

2. A MONROE DOCTRINE FOR SOUTH ASIA

2.1. *Ambassador to India*

When Henry Truman appointed Chester Bowles as US ambassador to India in spring 1951, he was already a prominent figure in the United States. From Springfield Massachusetts, after his studies at Yale, Chester Bowles moved to New York, where he embarked on a career in journalism and principally advertising. With William Benton he founded the marketing company *Benton & Bowles*, which became highly successful during the Thirties. With his gains he could later finance his political activity in democratic party circles. He was OPA (Office of Price Administration) administrator during the second world war and later Director of the Office of Economic Stabilization. In 1948 he became governor of Connecticut but two years later he was defeated by the Republican John Lodge⁵.

When Henry Truman chose him for the Embassy in New Delhi, reactions inside the executive and in the press were substantially positive⁶. More complicated was the battle for his confirmation in the Senate, where many members raised the issue of Bowles' lack of diplomatic experience, suggesting that Truman's choice was dictated more by his wish to return a political favour to one of the staunchest supporters of the Democratic Party than to select the most qualified person for the role⁷. Senator Robert Taft, a political adversary of Bowles since the time when the former was OPA administrator, declared, for example, that he did not know of anyone less suitable than Chester Bowles to serve as ambassador to India. His relationship with Congress was complicated by Bowles' admission of his intention to seek an increase in US economic assistance to India, which was met by strong resistance by Congressmen. After lengthy discussion, Bowles' appointment was narrowly approved at the beginning of October 1951⁸.

In his memoirs he recounts the moment when he informed Truman of his interest in going to India. «Why in the world would you want to go to India?»⁹ – was Truman's initial comment – «I thought India was pretty jammed with poor people and cows wandering around the streets, with doctors and people sitting on hot coals and bathing in the Ganges, and so on, but I did not realize that anybody thought it was important»¹⁰.

⁵ For a complete account of Bowles' biography, see H.B. Schaffer, *Chester Bowles. New Dealer in the Cold War*, Harvard University Press, 1993.

⁶ *Idem*, 39.

⁷ R.J. McMahon, *The Cold War on the Periphery: The United States, India, Pakistan*, Columbia University Press, 1994, 111.

⁸ H.B. Schaffer, *Chester Bowles. New Dealer in the Cold War*, cit., 39-40; *Bowles Ambassador to India*, in *The New York Times*, 13 September 1951; *Being Sworn in as Ambassador to India*, in *The New York Times*, 12 October 1951.

⁹ C. Bowles, *Promises to Keep. My Years in Public Life (1941-1969)*, Harper & Row Publishers, 1971, 247.

¹⁰ H.B. Schaffer, *Chester Bowles. New Dealer in the Cold War*, cit., 37.

Then, on appointing him, he gave Bowles highly precise instructions: «The first thing you've got to do is to find out if Nehru is a Communist. He sat right on that chair and he talked just like a Communist»¹¹.

Truman's reference was to the State visit of Nehru in October 1949, the first of an Indian leader after Independence. On that occasion, the President – as well as Dean Acheson, his Secretary of State – was convinced of the natural and inevitable alignment of India with the US. Nehru, however, did the opposite, informing the US President of his intention to recognize Mao's China and most of all of his conviction that colonialism and neo-colonialism, more than communism, were the greater threats to peace and stability in Asia. «The most difficult person I had ever met» was Acheson's comment about Nehru¹².

Starting from these premises, once in New Delhi Bowles worked hard to change both Indian attitudes to the US as well as American attitudes to India.

In his opinion, the main task of an ambassador was to address the communication gap existing between the two countries, with a view to overcoming the ignorance and prejudice that had developed on both sides¹³. Bowles wrote on that point:

Partly as a consequence of the steady flow of American movies, many Indians visualized America as a land of cowboys, gangsters, CIA agents, millionaires and movie stars, while many Americans visualized India as a land of too many babies, cows and monkeys, famines, maharajas, polo players and cobras, with economic and political problems so appallingly great that neither we, the Indians nor anyone else could solve them¹⁴.

A telling example of this ignorance and prejudice is an episode recalled by Howard B. Schaffer, Chester Bowles' biographer. Chester Bowles had been ambassador for almost a year when he received in Delhi Admiral Arthur W. Radford, the Commander in Chief of the US Pacific forces, and his wife. Bowles invited Mr and Mrs Radford to a dinner party at his residence. Mrs Radford found herself seated next to the husband of Nehru's daughter, Indira Gandhi. Catching only the last name of her Indian dinner partner, Feroze Gandhi, Mrs Radford breathlessly exulted to him that never in her life had she thought she would meet the great Mahatma Gandhi. It was 1953 and Mahatma Gandhi had been assassinated more than four years earlier¹⁵!

We can smile at the American lady's terrible *faux pas*; but it sadly represents the ignorance and the confusion with which the Americans saw India and its history at that time. Prejudices, misunderstandings and communication gaps were therefore the main problems Chester Bowles wished to defeat in his ambassadorship.

With the aim of better understanding India and its people, Bowles inaugurated an informal and direct ambassadorial style. He chose to send his children to a local school and to live in a residential Indian neighbourhood, he navigated the city by bicycle and travelled extensively around the country¹⁶.

¹¹ *Idem*, 37. On that period see also: H.A. Gould, *US-Indian Relations: The Early Phase*, in H.A. Gould and S. Ganguly (Eds.), *The Hope and Reality. U.S.-Indian Relations from Roosevelt to Reagan*, Westview Press, 1992, 17-43.

¹² D. Acheson, *Present at the Creation: My Years in the State Department*, Norton, 1969, 439.

¹³ C. Bowles, *Promises to Keep*, cit., 465.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ H.B. Schaffer, *Chester Bowles. New Dealer in the Cold War*, cit., 69.

¹⁶ Bowles recounts his first experience as US ambassador in New Delhi in C. Bowles, *Ambassador's Report*, Harper and Brothers, 1954.

At the same time, he made great efforts to “re-educate” the embassy staff in the same direction. Chester Bowles chose to completely reorganize the embassy activities and also those of the ambassador. Dedicated to working at his desk for 10/12 hours a day, Bowles had little interest in the social life enjoyed by western diplomatic delegations in New Delhi, preferring intimate working lunches to large scale social events. Chester Bowles focused his attention on internal relations in the embassy, with equal regard to the organization of the work and the staff morale. He initiated a practice of frequent meetings to monitor progress and setbacks, and he worked tirelessly to make the life of the American personnel more comfortable and as integrated as possible with the local population. He tried to “contaminate” the whole staff with the same sense of purpose that he himself had, and he incentivised travel all around the country to foster a better understanding of the host nation¹⁷.

Among the many new elements Bowles introduced as ambassador, certainly specific mention should be given to the relationship he established with Nehru. Starting from his arrival in New Delhi, in fact, they built a relationship based on close collaboration and mutual respect and made by lengthy, wide-ranging conversations, which became, for Bowles, sources of unique inspiration¹⁸. «Never have I listened to a more articulate survey of world affairs», commented Bowles in his memoirs on his talks with Nehru. «In a personal conversation Nehru was the most articulate man I have ever met [...]. His conversation often consisted of literally thinking aloud, and he explored all sides of a problem until its full complexity was felt»¹⁹.

2.2. Bowles' Monroe Doctrine

Starting from 1951, in a long memorandum to Acheson, Bowles explained his ideas about the main priorities of US policy towards India, thus setting out in his communications to the Department of State those elements which would remain constant in his political analysis until the end of his career and form the basis of his Monroe Doctrine for Asia²⁰. The first of these was the need for the US to better understand and to accept Indian neutralism, putting forward a «patient and respectful» policy, regardless of India's political stance or economic decisions. Only if US assistance was interpreted by India not as blackmail or as political extortion would it produce the result desired. Otherwise, any attempt to force India would be counter-productive and would alienate the Indians: «We will make much faster progress – he wrote – if we let India know that much as we disagree with her we respect her desire to remain aloof for the present, and that our only wish is to help her to help herself (without strings) and to maintain her independence»²¹.

In the same memo to Acheson, Bowles attempted to make an early comparison between Indian neutralism and the neutrality policies adopted by the United States towards Europe during the 1920s and 1930s. He was somewhat tongue-in-cheek in underlining how advanced the Indians were, as their neutralism did not prevent them from acting within the UN framework, while the United States had completely closed the door to the League of Nations²².

¹⁷ C. Bowles, *Promises to Keep*, cit., 461-464.

¹⁸ Their first conversation on October 23, 1951, is reported in: The Chargé in India (Steere) to the Secretary of State, 24 October, 1951, in *Foreign Relations of the United States (FRUS)* 1951, Asia and the Pacific, vol. VI, part 2, US Government Printing Office, 1977, doc. 486.

¹⁹ C. Bowles, *Promises to Keep*, cit., 488-489.

²⁰ Memorandum, Bowles to Acheson, 6 December 1951, *FRUS* 1951, Asia and the Pacific, vol. VI, Part 2, cit., doc. 489.

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*.

International developments in Asia during the following two years, starting from the Korean war, led the Truman and the Eisenhower administrations to invest in a security system in the area and to the decision to arm Pakistan in the framework of its entry in 1954 into the Southeast Asia Treaty Organization (SEATO).

In the same year, after returning to the United States, and in continuity with the convictions expressed during his ambassadorial term, Bowles explained his opinion about the US decision to arm Pakistan and his ideas on Asian regional security, thus presenting his own Monroe Doctrine²³.

Moving from the pessimistic evaluation that «instead of taking the initiative in rolling back Communism in Asia, [...] Communism itself has steadily improved its position, while that of the United States has deteriorated», in the pages of *Foreign Affairs* Bowles publicly contested US military assistance to Pakistan, which had seriously weakened US relations with India, without ensuring an anti-Communist strengthening in the area.

«If Soviet army forces moved overtly into the Middle East (a most improbable turn of events) – Bowles later wrote in his memoirs – Pakistan, separated from the URSS itself only by a relatively weak Afghanistan, would almost surely remain aloof no matter how many arms we gave them»²⁴.

If the US had failed to build an «effective American-directed anti-communist front», the lesson to learn, in Chester Bowles' opinion, was not that the Asians were «ingrates or pro-Communist», but that American leadership of an anti-Communist front was «precisely what those countries would not permit»²⁵.

To convince the American public that an «American inspired, American managed, American-dominated defence program for Asia [was] a political dead-end», Bowles proposed a comparison between neutralism in Asia during the 1950s and the attitude which had shaped US foreign policy in the XIX century.

After identifying a kind of *fil rouge* between George Washington's policy of steering clear of «permanent alliances» and Nehru's non-alignment, Bowles entered into an explicit comparison between the Monroe Doctrine of 1823 and a new Monroe Doctrine for Asia. In his opinion, just as the US had done in Latin America at that time, India could take her share of responsibility in the Middle East and South-east Asia and, at the head of a group of States such as Burma, Thailand, Afghanistan, Pakistan, Egypt and Indonesia, India could build a new and completely autonomous regional security system, remaining neutral from the Cold War struggle.

In this perspective, criticising those Americans «insistent on all-or-nothing alliances», Bowles underlined that the US must accept the uncommitted stance of India, not forcing Asian countries into a Western security system but encouraging them to forge their own Monroe Doctrine.

Just as for the US in 1823, the power vacuum of 1950s South Asia attracted foreign powers' ambitions and, like the US at that time, India considered itself isolated, oppressed by massive economic problems and suspicious of colonialism. Again, just as for the US in 1823 – Bowles observed – a «fierce independence» would be the best solution in India's view. «Whether we like it or not, – concluded Bowles in his 1954 article – India, for one, is no more willing now to become a cockboat in the wake of

²³ C. Bowles, *A Fresh Look at Free Asia*, in *Foreign Affairs*, No. 1, 1954.

²⁴ C. Bowles, *Promises to Keep*, cit., 478.

²⁵ C. Bowles, *A Fresh Look at Free Asia*, cit.

the American man of war than the United States was willing to adopt that relationship to the British in 1823»²⁶. «India – later wrote Chester Bowles in his memoirs, quoting Nehru – will not sell her soul for a bowl of rice»²⁷.

Chester Bowles's ideas met with little favour at the political level either in South Asia or in the United States. Nehru did not appreciate the leading role Bowles assigned to India in the framework of the containment of communism in Asia. He thought India was not strong enough to maintain that position and he doubted that the United States could play the «discreet» role that Bowles intended²⁸.

At the same time, his Monroe Doctrine was disliked also by other regional players who distrusted India's possible territorial ambitions. First of all, as expected, it was Pakistan which most contrasted the Bowles Monroe Doctrine's axioms. In the United States, as well, Secretary of State Foster Dulles never considered Bowles' thesis, first of all because in the meantime he was following a different path, strengthening US-Pakistan relations within the framework of a military alliance in the region²⁹.

In conclusion, Bowles' first stint as US ambassador to India is considered a highly successful experience both by scholars, who credit him with reviving the fortunes of US-Indian relations from the previous state of tension, and by his contemporaries. Upon Bowles departure from India, Nehru wrote to him:

You have interpreted your great country in a manner which has been greatly appreciated not only by the Government but by large numbers of people of India and as one wishing well to India. For those of us who have come into more intimate contact with you, your departure from India will be a matter for deep regret. We shall all miss you here greatly. But I am sure that the work you have done here will endure³⁰.

It is unanimously acknowledged how hard Chester Bowles worked during his first experience as ambassador to India, as well as how successful he was in building a relationship with Nehru based on reciprocal respect, in reorganizing the embassy activities and duties, in defining new programs of economic assistance and in raising awareness both in the United States and in India of a need for a better mutual understanding.

When he left India, he had given the Indians a new image of the “American” and of “American diplomacy”. As Dennis Kux, former US ambassador and scholar, wrote: «Bowles “sold” America to the Indians in a way that his predecessor, Loy Henderson, a superb professional diplomat but no salesman or image maker, could not do»³¹.

If Chester Bowles spent half of his working hours trying to change the image of the US in the Indian view, he spent the other half urging his administration to amend their consideration of India and of its neutralist orientations.

Indian nonalignment was not a sufficient reason – Bowles thought – to deny New Delhi the economic assistance it needed. On the contrary, Bowles urged his government to provide a huge amount

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ C. Bowles, *Ambassador's Report*, cit., 257.

²⁸ H.B. Schaffer, *Chester Bowles. New Dealer in the Cold War*, cit., 85.

²⁹ For the correspondence between Bowles and Dulles see *idem*, 84-88.

³⁰ *Idem*, 108.

³¹ D. Kux, *Estranged Democracies. India and the United States 1941-1991*, Sage Publication, 1993, 83.

of economic assistance to consolidate the relationship between Washington and New Delhi, despite the latter's nonalignment policy³².

If all the communists on the earth disappeared overnight – Bowles wrote in his memoirs – the need for foreign aid to assist new struggling peoples to achieve stable democratic societies would still be there. The challenge is to do what we ought to have done without the communist challenge. But can we do what needs to be done out of fear or negation? We did not build our own country in order to oppose some foreign ideology but because we had a positive faith in our own. Only in that way can Asians build their new countries, and only in that spirit can our presence be of any real assistance³³.

These considerations underlie the framework of Bowles' idea to forge a new security doctrine for the Asian region completely autonomous from any Cold war logic. India should take the lead of this regional security system, staying away from bipolar competition and maintaining a strong neutral stance.

Bowles's Monroe doctrine for Asia, in conclusion, was exactly the contrary of the natural and inevitable alignment of India with the US that the United States government had hoped for after India's independence.

In Chester Bowles' view, the country which should play the role of leader in the area was not the United States but India. On the contrary, the US must accept to stay out of it. Echoing the most basic narration of the Monroe Doctrine, Bowles admonished his government and European governments to leave Asia to the Asian people and in particular to leave Asia to India's leadership.

3. ITALY FOR AMERICANS? THE NIXON AND FORD ADMINISTRATIONS AND THE UNDECLARED MONROE DOCTRINE TOWARD ITALY

In his 1947 seminal article, written under the pseudonym of Mister X for the prestigious *Foreign Affairs* magazine, George Kennan sharply defined the long-term foreign policy the US should adopt to contrast the Soviet Union in what was becoming known as the Cold War: «the main element of any United States policy toward the Soviet Union must be a long-term, patient but firm and vigilant containment of Russian expansive tendencies. [...] Soviet pressure against the free institutions of the Western world is something that can be contained by the adroit and vigilant application of counterforce at a series of constantly shifting geographical and political points, corresponding to the shifts and manoeuvres of Soviet policy»³⁴.

³² Bowles' appeals were in vain, because the US Congress only approved limited assistance. William Benton, Bowles' friend and his former business partner, proposed a persuasive explanation of Congress behaviour in his correspondence with Bowles, underlying the «admixture of hostility, annoyance, and indifference» of the main sectors of American politicians towards India (R.J. McMahon, *The Cold War on the Periphery*, cit., p. 119). «It is hard for you to realize how remote India is to people in Congress – Benton wrote – Chet, it is never mentioned; it is never talked about; it's a remote Antarctica. Thus it seems strange to have "progress reports" coming in from this far off and remote and forgotten land. I know this isn't the way it ought to be. I'm merely reporting to you the way it is» (D. Merrill, *Bread and the Ballot. The United States and India's Economic development 1947-1963*, The University of North Carolina Press, cit., 90).

³³ C. Bowles, *Ambassador's Report*, cit., 343.

³⁴ X (G. Kennan), *The Sources of Soviet Conduct*, in *Foreign Affairs*, No. 4, 1947, as quoted in J.M. Hanhimäki, *The Rise and Fall of Détente. American Foreign Policy and the Transformation of the Cold War*, Potomac Book, 2013, XVI.

By the mid-Seventies, Southern Europe was among the areas that elicited US awareness and vigilant attention. Just as Détente was reaching its peak in Europe with the ongoing Helsinki Conference, growing instability in the Mediterranean area of the Continent seemed to threaten US and NATO interests there.

In a singular twist of history, though, that instability was not triggered by any direct «manoeuvres of Soviet policy». True, the Soviet Union had been pressing on the Southern flank of the Mediterranean since the mid-Sixties. As stated by a 1976 CIA report, «the Soviet naval presence ha[d] become a permanent feature [of it] since 1964», as a consequence of Gamal Abd al-Nasser's tilt toward Moscow, which prompted Egypt to grant the use of some of its ports and facilities to the USSR³⁵. And yet that pressure had been diminishing as Nasser's successor, Anwar al-Sadat, had started loosening ties with the Soviets. Moreover, vis-à-vis Southern Europe, the Soviet Union seemed to abide by the tacit agreement with the United States – on which Détente was based – not to alter the status quo in the Continent.

That same status quo was nevertheless threatened by several events that took place almost simultaneously, in some cases unpredictably: the international stance chosen by the Muammar Qadhafi regime in Libya that forced the US to withdraw from the Wheelus military base; the new course taken by Malta's government under the leadership of the Labour Party's Dom Mintoff, who seemed determined to rescind the country's military cooperation with the United Kingdom, thus jeopardizing NATO's hold in a strategic area; the increasing search for autonomy from the US and the pursuit of a new dialogue with the Soviet Union inaugurated by Turkish governments after the 1973 oil shock; the crisis erupted in Cyprus in 1974 that widened the gulf between Greece and Turkey, both NATO members; the falling of the military Junta in Greece – accelerated by the Cyprus crisis – which followed shortly after the collapse of the Portuguese dictatorship set in motion by the Carnation Revolution and was followed the next year by the death of Francisco Franco, that put an end to his regime in Spain. Occurred in a limited time frame between the spring of 1974 and the autumn of 1975, the overthrow of right-wing regimes created domestically a political vacuum that the left was eager to fill (actually opening the way for the Communist Party to take power in Portugal); internationally, it raised the alarm inside the Atlantic Alliance about the future of its so-called Southern Flank³⁶.

In this context of uncertainty, Italy was not just another source of concern for the US, but arguably a major one. Going through the “Years of Lead”, the country was spiralling into chaos, torn between skyrocketing inflation and political paralysis, terrorist attacks and ideologically-fuelled violence; in the meantime, the local Communist Party, which had been steadily growing in electoral consent since the very first election in post-fascist Italy, was expected to gain enough votes at the next general election to reclaim access to the Italian government.

³⁵ See E. Di Nolfo, *The Cold War and the Transformation of the Mediterranean, 1960-1975*, in Melvyn P. Leffler, Odd Arne Westad, *The Cambridge History of the Cold War*, vol. II, *Crises and Détente*, Cambridge University Press, 2010, 244-246. The quote is from *Prospects for Soviet naval access to Mediterranean shore facilities*, Interagency Intelligence Memorandum, 2 August 1976, in CIA FOIA Electronic Reading Room, https://www.cia.gov/readingroom/docs/DOC_0000681968.pdf.

³⁶ See among others: A. Varsori, *Crisis and Stabilization in Southern Europe during the 1970s: Western Strategy, European Instruments*, in *Journal of European Integration History*, No. 1, 2009; E.G.H. Pedaliu, “A Sea of Confusion”: *The Mediterranean and Détente, 1969-1974*, in *Diplomatic History*, No. 4, 2009; M. Del Pero, V. Gavín, F. Guirao, A. Varsori (Eds.), *Democrazie. L'Europa meridionale e la fine delle dittature*, Le Monnier, 2010; E. Calandri, D. Caviglia, A. Varsori (Eds.), *Détente in Cold War Europe. Politics and Diplomacy in the Mediterranean and the Middle East*, I.B. Tauris, 2015.

It is worth considering, if only on a side note, that the US preoccupation with the consequences of Southern Europe's turmoil³⁷ was widely shared by its main allies, namely the United Kingdom, France, and Western Germany: at the height of the crisis, between 1974 and 1976, those countries' Foreign ministers periodically gathered with the US Secretary of State Henry Kissinger to discuss the issue³⁸ in encounters that became a sort of «political directorate», and informal mechanism for consultation among main NATO allies. As N. Piers Ludlow has better argued, the four-powers meeting formula represented the nearest accomplishment of what Henry Kissinger had championed in his (in)famous speech about the «Year of Europe»³⁹.

Not only did the US participate in the *tours d'horizon* those meetings made possible, but it was more than determined to take action. And this was so, especially regarding the Italian communist question⁴⁰.

Neither the US concern about it nor its determination to act were new, both dating back to the early stages of the Cold War. As historians have long shown, on the eve of the Italian general elections held in April 1948 the Truman administration successfully engaged in a campaign to boost the moderate parties' chances of defeating the Democratic Popular Front formed by the Socialist and the Communist Parties⁴¹. Soon afterwards, it established a covert action program to provide the same moderate parties, other than unions and private organizations, with financial aid. That program, whose major recipient was by far the Christian Democratic Party (DC), continued until the late Sixties⁴². By then, the Socialist Party's «co-optation» into the centre-left alliance with the same moderate parties, fully supported by the Kennedy and Johnson administrations, had ensured both political stability (at least by Italian standards) and PCI's isolation⁴³.

³⁷ Cf. M. Del Pero, *The United States and the Crises in Southern Europe*, in A. Varsori, G. Migani (Eds.), *Europe in the International Arena during the 1970s. Entering a Different World*, Peter Lang, 2011; R. Sotiris, *The Rise of the Left in Southern Europe. Anglo-American Responses*, Routledge, 2016.

³⁸ L. Cominelli, *L'Italia sotto tutela. Stati Uniti, Europa e crisi italiana degli anni Settanta*, Le Monnier, 2014, 187-196.

³⁹ N.P. Ludlow, *The Real Years of Europe? U.S.-West European Relations during the Ford Administration*, in *Journal of Cold War Studies*, No. 3, 2013.

⁴⁰ Historiography on the US and the Italian communist question during the Seventies is vast and growing. See on the subject: U. Gentiloni Silveri, *L'Italia sospesa. La crisi degli anni Settanta vista da Washington*, Einaudi, 2009; V. Bosco, *L'amministrazione Nixon e l'Italia. Tra distensione europea e crisi mediterranea (1968-1975)*, Eurilink, 2009; L. Cominelli, *L'Italia sotto tutela*, cit.; F. Heurtebize, *Le péril rouge. Washington face à l'eurocommunisme*, Presses Universitaires de France; L. Guarna, *Richard Nixon e i partiti politici italiani (1969-1972)*, Mondadori, 2015; A. Ambrogetti, *Aldo Moro e gli americani*, Edizioni Studium, 2016 (which, despite the title which reads *Aldo Moro and the Americans*, dives into the UK's policy as much as into the US's); for a more recent examination of the interplay between Italy's domestic dimension and international ties during the Seventies, see S. Pons, *Cold War Republic. The «External Constraint» in Italy during the 1970s*, in A. Varsori, B. Zaccaria (Eds.), *Italy in the International System from Détente to the End of the Cold War. The Underrated Ally*, Palgrave Macmillan, 2018.

⁴¹ J. E. Miller, *Taking off the Gloves: The United States and the Italian Elections of 1948*, in *Diplomatic History*, No. 1, 1985; J. E. Miller, *The United States and Italy, 1945-1950. The Politics and Diplomacy of Stabilization*, University of Carolina Press, 1986; K. Mistry, *The United States, Italy and the Origins of the Cold War. Waging Political Warfare, 1945-1950*, Cambridge University Press, 2014. On the US's policy toward the communist question and Italian domestic policy in more general terms and over a longer period see among others: M. Del Pero, *Containing Containment. Rethinking Italy's Experience During the Cold War*, in *Journal of Modern Italian Studies*, No. 4, 2003; A. Brogi, *Confronting America. The Cold War between the United States and the Communists in France and Italy*, The University of North Carolina Press, 2011; M. Del Pero, F. Romero, *The United States, Italy and the Cold War: Interpreting and Periodising a Contradictory and Complicated Relationship*, in A. Varsori, B. Zaccaria (Eds.), *Italy and the International System*, cit. The subject is also widely and organically considered in the recent book about the Italian Republic's foreign policy, by Antonio Varsori: A. Varsori, *Dalla rinascita al declino. Storia internazionale dell'Italia repubblicana*, il Mulino, 2022.

⁴² On the aid program, that was to be carried on until 1968, see Memorandum for the Record, Minutes of the Meeting of the 303 Committee, 11 March 1969, in *FRUS 1969-1976*, vol. XLI, *Western Europe; NATO, 1969-1972*, US Government Printing Office, 2012, doc. 180, and the previous records from the *FRUS* series mentioned there.

⁴³ On this topic see U. Gentiloni Silveri, *L'Italia e la nuova frontiera. Stati Uniti e centro-sinistra (1958-1965)*, il Mulino, 1998 and L. Nuti, *Gli Stati Uniti e l'apertura a sinistra. Importanza e limiti della presenza americana in Italia*, Laterza, 1999.

Upon entering the White House, Richard Nixon was adamant in conveying his view on the Italian political situation. When he appointed Graham Martin as a new Ambassador to Italy in 1969, he instructed him to actively pursue a shift to the centre of the Italian political system⁴⁴. By sponsoring such a shift, Nixon was alluding to the need to end the centre-left alliance the DC had sealed with the Socialist Party, and to encourage a return to the centre or centre-right coalitions that had been in power in Italy from the late Forties up until the late Fifties. It is worth recalling in this regard that Italy was (as it still is to this day) a Parliamentary Republic, whereby governments were (and are) formed in Parliament. The DC, still the strongest party, had maintained a pivotal role inside the Italian political system, and a conspicuous margin of choice regarding what alliances to build. According to Nixon, the priority of US policy toward Italy would be a return to the recent past. Martin was thus tasked to encourage the DC leadership to sever ties with the Socialist Party, relinquish the alliance at the core of the centre-left coalitions, and go back to its former coalitions with the so-called lay parties (Social-Democratic, Republican, and Liberal).

The need to revert the centre-left formula was based on the underlying assumption that it would have otherwise become a breach for the Communist Party to slip into the government. Nixon's right-hand, Henry Kissinger, was never shy when elaborating on the reasons why such an event would have been harmful to the US and Western interests. He was usually dismissive of the role the party played in founding the institutions of the Italian democratic Republic, of its commitment to preserving the democratic process, and even of its eagerness to openly criticize the Soviet Union (something that had recently happened, in the aftermath of the Warsaw Pact intervention in Czechoslovakia to crush the Prague Spring). In Kissinger's view, it was indeed the PCI's proclaimed devotion to democracy that made it more insidious, inasmuch more likely to attract votes from Italian electors genuinely attached to democratic values⁴⁵.

Italian democracy, though, was not the main concern for Kissinger, when it came to considering the potential repercussions of a communist-participated government. More worrisome from Kissinger's standpoint was the damage the PCI's entry into the Italian government would have caused to NATO's solidity. Besides the risk of military secrets being passed over to the Soviet Union by Italian communists, NATO would have been weakened because of an almost philosophical reason: the blatant contradiction between the alliance's *raison d'être* – to contain communism – and the inclusion of communists at the head of one of its member states⁴⁶. Helmut Sonnenfeldt, Counselor of the State Department and one of Kissinger's closest collaborators went even further in assessing the impact that an Italian government with communist ministers would have had. Despite the display of autonomy from the PCUS on the part

⁴⁴ L. Guarna, *Richard Nixon e i partiti politici italiani*, cit., 76-79.

⁴⁵ To the Italian President of the Republic, Giovanni Leone, Kissinger explained in 1974: «frankly we are more worried about a responsible than an irresponsible communist party, because if they appear responsible they will be a bigger threat to democracy in the long run». See memorandum of conversation, 25 September 1974, in *FRUS 1969-1976*, vol. E-15, part 2, *Documents on Western Europe, 1973-1976*, Second Revised Edition, US Government Printing Office, 2021, doc. 350. Kissinger expressed a similar conviction during a conversation with the Portuguese leader of the Socialist Party, Mário Soares: «Luckily, the Portuguese communists did not have to a leader like that of the Italian communists, or your position would have been much more difficult». See memorandum of conversation, 26 January 1976, in NARA, RG 59, Office of the Counselor (H. Sonnenfeldt), Country and Subject Files, 1973-1976, box 7.

⁴⁶ See what Kissinger told the Italian Prime Minister Aldo Moro and Foreign Minister Mariano Rumor in August 1975: «We don't care if [the Italian communists] sign onto NATO in blood. Having the communists in the Government of Italy would be completely incompatible with continued membership in the Alliance». Cfr. memorandum of conversation, 1st August 1975, in NARA, RG 59, Records of Henry Kissinger, 1973-1977, box 12.

of the PCI and continuing tensions between the two parties, the communists' presence in a Western government would have per se altered the status quo in Europe and thus threatened Détente⁴⁷.

Being the PCI not to be trusted but rather to be contained, Kissinger was firmly convinced that the blessing given by the Kennedy administration to the centre-left coalition had been a capital mistake. As he later explained in his memoirs, the so-called "opening to the left" – intended to encourage the decoupling of the socialists from the communists to weaken the latter – had instead given the PCI the monopoly of the opposition from which the party had greatly benefited in terms of increased votes⁴⁸. Kissinger's view was thus fully consistent with Nixon's urge to stop the shift to the left and to press for a new centre-based balance in the Italian political system.

Another decision made by the Democrats – more specifically by the Johnson administration – that the Nixon administration ended up reversing was the interruption of the clandestine program in support of the Italian anti-communist parties⁴⁹. Ambassador Martin started advocating vigorously for resuming the flow of financial aid at the very beginning of his tenure in Rome. At first, his request was denied by the so-called 40 Committee, newly established to replace the former 303 Committee in (supposedly) supervising CIA activities⁵⁰. Nevertheless, Martin persisted and was finally successful in 1971, on the eve of the Italian local election scheduled for June. Then, the Committee eventually caved in, acceded to a renewed Martin's request for funds, and even put the Ambassador in charge of their distribution⁵¹. What helped Martin overcome the scepticism still lingering inside the 40 Committee was probably the electoral results of the first Italian regional election, held in June 1970. While the PCI's electoral growth seemed to have come to a halt, the DC scored an unflattering 37.9% (it had obtained 38.8% at the 1968 general election); moreover, the votes for the neo-fascist MSI (Movimento Sociale Italiano) spiked up to 5.2% (from the 4.3% the party had reached two years before), mainly to the DC's detriment⁵².

Such results were certainly affected by the violence then dominating Italy, which fostered a demand for law and order, which the MSI could easily claim to meet. According to Martin, though, another reason for the decline in DC votes – and the specular MSI's growth – was to be found in its politics. Having been long locked in an alliance with the socialists, the Christian Democrats had lost their appeal to the most conservative sectors of the Italian electorate, which in turn started looking to the right. Therefore, for the DC to regain momentum (votes) it was vital to loosen its ties with the Socialist Party and reestablish itself as a moderately conservative party. Eventually, revitalizing the centrist coalition's scheme would be in order, at least as a goal. Perfectly in tune with Nixon's convictions, Martin aimed to bolster

⁴⁷ Letter from H. Sonnenfeldt to H. Kissinger, 12 January 1976, in NARA, RG 59, Office of the Counselor (H. Sonnenfeldt), Country and Subject Files, 1973-1976, box 4.

⁴⁸ H. Kissinger, *White House Years*, Little, Brown and Company, 1979, 102-103.

⁴⁹ The interruption of the aid program at the time of the Johnson administration had been vociferously sponsored by the National Security Council. See L. Cominelli, *L'Italia sotto tutela*, cit., 40-41, and the sources there quoted. Before Martin was appointed Ambassador to Italy, the Nixon administration had confirmed the Johnson administration's decision to end financial support to Italian anti-communist parties. See: Memorandum for the Record, Minutes of the Meeting of the 303 Committee, 11 March 1969, in *FRUS 1969-1976*, vol. XLI, cit., doc. 180.

⁵⁰ L. Guarna, *Richard Nixon e i partiti politici italiani*, cit., 131-134. On the 303 and 40 Committees' origins see, among others, J. Prados, *Presidents' Secret Wars. CIA and Pentagon Covert Operations since World War*, William Morrow and Company, 1986, 322-324; note on US Covert Actions, in *FRUS 1964-1968*, vol. XII, *Western Europe*, US Government Printing Office, 2001; note on US Covert Actions, in *FRUS 1969-1976*, vol. XV, *Soviet Union, June 1972-August 1974*, US Government Printing Office, 2011.

⁵¹ Memorandum for the record, minutes of the meeting of the 40 Committee, 10 March 1971, in *FRUS 1969-1976*, vol. XLI, cit., doc. 208. See also L. Guarna, *Richard Nixon e i partiti politici italiani*, cit., 211.

⁵² G. Mammarella, *L'Italia contemporanea 1943-1998*, il Mulino, 1999, 354.

the DC's strength and to encourage it to embrace the prospect of a (relative) shift toward the right⁵³. Providing the DC with financial aid was instrumental to both those objectives, as it would certainly strengthen the DC's capability to cope with the challenges coming from the left (and the right) of the Italian political spectrum while increasing the US's influence over the party's leadership.

The covert aid program approved in 1971 was renewed in 1972 after Italian President Giovanni Leone dissolved the Parliament and called a snap general election following the fall of the centre-left government led by Emilio Colombo⁵⁴. Despite its covert nature, it was not destined to remain secret for long. Information about it started leaking in early 1976 due to the inquiry conducted by the US House Select Intelligence Committee chaired by Democratic Representative Otis G. Pike. By the mid-Seventies, the US legislative branch began questioning the Executive activities, particularly the frequent use of covert intelligence actions in pursuing foreign policy goals, largely unbeknownst to Congress. The House Committee (or Pike Committee, as it was to become known) specifically investigated the intelligence's (mis)use of financial resources and unveiled – among others – the secret aid program to Italian anti-communist parties (which, ironically enough, had not been conducted under the CIA's responsibility). The hearings held by the Committee were confidential, and its final report should have remained unpublished. However, extensive parts of it were leaked to the press in early 1976 (the report itself in its entirety was later published in the UK)⁵⁵.

Revelations about the unorthodox methods used by the US government caused public attention to grow and put the new administration of Gerald Ford under great scrutiny, just as it was facing a major reassessment crisis. While Congress was enquiring about previous administrations' decisions and checking the Executive powers, the Ford administration was trying to navigate the aftermath of the shocking Watergate scandal, still recovering from the fall of South Vietnam and facing the USSR's new drive for expansion in Africa.

In Europe, in the meantime, while Portugal seemed to step back from the verge of revolution and be bound to a peaceful transition toward democracy guided by the socialist party, the crisis escalated in Italy. The country was being hit by the 1973 oil shock repercussions that caused inflation to rise and by the recrudescence of political violence that erupted in a new wave of terrorist attacks. Politically, the DC shift to the right – so warmly encouraged by the US government (and Ambassador Martin) and embraced by the party at least from the 1971 elections of Giovanni Leone as the Italian President – backfired, leading in the spring of 1974 to the disastrous referendum on divorce, which signalled the party's growing distance from most of the Italian electorate. While the formation later that year of a two-party government only supported externally by the socialists and the republicans certified the irreversible crisis of the centre-left coalition, the PCI's rise seemed relentless. Enrico Berlinguer, its young

⁵³ U. Gentiloni Silveri, *L'Italia sospesa*, cit., 35-36; A. Bosco, *L'amministrazione Nixon e l'Italia*, cit., 146-147, 238; L. Cominelli, *L'Italia sotto tutela*, cit., 91; L. Guarna, *Richard Nixon e i partiti politici italiani*, cit., 76-77, 178-180.

⁵⁴ The final word came from President Nixon, who approved Martin's request. See: L. Cominelli, *L'Italia sotto tutela*, cit., 105-107; L. Guarna, *Richard Nixon e i partiti politici italiani*, cit., 210-212, 262-264. Besides literature, on the debate that occurred within the 40 Committee in 1972 and on the final decisions in favour of the ambassador's demands, see memorandum for the record, minutes of the meeting of the 40 Committee, 7 March 1972, in *FRUS 1969-1976*, vol. XLI, cit., doc. 221 and memorandum from the Chief of the European Division, Directorate of Plans, Central Intelligence Agency (Roosevelt) to Director of Central Intelligence Helms, 13 October 1972, *idem*, doc. 224.

⁵⁵ CIA, *The Pike Report*, Spokesman Books, 1977. Large extracts from the Pike Report had been reprinted in the New York magazine *The Village Voice*. See R.D. Johnson, *Congress and the Cold War*, Cambridge University Press, 2005, 219-225.

and charismatic leader, dramatically redefined the party's mid-term prospect in response to the Chilean military coup perpetrated in September 1973 against the leftist government of Salvador Allende and proposed the so-called «historic compromise» as the new objective the party would pursue from then on. By that formula, Berlinguer envisaged an alliance with the DC (and the socialists) that he deemed was the only realistic and viable way for the PCI to gain power. Combined with the moderate image Berlinguer himself managed to project, the new strategy was largely successful. At the regional election in June 1975 the PCI, whose personnel had gained a solid reputation as competent and effective administrators, gained a remarkable 33.5% of votes⁵⁶.

In February 1976, whilst the Ford administration was dealing with the public outcry caused by the Pike report leaks, the Italian communist question reached its climax. As the already frail centre-left coalition eventually collapsed, due to the Republican Party's decision to revoke its support to the government, and Italian President Leone called an early election for late June, having dissolved Parliament for the second time in a row, the Italian political situation seemed on the verge of a major turn. Had the PCI consolidated its previous electoral successes, it would have been entitled to claim entering government⁵⁷.

The Ford administration's response to the precipitating of the Italian communist problem was threefold. Firstly, it provided new funds to help the moderate parties and reduce the electoral outlook for the PCI. The ongoing scandal at home barred the administration from replicating the scheme adopted in similar circumstances in 1972. The new ambassador to Italy – John Volpe, who had replaced Martin at the end of 1973 – was not to receive any financial aid to distribute among Italian party leaders. Rather, the US Secret Service would orchestrate a massive, unprecedented propaganda campaign set to discredit the PCI through the Italian press⁵⁸.

While acting for the best, the Ford administration also prepared for the worst. On May 4, President Ford approved the National Security Study Memorandum (NSSM) 242 which «directed a priority review of US policy toward Italy in the near-term»⁵⁹. The ensuing comprehensive reassessment the administration embarked on was focused on the worst-case scenario, evaluating the options available to the US if the PCI had ever gained power. The most radical of them was admittedly the prospect of supporting actions aimed at overthrowing a communist-led government. That option was anyhow openly written off as too dangerous and impractical as, given the support the PCI was enjoying among Italians, it would have likely sparked a civil war⁶⁰.

At the same time, the Ford administration intensified consultations with its three major European allies to concert a common stance over Italy, which was finally announced at the G7 summit in Puerto Rico, right

⁵⁶ P. Ignazi, E. Risso, S. Wellhofer, *Elezioni e partiti nell'Italia repubblicana*, il Mulino, 2022, 99.

⁵⁷ For a recent and updated reconstruction of the Italian international stance as intertwined with the domestic policy in the second half of the Seventies, see A. Varsori, *L'Italia nel sistema internazionale durante la seconda metà degli anni '70: dal "compromesso storico" al riallineamento all'Occidente*, in L. Meli, L. Valent (Eds.), *Anni cruciali. La fine della Guerra fredda e l'inizio del nuovo ordine mondiale 1975-1983*, FrancoAngeli, 2024.

⁵⁸ Memorandum from the President's Assistant for National Security Affairs (Scowcroft) to President Ford, 22 May 1976, in *Foreign Relations of the United States, 1969-1976*, vol. E-15, part 2, cit., doc. 370. A previous program – more traditional, as it should have been handled by the Embassy in Rome – had been shelved due to the public outcry over the Pike Report. See memorandum prepared for the 40 Committee, 2 February 1976, *idem*, doc. 362.

⁵⁹ The document is currently available at the Gerald Ford Presidential Library website, at https://www.fordlibrarymuseum.gov/sites/default/files/pdf_documents/library/document/0310/nssm242.pdf.

⁶⁰ NSSM 242 study, June 1976, attached to Hartman (President Ford's Special Assistant) to Scowcroft, letter, 11 June 1976, in Gerald Ford Library (Ann Arbor), National Security Council Institutional Files, box 44.

in the wake of the Italian election. There, the US, France, the UK, and Western Germany made clear that any Italian government including the communists would have been denied financial aid⁶¹.

By the time the Puerto Rico meeting took place, the results of the Italian election, held on June 20, were already clear. The PCI had improved on its previous performance, but not to the extent of surpassing the DC, which remained the main party in Italy. From 1976 until 1979 the party would gradually get closer to government – first by abstaining from voting against it and then by being part of the Parliamentary majority in support thereof – but it never entered it. Italian Prime Minister Giulio Andreotti's ability to have the communists involved in governing responsibilities while keeping them out of the executive was crucial in drastically downsizing the communist question, which had faded by the end of the Seventies⁶².

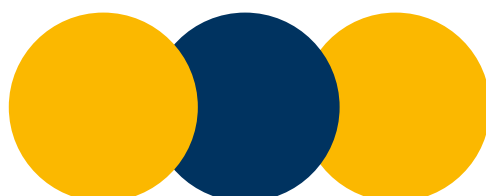
The Italian moderate leadership's capability to eventually neutralize, through politics, the risk of a communist-participated government must not overshadow the decisive role played by the United States. The attention to (and intervention in) the Italian communist question was a constant and consistent feature of US foreign policy during the Cold War. It was dictated by the need to restrain the Soviet Union from gaining influence over the Italian government through the Italian Communist Party and preserve the Italian pro-Western stance. Losing Italy to the Soviet camp – or even having Italy embrace neutrality – would have allowed the Soviet Union to alter the European balance to its favour and endangered US's interests and security. In other words, what happened to Italy and *in* Italy pertained to the US's security. Thus, assuming the conceptual framework by which the Truman, Eisenhower, and Carter Doctrines mirrored a revisited Monroe Doctrine, adapted to the new international context, it is safe to argue that a Monroe Doctrine towards Italy had existed as long as the Cold War – albeit as a *sui generis* doctrine, as it was undeclared and thus lacked the inherently essential element of every properly intended Doctrine.

The Nixon and Ford administrations carried on such undeclared Doctrine, renewed it, and took it to another level by making it a part of a broader regional policy seeking to maintain a pro-Western (and pro-US) status quo in Southern Europe, at a time when such status quo seemed menaced due to the endogenous forces at work.

⁶¹ A. Varsori, *Puerto Rico (1976): le potenze occidentali e il problema comunista in Italia*, in *Ventesimo Secolo*, No. 16, 2008.

⁶² The irreversible crisis of Détente was instrumental in ending any prospect of a PCI participation in the Italian government. Having already left the parliamentary majority in disagreement over Andreotti's decision to drive Italy into the upcoming European Monetary System, the PCI strongly contested Italian support for NATO's response to the so-called Euromissiles question. In the wake of the decision taken by the NATO summit in December 1979 to deploy the US's Pershing and Cruise missiles, the Italian communists launched a massive campaign against it. The PCI's strong disapproval of the Andreotti government's major foreign policy initiatives brought the party back to the opposition, where it would remain until the end of the Cold War.

7 • 1 • 2025



A LTRI CONTRIBUTI

Mario G. Losano, Libertà di stampa e dittature del XX secolo

Marco Pedrazzi, Il parere della Corte internazionale di giustizia del 19 luglio 2024 sulle conseguenze giuridiche delle politiche e pratiche di Israele nel Territorio palestinese occupato, inclusa Gerusalemme est

Martina Tremolada, Writing and Rewriting Abd El-Krim El-Khattabi's Memory

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

7 • 1 • 2025



LIBERTÀ DI STAMPA E DITTATURE DEL XX SECOLO

MARIO GIUSEPPE LOSANO

NAD
Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Altri contributi

LIBERTÀ DI STAMPA E DITTATURE DEL XX SECOLO

FREEDOM OF PRESS AND DICTATORSHIPS IN THE 20TH CENTURY

*Mario G. Losano **

ABSTRACT

[IT.] Le dittature sono sempre contrarie alle libertà fondamentali, in particolare alla libertà di espressione. Le costituzioni di Spagna, Portogallo e Brasile, sotto i governi autocratici del XX secolo, prevedevano la libertà di stampa, che però non veniva rispettata. La diffusione di notizie false è sempre punita. Però la loro diffusione è aumentata con le reti sociali, e contro questa diffusione ha reagito, per esempio, il potere giudiziario dell'attuale Brasile.

Parole chiave: Diritti fondamentali – Dittatura – Fake News – Libertà di stampa – Romanzo a catena.

[ENG.] Dictatorships are always contrary to fundamental freedoms, in particular to freedom of expression. Under the autocratic governments of the 20th century, the constitutions of Spain, Portugal and Brazil provided for freedom of the press, which however was not respected. Spreading false news is always punishable. However, their diffusion has increased with social networks, and today's judiciary of Brazil, for example, reacted against this diffusion.

Keywords: Chain Novel – Dictatorship – Fake News – Freedom of Press – Fundamental Rights.

* Professore emerito di Filosofia del Diritto e Informatica Giuridica presso l'Università del Piemonte Orientale – Amedeo Avogadro (<https://ror.org/04387x656>). Socio nazionale dell'Accademia delle Scienze di Torino. Il testo è stato referato a cura della Direzione. Responsabile del controllo editoriale: Laura Alessandra Nocera.



SOMMARIO: 1. Dittature: contro ogni pluralismo. 2. Diritti fondamentali, costituzioni e dittature del XX secolo. 3. Fake news e libertà di stampa nella costituzione brasiliana del 1988. 4. L'uso del concetto di *backlash* nella ricerca giuridica. 5. Diritto e “romanzo a catena” (*chain novel*) in Ronald Dworkin.



1. DITTATURE: CONTRO OGNI PLURALISMO

Ogni dittatura tende a reprimere le opinioni divergenti da quelle di chi detiene il potere: da qui la cancellazione del pluripartismo liberale, della libertà di espressione e, con essa, delle libertà di insegnamento e di opinione. Poiché fino al secolo passato la circolazione delle idee era affidata soprattutto alla stampa, ogni dittatura ha cercato di limitare la libertà di stampa mediante la censura, sia preventiva, sia successiva. Di questo tema si è occupato un recente libro brasiliano dedicato alla censura sulla stampa nelle due dittature iberiche del secolo scorso e nella dittatura brasiliana di Getúlio Vargas (1882-1954)¹. Nel presente testo, le citazioni seguite dall'indicazione di un numero di pagina, senza altri dati, si riferiscono al volume brasiliano ora citato.

La dittatura di Getúlio Vargas presenta peculiarità che qui possono essere illustrate soltanto per sommi capi. L'ascesa al potere da parte di Getúlio Vargas si differenzia da quello delle altre due dittature prese in considerazione. Infatti, Getúlio Vargas fu presidente del Brasile per quasi vent'anni (il ventennio si addice alle dittature...): il primo periodo, dal 1930 al 1937, è caratterizzato da fasi diverse, ma sempre democratiche (almeno in certa misura), mentre il secondo periodo, dal 1937 al 1945, lo vede assurgere come dittatore dopo il colpo di Stato che instaurò in Brasile l'*Estado Novo*. Fu quindi nella sua fase dittatoriale che, come si vedrà, Getúlio Vargas combatté a fianco delle democrazie occidentali contro le dittature europee, contro il nazifascismo.

Per le altre autocrazie dell'epoca conviene tenere presenti le seguenti date di riferimento, generalmente accettate sia pur con qualche oscillazione. Il fascismo italiano (1922-1943) fu un movimento ispiratore per gli altri governi autoritari dell'epoca. In Portogallo, António de Oliveira Salazar (1889-1970) fu presidente del Consiglio dei ministri dal 1932 al 1968 e fondò l'autocratico *Estado Novo* (è la stessa denominazione incontrata nel Brasile getulista), che durò dal 1933 al 1974, anno della “Rivoluzione dei Garofani”. In Spagna, il *generalísimo* Francisco Franco (1892-1975) fu *caudillo* della Spagna dal 1936 al 1975: l'epoca autocratica del “franchismo”.

Come altri populismi sudamericani – ad esempio, il peronismo – il “getulismo” associava il conservatorismo e l'anticomunismo a un forte interesse per i problemi sociali: ad esempio, recepì in Brasile la Carta del Lavoro italiana del 1927². Vargas fu vicino alle dittature fascista e nazionalsocialista fino

¹ A.L. Devesa Martins da Rocha, *Liberdade de imprensa durante as ditaduras de Salazar, Franco e Vargas e seus efeitos*, Autografia, 2023 (in particolare, vd. bibliografia, pp. 213-229). Nei cataloghi delle biblioteche l'autrice è citata come: Rocha, Arminda Ludmila Devesa Martins da; nelle pagine seguenti, verrà usata anche la forma semplificata: Rocha, Arminda Ludmila.

² M.G. Losano, *Un modello italiano per l'economia nel Brasile di Getúlio Vargas: la “Carta del Lavoro” del 1927*, in *Rechtsgeschichte – Legal History. Zeitschrift des Max-Planck-Instituts für Europäische Rechtsgeschichte*, 2012, 274-308; Id., *Alla ricerca della Terza Via: la “Carta del Lavoro” italiana del 1927 e la “Consolidação” di Getúlio Vargas*, in J.A. Fontoura Costa et al. (eds.), *Direito: Teoria e experiência. Estudos em homenagem a Eros Roberto Grau*, Malheiros Editores, 2013, Tomo II, 902-943.

all'attacco giapponese a Pearl Harbor nel 1941. Dopo quell'evento, si allineò con gli alleati occidentali e inviò in Italia oltre 20.000 militari (la *Força Expedicionária Brasileira*)³, che combatté contro i nazifascisti ed i cui caduti sono sepolti in Toscana, nel cimitero militare di Pistoia. Complessivamente, la valutazione dell'operato di Getúlio Vargas fu positiva e nel 1953 – un anno prima della sua morte – venne nominato Cavaliere di Gran Croce dell'Ordine al merito della Repubblica Italiana.

L'accostamento di queste tre dittature – non omogenee né per parabola ideologica, né per collocazione geografica – è dovuta anche alla biografia dell'autrice: Arminda Ludmila Rocha è, infatti, una dottoranda brasiliana nata in una famiglia di discendenza portoghese e spagnola. In lei si riuniscono quindi le tre aree geografiche e culturali prese in considerazione nella sua *«tese de mestrado»*, difesa nel 2023 nell'Universidade Estácio de Sá di Rio de Janeiro: tesi che costituisce il fondamento del volume pubblicato del 2023. In esso Arminda Ludmila Rocha esamina le limitazioni alla libertà di espressione (e le loro conseguenze) in Portogallo, Spagna e Brasile nei periodi autocratici che questi Stati hanno attraversato nel XX secolo.

Il volume consta di tre parti. Le prime due – *Contexto histórico-social* e *Ditaduras e ditadores* – esaminano gli eventi storici e i movimenti politici in ciascuno dei tre Stati oggetto della ricerca; la terza parte – *Movimentos de mudanças e novos paradigmas* – espone in dettaglio la metodologia della ricerca (che verrà esaminata più in dettaglio nei § 4 e 5).

Preliminarmente è forse opportuno ricordare che alcune singole precisazioni dell'autrice sugli eventi europei (*Salazarismo em Portugal*; *Franquismo na Espanha*)⁴ possono sembrare superflue al lettore europeo: quest'ultimo deve però tenere presente che il volume è destinato al lettore brasiliano, non necessariamente al corrente di specifici eventi europei. Simmetricamente, può invece essere di grande utilità per il lettore europeo la descrizione, qui di seguito, delle vicende politiche e costituzionali del Brasile nel corso del secolo XX (*Era Vargas e Estado Novo*)⁵.

2. DIRITTI FONDAMENTALI, COSTITUZIONI E DITTATURE DEL XX SECOLO

L'analisi storico-giuridica di Arminda Ludmila Rocha inizia con l'esame degli eventi del secolo XIX in Europa; poi si sofferma sulla Costituzione di Weimar del 1919 e sulla sua influenza anche fuori dalla Germania:

As constituições portuguesa de 1933, espanhola de 1931 e brasileira de 1934 e 1937 foram promulgada em un contexto histórico semelhante, marcado pelo surgimento de regimes autoritários na Europa [...]. Essas Constituições foram influenciadas pelo sistema parlamentar e pelo modelo democrático inaugurado pela Constituição da República de Weimar de 1919⁶.

Questi sono, dunque, i punti di riferimento dell'analisi: e può sembrare paradossale il riferimento alla Costituzione di Weimar come fonte delle costituzioni ora indicate:

³ A. Giannasi, *Il Brasile in guerra. La partecipazione della Força Expedicionária Brasileira alla Campagna d'Italia (1944-1945)*, Prospettiva Editrice, 2004; Id., *Il Brasile in guerra. La Força Expedicionária Brasileira in Italia (1944-1945)*, Carocci, 2014.

⁴ A.L. Devesa Martins da Rocha, *Liberdade de imprensa durante as ditaduras*, cit. 70-113.

⁵ *Idem*, 113-149.

⁶ *Idem*, 61.

Benché le tre costituzioni si siano ispirate alla costituzione di Weimar, pioniera nella protezione della libertà di espressione e di stampa, garantendo il diritto di esprimere liberamente le opinioni e proibendo la censura (art. 118) e benché questi principi siano stati inclusi nelle costituzioni portoghese, spagnola e brasiliana (che stabiliscono analoghe tutele per la libertà di stampa), *questi diritti non vennero rispettati*. La Costituzione portoghese del 1933 tutelava la libertà stampa, purché non mettesse in pericolo i valori fondamentali dello Stato. *Ma la realtà costituzionale limitò e sopprime diritti e libertà costituzionali*. La Costituzione spagnola del 1931 prevedeva la libertà di espressione e di stampa, proibendo la censura preventiva (art. 34). La Costituzione brasiliana del 1934 garantiva la libertà di espressione, di manifestazione del pensiero e la libertà di stampa, proibendo la censura preventiva⁷.

Nella terza parte, il vasto paragrafo sulla *Microcomparação* analizza il contenuto letterale non solo dei singoli articoli delle tre costituzioni sopra elencate, ma anche di altri testi legislativi e di sentenze correlate al tema delle libertà di stampa e di espressione⁸.

3. FAKE NEWS E LIBERTÀ DI STAMPA NELLA COSTITUZIONE BRASILIANA DEL 1988

Dopo la dittatura di Getúlio Vargas, «a liberdade de imprensa se consolidou na constituição de 1988»⁹; però gli attacchi a questa libertà «dimostrano la necessità di concepire la libertà di stampa e il diritto all'informazione come beni pubblici che devono essere garantiti per mezzo di politiche che ne promuovano l'indipendenza»¹⁰.

Di recente, in Brasile la lotta contro le *fake news* è all'origine di prese di posizione del *Supremo Tribunal Federal* che possono restringere le libertà di espressione o di informazione al fine di tutelare altri diritti. In particolare, nel 2019 il *Supremo Tribunal Federal* reagiva alla diffusione nelle reti sociali di notizie che potevano ledere l'onorabilità del Tribunale stesso o di singoli suoi membri (*Inquérito* n° 4.781 de 2019¹¹).

La sentenza del giudice Alexandre de Moraes del 26 maggio 2020, che consta di 32 pagine, descrive così la fattispecie dedotta in giudizio:

Oggetto di questa decisione, conformemente al comunicato del 19 de marzo 2019, è l'indagine sulle «notícias fraudulentas» (*fake news*), sulle false notizie di reato, su denunce calunniose, minacce e altre infrazioni sostenute con *animus calunandi*, *diffamandi* o *injuriandi*, che ledono l'onorabilità e la sicurezza de Supremo

⁷ *Idem*, 65. Traduzione e corsivi dell'Autore del presente testo.

⁸ A.L. Devesa Martins da Rocha, *Liberdade de imprensa durante as ditaduras*, cit., 162-186.

⁹ *Idem*, 201.

¹⁰ In originale: «demonstram a necessidade de se conceber a liberdade de imprensa e o direito à informação como bens públicos que devem ser assegurados por meio de políticas que promovam sua independência». A.L. Devesa Martins da Rocha, *Liberdade de imprensa durante as ditaduras*, cit., 201. La traduzione è a cura dell'Autore del presente testo.

¹¹ L'*Inquérito* n° 4.781 de 2019 fu oggetto di vaste discussioni, che esigerebbero un'analisi a sé (<https://www.stf.jus.br/arquivo/csm/noticiaNoticiaStf/anexo/inq4781.pdf>); I.M. dos Santos Martire, *O Conflito entre a Decisão do Supremo Tribunal Federal sobre o Bloqueio Internacional de Contas em Plataformas Digitais e Id., O Direito à Liberdade de Expressão* (<https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/16846/1/IMSMartire.pdf>); R. Branquinho Pimenta Mamede Nascimento, *A decisão de constitucionalidade do Inquérito n. 4781-STF e seus reflexos no sistema acusatório e no devido processo criminal* (<https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-55-janeiro-dezembro-2020/a-decisao-de-constitucionalidade-do-inquerito-n-4781-stf-e-seus-reflexos-no-sistema-acusatorio-e-no-devido-processo-criminal>); F. Carneiro de Farias, *Censura judicial e liberdade de imprensa no Brasil. Características e tramitação de processos protocolados no STF entre 2009 e 2019*, Universidade de Brasília, 2019 (<https://repositorio.unb.br/handle/10482/35580>).

Tribunal Federal, dei suoi membri o dei loro familiari, quando sussiste un rapporto con la dignità dei Giudici, compresa la diffusione di informazioni e documenti riservati, al fine di attribuire o di suggerire la commissione di atti illeciti da parte di membri della Suprema Corte, da parte di coloro che hanno il dovere legale di rispettare il segreto; nonché la verifica dell'esistenza di pratiche di finanziamento e di divulgazione in massa nelle reti sociali, al fine di ledere o esporre a rischio di lesione l'indipendenza del Potere Giudiziario e lo Stato di diritto¹².

La diffusione di queste notizie false era opera di un gruppo di persone denominato *Gabinete do Ódio* anche nei dibattiti parlamentari; di questi ultimi la sentenza in esame riporta ampi stralci:

Le prove raccolte e le perizie presentate in questi atti mettono in luce la possibilità reale dell'esistenza di un'associazione criminosa, che nei rapporti parlamentari è stata denominata “Gabinete do Ódio”, dedita alla diffusione di notizie false e di attacchi offensivi a varie persone, alle autorità e alle istituzioni, tra cui il Supremo Tribunal Federal, con un palese contenuto di odio, di sovversione dell'ordine e di incentivo ad infrangere la normalità istituzionale e democratica¹³.

Questa sentenza è particolarmente rilevante perché interviene con sequestri di *hardware* e con richieste di condanne che coinvolgono persone ed enti anche fuori dal Brasile, com'è inevitabile nei reati connessi alle reti informatiche. Constata Arminda Ludmila Rocha:

La libertà di stampa non potrebbe essere limitata, dal momento che essa è prevista dalla *Constituição Federal* del 1988 e che la libertà d'espressione non può essere sottoposta a censura, a meno che non sia strettamente necessario per tutelare i diritti di terzi o per salvaguardare interessi legittimi che esigano tale limitazione, come la tutela dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza.

Intanto le decisioni del *Supremo Tribunal Federal* nel discusso *Inquérito* n° 4781 (che implicano il blocco internazionale di conti su piattaforme internazionali), insieme con l'atteggiamento attivo e interventista della Suprema Corte brasiliana, hanno suscitato discussioni nell'ambito del diritto internazionale privato, soprattutto per quanto riguarda il superamento della giurisdizione nazionale in caso di violazione dell'onore dei Giudici, esaminando i limiti della giurisdizione statale e i principi di protezione dei diritti fondamentali, al fine di combattere la diffusione di *Fake News*, sulla base della *Lei de Segurança Nacional*¹⁴ de 1983¹⁵.

4. L'USO DEL CONCETTO DI BACKLASH NELLA RICERCA GIURIDICA

L'autrice richiama il concetto di *backlash*, cioè di “reazione negativa”, “contraccolpo”, nelle prime pagine sulla Prima Guerra Mondiale e sulla crisi economica del 1929. Infatti, quegli eventi provocarono in Europa il ben noto spostamento verso la destra estrema:

¹² Supremo Tribunal Federal do Brasil, *Inquérito* n° 4.781 de 2019. Il testo della sentenza è reperibile online al link <https://www.docdroid.net/0DOHCvI/inquerito-4781-distrito-federal-alexandre-de-moraes-pdf>; la tecnologia informatica ha consentito di includere in quel documento anche la riproduzione di alcune videate incriminate, su cui si fonda la sentenza stessa.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Lei* n° 14197 del 2021, che inserisce nel Codice penale brasiliano il Título XII, sui crimini contro lo Stato democratico di diritto.

¹⁵ A.L. Devesa Martins da Rocha, *Liberdade de imprensa durante as ditaduras*, cit., 203. La citazione riportata è stata tradotta a cura dell'Autore del presente testo.

Essas mudanças ocasionaram um aumento na adesão a movimentos nacionalistas e conservadores. [...] Essa reação negativa em relação aos progressos alcançados pela República de Weimar pode ser compreendida come um exemplo do fenômeno conhecido come *backlash*¹⁶.

L'autrice introduce qui il concetto di *backlash*: questo concetto è una pietra angolare dell'intero volume ed è ora opportuno illustrarlo con un esempio.

Nel 1865 il XIII Emendamento della Costituzione degli Stati Uniti abolì la schiavitù: «Section 1. Neither slavery nor involuntary servitude, except as a punishment for crime whereof the party shall have been duly convicted, shall exist within the United States, or any place subject to their jurisdiction. – Section 2. Congress shall have power to enforce this article by appropriate legislation». Come reazione a questo emendamento – *backlash* – gli Stati del Sud emanarono varie norme segregazioniste note come “Jim Crow Laws”, dove “Jim Crow” è un termine peggiorativo per indicare gli afroamericani, derivante da una canzone di fine Ottocento¹⁷. Nelle analisi giuridiche – e in particolare in quella di Arminda Ludmila Rocha – il termine *backlash* è usato per indicare la reazione contraria a uno specifico provvedimento giudiziario o legislativo.

L'analisi storico-giuridica di Arminda Ludmila Rocha ricorre ad alcuni peculiari strumenti metodologici. Nel paragrafo 4.3. *Movimentos de mudanças e novos paradigmas. “Efeito Backlash”*¹⁸ l'autrice ritorna sul concetto di *backlash* e, inoltre, propone di esaminare «a teoria dos diálogos institucionais e sociais, tendo como método de pesquisa a hermenêutica filosófica»¹⁹ di Hans-Georg Gadamer²⁰. Infine precisa che «o conceito do romance *Chain Novel* de Ronald Dworkin ajuda conceitualizar o efeito *backlash*»²¹.

L'autrice ricorre ai concetti di *Chain Novel* – romanzo a catena – e *backlash* nell'analisi giuridica anche richiamandosi a Fábio Corrêa Souza Oliveira, docente nella sua Universidade Estácio de Sá di Rio de Janeiro, che in un suo articolo scrive:

Cercando di affrontare questi problemi, questo scritto studia la teoria dei dialoghi istituzionali e sociali, ricorrendo all'ermeneutica filosofica; esamina il concetto di “romanzo a catena” di Ronald Dworkin; analizza e discute la nozione di *backlash*. In questo percorso prende in esame le costruzioni istituzionali e dialogiche proprie di quanto si è convenuto di denominare “nuovo costituzionalismo latino-americano”, andando anche oltre quanto normalmente si asserisce in questo ambito²².

Tuttavia, anche se l'interesse per la ricerca sui rapporti fra diritto e letteratura è relativamente recente, non sono mancati in passato interessanti incursioni di giuristi in campo letterario. Rudolph von Jhering (1818-1892) nel suo *La lotta per il diritto del 1872* analizza *Il mercante di Venezia* di Shakespeare e il processo

¹⁶ A.L. Devezza Martins da Rocha, *Liberdade de imprensa durante as ditaduras*, cit., 45.

¹⁷ S. Cole, N.J. Ring (eds.), *The Folly of Jim Crow: Rethinking the Segregated South*, University of Texas, 2012, XI-216.; J. Dailey et al. (eds.), *Jumpin' Jim Crow: Southern Politics from Civil War to Civil Rights*, Princeton University Press, 2000, XI-325 (anche online: 2020).

¹⁸ A.L. Devezza Martins da Rocha, *Liberdade de imprensa durante as ditaduras*, cit., 186-196.

¹⁹ *Idem*, 188.

²⁰ H.-G. Gadamer, *Ermeneutica e metodica universale*, Nota e cura di Umberto Margiotta, Marietti, 1973; L. Luiz Streck, *Hermenêutica jurídica e(m) crise. Uma exploração hermenêutica da construção do direito*, Livraria do Advogado, 2000 (2a ed.).

²¹ A.L. Devezza Martins da Rocha, *Liberdade de imprensa durante as ditaduras*, cit., 188.

²² F. Corrêa Souza de Oliveira, L. Pinha de Oliveira, *Abrindo, lendo e escrevendo as páginas do romance em cadeia: diálogos, backlash e hermenêutica*, in *Juris Poiesis*, jan.-dez. 2011, 103-132, soprattutto 106 per la citazione (vd. Bibliografia, 130-132), online al link https://www.academia.edu/14467525/opening_reading_and_writing_the_pages_of_the_novel_chain_dialogue_backlash_and_hermeneutics.

contro l'usuraio Shylock; Benjamin Nathan Cardozo (1870-1938) nel 1925 affronta i rapporti tra *Law and literature*²³.

5. DIRITTO E “ROMANZO A CATENA” (CHAIN NOVEL) IN RONALD DWORKIN

Nel “romanzo a catena”, cioè a più mani, ogni autore deve creare qualcosa di nuovo tenendo conto di quanto già è stato scritto dai co-autori che lo hanno preceduto. Questa tecnica di scrittura consente a Dworkin di spiegare in che modo il giudice di *Common Law* è vincolato al precedente giurisprudenziale. Il giudice di *Common Law* deve non soltanto trovare una precedente sentenza che abbia deciso un caso analogo a quello sottopostogli, ma deve anche comprendere quale principio abbia ispirato quel precedente giudiziario, per poter poi applicare quello stesso principio al caso che sta decidendo. Guido Calabresi, nelle sue lezioni sui *Torts* alla Yale Law School, nell'esaminare i casi giurisprudenziali ci chiedeva «to grasp de point», di «afferrare il principio». Insomma, nel *Common Law* i giudici sono come gli autori di «un romanzo a catena», «each one of whom is required to write a new chapter which is added to what the next co-novelist receives»²⁴.

Questa tecnica collettiva di scrittura è stata usata nel 1931 da un gruppo di noti scrittori (tra cui Agatha Christie) per comporre un “romanzo giallo”: *The Floating Admiral*²⁵, tradotto in spagnolo²⁶ e in italiano per ben due volte²⁷.

La fusione tra tecniche letterarie ed analisi giuridica ha riscosso l'interesse anche del *Laws Blog* della University of London, sul quale scrivono docenti e studenti. Shér-Muhammad Khan vi ha organizzato una *online cyberfamily*, cioè un gruppo di studio che discute temi giuridici e i cui membri provengono non solo dalla Gran Bretagna, ma anche da Trinidad, da Singapore e dalla Malesia. A ogni membro viene assegnato un tema da illustrare agli altri, e il tema per Shér-Muhammad Khan è stato quello del “romanzo a catena”:

Professor Dworkin's “chain novel” metaphor struck a chord with me. Although he used it in the context of common law judicial decision-making, I believe that scholars of jurisprudence can use the “chain novel” metaphor to continue the legacy of Professor Dworkin²⁸.

E continua così:

Deciding hard cases at law is rather like [a] strange literary exercise. The similarity is most evident when judges consider and decide common law cases; that is, when no statute figures centrally in the legal issue, and

²³ R. von Jhering, *Der Kampf um's Recht*, 1872 (tr. it.: *La lotta per il diritto*, 1989); B.N. Cardozo, *Law and Literature and Other Essays and Addresses*, Harcourt, Brace and Co., 1931; Id., *Law and literature* (1925), in M. E. Hall (ed.), *Selected writings of Benjamin Nathan Cardozo*, 1947. Vedi anche: J.-P. Barricelli, *Jurisprudence in the XVIIIth century from Manzoni's viewpoint*, in *University of Hartford Studies in Literature*, 1977, 141 ss., con riferimento al romanzo *I promessi sposi* di Alessandro Manzoni (1785-1873).

²⁴ R. Wacks, *Understanding Jurisprudence. An Introduction to Legal Theory*, Oxford University Press, 2005 (con varie edizioni successive). La citazione è tratta dalla 3a edizione, Oxford University Press, 2012, 129.

²⁵ *The Floating Admiral. A Detective Novel of all the Talents*, Hodder & Stoughton, London 1931. Sulla copertina di questa prima edizione figurano i nomi di tutti i partecipanti; nelle numerose ristampe è spesso indicato come autore il *Detection Club* di Londra, cui appartenevano quegli autori.

²⁶ G.K. Chesterton et al., *El almirante flotante*, Emecé Ed., 1950.

²⁷ Nei “Gialli Mondadori”: A. Christie et al., *L'ammiraglio alla deriva. Scritto da alcuni membri del Detection Club*, Traduzione di Giuseppe Caricchio, Mondadori, 1983.; A. Christie (e altri membri del *Detection Club*), *La strana morte dell'ammiraglio*, Traduzione di Roberto Serrai, Giunti, 2012.

²⁸ S.-M. Khan, *Ronald Dworkin's legacy 1931-2013. The end of chapter 1 of the 'chain novel'* (<https://lawsblog.london.ac.uk/wp-content/uploads/2013/02/ronald-dworkins-legacy.pdf>).

the argument turns on which rules or principles of law “underlie” the related decisions of other judges in the past. Each judge is then like a novelist in the chain. He or she must read through what other judges in the past have written not only to discover what these judges have said, or their state of mind when they said, but to reach an opinion about what these judges have collectively done, in the way that each of [the] novelists [form] an opinion about the collective novel so far written. Any judge forced to decide a lawsuit will find, if he looks in the appropriate books, records of many arguably similar cases decided over decades or even centuries past by many other judges of different styles and judicial and political philosophies, in periods of different orthodoxies of procedure and judicial convention. Each judge must regard himself, in deciding new cases before him, as a partner in a complex chain enterprise of which these innumerable decisions, structures, conventions, and practices are the history; it is his job to continue that history into the future through what he does on the day. He must interpret what has gone before because he has a responsibility to advance the enterprise in hand rather than strike out in some new direction of his own. So he must determine, according to his own judgement, what the earlier decisions come to, what the point or theme of the practice so far, taken as a whole, really is²⁹.

Il trasferimento di queste considerazioni dalla teoria letteraria alla teoria giuridica può suscitare delle perplessità, che infatti non sono mancate: una dettagliata critica sull’uso della metafora del “romanzo a catena” in Dworkin è stata formulata dal giurista Gérard Timsit dell’Université Paris I³⁰.

Forse meno noto è l’uso di questa tecnica della scrittura collettiva anche nella poesia (di cui Dworkin non parla). Al Premio Nobel messicano Octavio Paz (1914-1998) si deve un esperimento di poesia collettiva, secondo il modello giapponese del *renga*, o poesia a catena: il *renga* ha una lunga tradizione letteraria in Giappone e consiste nell’affidare lo sviluppo di un componimento poetico dalla struttura metrica tradizionale a più poeti, ciascuno dei quali completa il verso di chi l’ha preceduto³¹. In un saggio Paz esprime non solo la sua visione poetica del *renga*, ma l’intera sua visione poetica:

L’elemento combinatorio consiste nella scrittura di una poesia da parte di un gruppo di poeti. Seguendo un ordine circolare, ogni poeta scrive in sequenza la strofa che gli tocca, e il suo intervento si ripete più volte. È un movimento rotatorio che a poco a poco tratteggia il testo, e non sono esclusi né il calcolo, né la casualità. Sottolineo che il *renga* è una combinazione non di segni, bensì di produttori di segni: i poeti³².

L’interesse per questo tipo di improvvisazione collettiva era presente nei surrealisti francesi – ai quali Paz era culturalmente vicino – con il nome di *cadavre exquis* (cadavere squisito), a causa dell’imprevedibile

²⁹ *Ibidem*. L’autore cita “Dworkin, 1986”, cioè R. Dworkin, *Law’s Empire*, Belknap Press of Harvard University Press, 1986, con varie edizioni successive. Non ho potuto vedere *Law’s Empire* che, nel catalogo on line del Sistema Bibliotecario Nazionale, non risulta presente nelle biblioteche italiane.

³⁰ G. Timsit, *Le roman à la chaîne – Les limites d’une métaphore*, in *Revue Internationale de Philosophie*, No. 233, 2005, 393-411, online al link <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-philosophie-2005-3-page-393.htm>.

³¹ Sul complesso sistema metrico del *renga* e sulla sua rilevanza nella cultura giapponese – dal primo verso del *renga* sembra derivata la forma poetica dell’*haiku* – si veda: P. Zanotti, *Introduzione alla storia della poesia giapponese*, Marsilio, 2012: vol. 1, *Dalle origini all’Ottocento*, 159 ss. (vd. soprattutto la Bibliografia, 140-150); vol. 2, *Dall’Ottocento al Duemila*, 161 ss. (vd. soprattutto la Bibliografia, 140-149). M.G. Losano, *L’America latina e i primi trattati paritetici del Giappone moderno - I trattati con Perù, Messico e Brasile, 1873-1895*, Accademia University Press, in stampa: in particolare il Cap. II, § 7. *Lo scrittore messicano Octavio Paz, premio Nobel e diplomatico in Giappone: a) Il contatto di Paz con la cultura giapponese; b) Paz sperimenta con quattro poeti europei la poesia collettiva giapponese, ‘renga’*.

³² O. Paz, *Centro móvil*, in O. Paz, *Obras completas*, vol. 2, cit., 368-376. *El primer renga occidental* è stato pubblicato: O. Paz (con J. Roubaud, E. Sanguinetti, C. Tomlinson), *Renga: poème*, Présenté par Claude Roy, Gallimard, 1971.

risultato di una delle prime realizzazioni di questo gioco colto, nel quale ogni partecipante aggiungeva su un foglio una parola senza conoscere quelle che precedevano. Al *renga* parigino organizzato da Paz parteciparono quattro poeti occidentali, tra cui anche Edoardo Sanguineti (1930-2010), uno degli animatori della neoavanguardia letteraria del “Gruppo 63”³³. Octavio Paz ricorda così quell’incontro:

Un dato curioso: volli introdurre la forma del poema collettivo, *renga*, nella poesia moderna. Nel 1969, a Parigi, scrivemmo in quattro poeti il primo *renga* occidentale: l’inglese Charles Tomlinson, il francese Jacques Roubaud, l’italiano Edoardo Sanguineti ed io – un messicano. [...] Per quanto concerne la mia attività personale di poeta, devo molto alla poesia giapponese. Noi latini confondiamo talvolta l’eloquenza con la poesia. I poeti giapponesi mi hanno insegnato la concisione, l’economia verbale, l’arte della reticenza e del silenzio. È stato un grande insegnamento. Tra i miei maestri annovero alcuni poeti giapponesi³⁴.

I precedenti accenni al romanzo a catena e alla poesia collettiva si riferiscono soprattutto alla ricezione nella ricerca giuridica di una tecnica letteraria, cioè di una metodologia di ricerca. Per questa via si accede però al ben più vasto campo della ricerca sui rapporti fra letteratura e diritto³⁵, che include soprattutto ricerche su testi letterari che si riferiscono al diritto, ricerche cioè sul contenuto dell’opera letteraria, e non sulla metodologia con cui la si può indagare. Invece, l’obiettivo di Dworkin era stato proprio quello di trasferire un metodo dal mondo della letteratura a quello del diritto: dal mondo in cui si costruisce un “romanzo a catena” al mondo in cui il giudice di *Common Law* costruisce la sua sentenza ricorrendo ai precedenti giurisprudenziali.

Gli studi su diritto e letteratura si possono oggi suddividere in tre filoni. Il primo analizza il *diritto nella letteratura*³⁶, cioè il modo in cui si narrano le indagini giudiziarie, le attività dei giudici e degli avvocati, nonché la ricerca della giustizia nel singolo individuo; il secondo filone si occupa di *ermeneutica giuridica*, perché prende in considerazione il modo in cui il lettore interpreta i testi giuridici; il terzo filone esamina la *stilistica giuridica*, cioè tanto il modo in cui si esprimono i documenti giuridici, quanto gli elementi narrativi, strutturali e retorici della prosa giuridica³⁷. Nelle singole ricerche i tre filoni tendono ad intersecarsi e a sovrapporsi.

Questo triplice settore interdisciplinare promette interessanti sviluppi per l’immediato futuro.

³³ N. Balestrini, A. Giuliani (a cura di), *Gruppo 63. La nuova letteratura, 34 scrittori, Palermo ottobre 1963*, Feltrinelli, 1964.

³⁴ L’intervista è intitolata *En el filo del viento: México y Japón. Conversación con Tetsuji Yamamoto y Yumio Awa*, in O. Paz, *Japón en Octavio Paz*, Edición, selección y prólogo de Aurelio Asiain, Fondo de Cultura Económica, 2014, 222-249: la citazione è a pagina 227 ss., Aurelio Asiain non indica la data della prima pubblicazione dell’intervista, ma rinvia a *Pequeña crónica de grandes días*, Fondo de Cultura Económica, México, 1990, e a O. Paz, *Obras completas, vol. III*, 2a ed.

³⁵ Per esempio, in ordine cronologico crescente: F. Pergolesi, *Il diritto nella letteratura. Saggio*, Società tipografica modenese, 1927 (estratto da *Archivio giuridico*, 1927, n. 1); A. Sansone, *Diritto e letteratura: un’introduzione generale*, Giuffrè, 2001; C. Faralli, M.P. Mittica (a cura di), *Diritto e letteratura: prospettive di ricerca*, Aracne, 2010; A.C. Amato Mangiameli, G. Saraceni (a cura di), *Il diritto nella letteratura. Una antologia*, Aracne, 2012.

³⁶ Corsivi dell’Autore del presente testo.

³⁷ Questa tripartizione venne formulata nel volume di J.-P. Barricelli, R.H. Weisberg, *Literature and the Law*, 1982 e ripresa poi in R.H. Weisberg, *Poetics, and Other Strategies of Law and Literature*, Columbia University Press, 1992. Richard Weisberg stesso ne fornisce una dettagliata sintesi (con bibliografia) nella voce *Diritto e letteratura*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, 1993, online al link https://www.treccani.it/enciclopedia/diritto-e-letteratura_%28Enciclopedia-delle-scienze-sociali%29/.

7 • 1 • 2025



**IL PARERE DELLA CORTE INTERNAZIONALE DI GIUSTIZIA
DEL LUGLIO 19 LUGLIO 2024 SULLE CONSEGUENZE GIURIDICHE DELLE
POLITICHE E PRATICHE DI ISRAELE NEL TERRITORIO PALESTINESE OCCUPATO,
INCLUSA GERUSALEMME EST**

MARCO PEDRAZZI

NAD
Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Altri contributi

IL PARERE DELLA CORTE INTERNAZIONALE DI GIUSTIZIA DEL 19 LUGLIO 2024 SULLE CONSEGUENZE GIURIDICHE DELLE POLITICHE E PRATICHE DI ISRAELE NEL TERRITORIO PALESTINESE OCCUPATO, INCLUSA GERUSALEMME EST

THE ADVISORY OPINION OF THE INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE OF 19 JULY 2024 ON THE LEGAL CONSEQUENCES ARISING FROM THE POLICIES AND PRACTICES OF ISRAEL IN THE OCCUPIED PALESTINIAN TERRITORY, INCLUDING EAST JERUSALEM

Marco Pedrazzi *

ABSTRACT

[It.] Il parere della Corte internazionale di giustizia del 19 luglio 2024 interviene in una fase drammatica della crisi mediorientale, ma non si occupa dell'assalto del 7 ottobre 2023 e delle conseguenze che la reazione israeliana sta provocando nella Striscia di Gaza, bensì delle politiche e pratiche di Israele nel Territorio palestinese occupato (TPO) dal 1967 ad oggi, con particolare riferimento alla Cisgiordania ed a Gerusalemme est. L'articolo si sofferma in particolare su tre conclusioni raggiunte dalla Corte nel quadro del parere: la prima attiene allo status della Striscia di Gaza, ritenuta tutt'ora soggetta al diritto dell'occupazione; la seconda è la valutazione secondo cui l'occupazione prolungata del TPO da parte israeliana è illecita, in conseguenza della politica annessionistica posta in essere da Israele a Gerusalemme est e in Cisgiordania, in violazione dello *ius ad bellum* nonché del diritto all'autodeterminazione del popolo palestinese; la terza attiene alla rilevazione di una politica di segregazione adottata da Israele nel TPO ai danni della popolazione palestinese. Viene sottolineata l'importanza delle valutazioni effettuate dalla Corte e al contempo sono evidenziati taluni limiti e lacune nel ragionamento giuridico seguito dalla stessa.

Parole chiave: Diritto Dell'occupazione – *Ius ad bellum* – Autodeterminazione dei popoli – Segregazione – Israele – Territorio palestinese occupato

[Eng.] The International Court of Justice's advisory opinion of 19 July 2024 was issued at a tragic turning point in the Middle East crisis, but it does not deal with the attack of 7 October 2023 or with the consequences that the Israeli reaction is provoking in the Gaza Strip. Rather, it considers the policies and practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory (OPT) from 1967 onwards, with particular reference to the West Bank and East Jerusalem. This article concentrates on three conclusions reached by the ICJ in that opinion: the first pertains to the status of the Gaza Strip, which the Court deems to be subject to the law of occupation, even today; the second is the determination of the unlawfulness of the continued presence of Israel in the OPT, due to the annexation policy pursued by Israel in East Jerusalem and the West Bank, in violation of the *jus ad bellum* and Palestinian self-determination; the third concerns the finding that Israeli policies in the OPT amount to segregation of the Palestinian population. While underlining the importance of the Court's findings, we highlight some limits and flaws in the ICJ's legal reasoning.

Keywords: Law of occupation – *Jus ad bellum* – Self-determination of peoples – Segregation – Israel – Occupied Palestinian Territory

* Professore ordinario di Diritto internazionale, Dipartimento di Studi internazionali, giuridici e storico-politici, Università degli Studi di Milano (<https://ror.org/00wjc7c48>). Il testo è stato referato internamente a cura della Direzione. Responsabile del controllo editoriale: Arianna Angeli.



SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Breve inquadramento del parere. 3. Lo *status* della Striscia di Gaza. 4. L'illiceità dell'occupazione. 5. La segregazione della popolazione palestinese. 6. Brevi considerazioni conclusive.



1. PREMESSA

Il parere della Corte internazionale di giustizia del 19 luglio 2024 interviene nella fase più drammatica che la crisi mediorientale abbia mai attraversato, ma non ha ad oggetto il conflitto che, a seguito dell'orrendo attacco del 7 ottobre 2023, ha investito il territorio della Striscia di Gaza con una violenza distruttrice di proporzioni apocalittiche¹. Un conflitto che, più di recente, si è esteso venendo a pregiudicare, o a minacciare in modo grave, la pace e la sicurezza internazionale dell'intera regione e anche oltre. Come è noto, gli effetti di tale conflitto in termini di gravi crimini internazionali, dai crimini di guerra a quelli contro l'umanità al genocidio addebitati da varie parti allo Stato di Israele e, per complicità, ad altri Paesi, sono oggetto di altri procedimenti davanti alla Corte, vale a dire di quelli contenziosi avviati dal Sudafrica contro Israele e dal Nicaragua contro la Germania, con riferimento ai quali la Corte non ha ancora avuto modo di pronunciarsi nel merito²; per tacere delle indagini avviate, anche nei confronti dei leader di Hamas, in altre sedi, quale la Corte penale internazionale³.

Il parere, richiesto dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 30 dicembre 2022, con nove mesi di anticipo rispetto al 7 ottobre, non si occupa della guerra di Gaza, anche se l'eco di ciò che a Gaza è successo e continua a succedere aleggia in varie parti del testo. Esso delinea un quadro più ampio, in senso storico e geografico, gettando una luce, pur nei limiti del *petitum*, su quanto precede, nell'arco di decenni, a partire dalla guerra dei sei giorni del 1967, l'attuale conflitto e su quanto lo ha circondato e lo circonda, nel restante Territorio palestinese occupato, cioè in Cisgiordania, inclusa Gerusalemme est: un quadro essenziale per una comprensione più chiara anche di quanto

¹ International Court of Justice (ICJ), *Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, Advisory Opinion*, 19 July 2024, in [icj-cij.org/sites/default/files/case-related/186/186-20240719-adv-01-00-en.pdf](https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/186/186-20240719-adv-01-00-en.pdf) (di seguito, "parere").

² Cfr. le successive ordinanze della Corte nel caso *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)* del 26 gennaio 2024, 28 marzo 2024 e 24 maggio 2024 e l'ordinanza nel caso *Alleged Breaches of Certain International Obligations in respect of the Occupied Palestinian Territory (Nicaragua v. Germany)* del 30 aprile 2024, tutte reperibili alla pagina web [icj-cij.org/decisions](https://www.icj-cij.org/decisions).

³ Cfr., in relazione al mandato d'arresto emesso il 21 novembre 2024 dalla I Camera preliminare della Corte nei confronti del primo ministro israeliano Benjamin Netanyahu e dell'ex ministro della difesa Yoav Gallant nonché di alcuni leader di Hamas, in [icc-cpi.int/news/situation-state-palestine-icc-pre-trial-chamber-i-rejects-state-israels-challenges](https://www.icc-cpi.int/news/situation-state-palestine-icc-pre-trial-chamber-i-rejects-state-israels-challenges). Nel frattempo, con Ris. 79/232 del 19 dicembre 2024, l'Assemblea generale ha rivolto alla Corte internazionale di giustizia un'ulteriore richiesta di parere su quali siano gli obblighi di Israele, quale potenza occupante e Stato membro delle Nazioni Unite, in relazione alla presenza ed alle attività dell'ONU, delle sue agenzie e dei suoi organi nonché di altre organizzazioni internazionali e Stati terzi, in e in connessione con il Territorio palestinese occupato, incluso al fine di garantire e facilitare la fornitura senza impedimenti di aiuti, richiesti con urgenza, essenziali alla sopravvivenza della popolazione civile palestinese nonché di servizi di base e assistenza umanitaria e per lo sviluppo, a beneficio della popolazione civile palestinese e a supporto del diritto all'autodeterminazione del popolo palestinese. La risoluzione è stata adottata con 137 voti a favore, 12 contrari e 22 astensioni. L'udienza per la discussione di questo caso ha avuto luogo dal 28 aprile al 2 maggio 2025.

sta accadendo oggi, almeno dal punto di vista di un inquadramento giuridico, sotto il profilo del diritto internazionale.

Il parere tratta di una serie di questioni fondamentali di grande ampiezza e rilevanza, in particolare sotto i profili dello *ius ad bellum*, dello *ius in bello*, specificamente del regime dell'occupazione bellica, e del principio di autodeterminazione dei popoli. Non potendo trattare in modo adeguato, nello spazio limitato di questo commento, di tutti gli aspetti e delle molteplici implicazioni del testo, mi limiterò ad evidenziare e a riflettere brevemente sugli esiti che mi paiono più significativi. L'*advisory opinion* si lega a doppio filo all'omologa precedente, emessa dalla Corte vent'anni prima, il 9 luglio 2004, ed avente ad oggetto un tema più ristretto, la costruzione del muro nel Territorio palestinese occupato⁴: la lettura data dalla Corte in quella occasione viene confermata ed estesa; ma è sulle tre novità a mio avviso più importanti che vorrei soffermare la mia attenzione: la definizione dello *status* della Striscia di Gaza a seguito del ritiro israeliano del 2005; la valutazione relativa all'illiceità dell'occupazione del Territorio palestinese occupato; le considerazioni in merito alla politica segregazionista posta in atto da Israele nel Territorio palestinese occupato.

2. BREVE INQUADRAMENTO DEL PARERE

Prima di addentrarci nell'esame dei contributi salienti del parere, si impone peraltro un breve inquadramento di carattere generale. Il parere è stato richiesto alla Corte ai sensi dell'art. 96 della Carta delle Nazioni Unite, secondo cui l'Assemblea generale, così come il Consiglio di sicurezza, può richiedere alla Corte di rilasciare un parere «su qualunque questione giuridica» («on any legal question»). I pareri della Corte non sono, per definizione, giuridicamente vincolanti, ma sono emessi dalla stessa all'esito di un procedimento analogo a quello contenzioso e contribuiscono alla giurisprudenza dell'«organo giudiziario principale delle Nazioni Unite» (art. 92 della Carta), incarnando la rilevazione da parte dello stesso del diritto internazionale applicabile alla situazione sotto esame con autorevolezza pari a quella che si esprime nelle sentenze.

Come già ricordato, il parere costituisce la seconda occasione in cui la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla crisi mediorientale: con il parere del 9 luglio 2004, essa aveva rilevato l'illiceità della costruzione del muro, cioè della complessa barriera difensiva circondante il territorio israeliano in fase di predisposizione, con riferimento alle porzioni della stessa incidenti sul Territorio palestinese occupato. La Corte innanzitutto rilevava che il territorio della Cisgiordania e di Gaza era soggetto ad occupazione bellica da parte di Israele; che l'annessione da parte di Israele di Gerusalemme est violava il divieto di annessione di territori con la forza, la quale è contraria al divieto di uso della forza nelle relazioni internazionali di cui all'art. 2.4 della Carta delle Nazioni Unite ed alla corrispondente norma consuetudinaria, nonché al diritto di autodeterminazione di cui è titolare il popolo palestinese; che illeciti, per violazione del divieto di cui all'art. 49.6 della IV Convenzione di Ginevra del 12 agosto 1949 sulla protezione delle persone civili in tempo di guerra (divieto per l'occupante di trasferire parte della propria popolazione nel territorio occupato), erano gli insediamenti israeliani nel territorio occupato; che la costruzione del muro, inglobando dal lato israeliano gran parte degli insediamenti

⁴ ICJ, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion*, 9 July 2004, ICJ Reports 2004, 136 ss. (di seguito “parere sul Muro”).

e porzioni rilevanti di territorio palestinese, era tale da dare luogo ad un fatto compiuto sul terreno tendenzialmente permanente, ammontando così ad una annessione di fatto; che tale costruzione si accompagnava a demolizioni di abitazioni e requisizione di terreni dei palestinesi, nonché a restrizioni alla libertà di movimento di questi ultimi, alle possibilità di accesso da parte loro alle altre parti del territorio palestinese, ma anche all'acqua e alle altre fonti di sostentamento nonché ai luoghi sacri, al lavoro, all'educazione, determinando in tal modo l'allontanamento di una parte della popolazione palestinese, con la conseguenza di un'ulteriore alterazione della composizione demografica dei territori interessati; che Israele non poteva invocare a giustificazione della propria condotta la legittima difesa né lo stato di necessità⁵.

Nel caso che ci occupa, l'Assemblea generale, nell'ambito dei suoi sforzi pluridecennali per promuovere una soluzione del problema palestinese, rivolge alla Corte due quesiti: a) quali sono le conseguenze giuridiche derivanti dalla perdurante violazione da parte di Israele del diritto del popolo palestinese all'autodeterminazione, dall'occupazione prolungata, dagli insediamenti e dall'annessione di porzioni del territorio occupato, incluse le misure tese ad alterare la composizione demografica, il carattere e lo *status* della città santa di Gerusalemme, e dalla adozione delle leggi e misure discriminatorie connesse? b) come incidono tali politiche e pratiche di Israele sullo *status* giuridico dell'occupazione, e quali sono le conseguenze giuridiche che discendono da questo *status* per tutti gli Stati e per le Nazioni Unite⁶?

La Corte è giunta all'emissione del proprio parere all'esito di un procedimento scritto e orale cui hanno partecipato numerosi Stati membri delle Nazioni Unite, lo Stato osservatore non membro di Palestina, la Lega degli Stati Arabi, l'Organizzazione per la Cooperazione Islamica e l'Unione Africana. Prima di addentrarsi nel merito, accertata la propria giurisdizione, non contestata da alcuno dei partecipanti, la Corte si è occupata del profilo dell'opportunità di pronunciare il proprio parere, come del resto è prassi costante nell'attività consultiva della stessa, e lo ha fatto conformandosi ad una giurisprudenza consolidata. La Corte, infatti, pur essendo tenuta in linea di principio a rispondere positivamente ad una richiesta di parere conforme alle previsioni della Carta, potrebbe decidere di non pronunciare un parere se dovesse ritenere che impellenti ragioni di opportunità, o meglio di *judicial propriety*, lo esigano: in particolare, se ritenesse che la richiesta di parere servisse ad aggirare il principio per cui la Corte può decidere una controversia fra due o più Stati soltanto ove tutte le parti in causa consentano alla sua giurisdizione. La Corte, tuttavia, non ha mai ritenuto che non fosse per essa appropriato pronunciare un parere, nemmeno laddove le questioni esaminate fossero (anche) oggetto di una controversia fra Stati ed uno degli Stati in causa si opponesse all'esercizio da parte della Corte della sua giurisdizione consultiva⁷. La Corte, dunque, nonostante l'opposizione di Israele, sottolinea, così come aveva già fatto nel parere sul Muro, che la questione palestinese non è meramente una controversia bilaterale fra Israele e Palestina e dunque essa non può esimersi dal dare il suo parere⁸.

Fra gli altri motivi addotti da alcune parti per dissuadere la Corte dal rendere il parere, interessa qui peraltro menzionare quello relativo ad un presunto vizio nella formulazione dei quesiti da parte

⁵ Parere sul Muro, cit., 167 ss. Il dispositivo del parere è riprodotto a 201 s.

⁶ UNGA Res. 77/247, 30 December 2022, § 18.

⁷ V., per tutti, R. Higgins, *The International Court of Justice*, in R. Higgins, P. Webb, D. Akande, S. Sivakumaran, J. Sloan (Eds.), *Oppenheim's International Law. United Nations*, vol. II, Oxford University Press, 2017, 1137 ss., 1168 s.

⁸ Cfr. parere sul Muro, cit., 157 ss.; parere, cit., § 33 ss. Se l'accertamento da parte della Corte della sua giurisdizione è unanime, la decisione di rispondere positivamente alla richiesta di parere è adottata con il voto contrario della vicepresidente Julia Sebutinde, la quale esprime la sua contrarietà anche su tutti i rimanenti punti del dispositivo.

dell'Assemblea generale, derivante dal fatto che i medesimi presuppongano l'illiceità delle politiche e pratiche di Israele in relazione ai territori occupati⁹. La Corte confuta questo argomento, sottolineando innanzitutto di avere il potere di riformulare eventualmente le questioni che le vengono poste e aggiungendo di non ritenere, nel caso specifico, che l'Assemblea generale intendesse limitare la libertà della Corte di determinare se le pratiche e politiche di Israele configurino o meno una violazione dei principi e delle regole di diritto internazionale¹⁰.

La Corte, infine, sempre preliminarmente all'esame del merito, evidenzia di avere a disposizione elementi di conoscenza della situazione sufficienti, nonostante la mancata partecipazione di Israele al procedimento, al di là della fase preliminare: elementi consistenti, in particolare, oltre che nelle informazioni fornite dai numerosi Stati e organizzazioni internazionali che hanno preso parte attiva al procedimento, in un voluminoso dossier prodotto dalle Nazioni Unite e composto da risoluzioni, rapporti e documenti di vario tipo prodotti nel corso degli anni dagli organi principali così come da molteplici organi sussidiari che si sono occupati della questione palestinese da diverse prospettive¹¹.

Il parere, nella sua parte relativa all'esame del merito, dopo avere brevemente ricostruito il contesto generale in una prospettiva storico-giuridica, identifica la portata ed il significato corretti da attribuire alle questioni sottoposte all'esame della Corte; passa quindi a determinare il diritto applicabile; si sofferma, alla luce delle norme giuridiche pertinenti, sulle politiche e pratiche di Israele nel Territorio palestinese occupato, esaminando specificamente la questione dell'occupazione prolungata, la politica degli insediamenti, le questioni dell'annessione del Territorio occupato, della legislazione e delle misure discriminatorie e dell'autodeterminazione; rileva gli effetti che le politiche e pratiche di Israele producono sullo *status* giuridico dell'occupazione e determina, infine, le conseguenze giuridiche delle politiche e pratiche di Israele e della rilevata illiceità della continua presenza di Israele nel Territorio palestinese occupato per lo Stato di Israele, per gli altri Stati e per le Nazioni Unite¹².

Nella parte dispositiva del parere, la Corte è quasi unanime nel valutare che lo Stato di Israele debba cessare immediatamente ogni nuova attività di insediamento ed evacuare i coloni dal Territorio palestinese occupato e che esso debba prestare riparazione per i danni causati alle persone fisiche e giuridiche in tale Territorio¹³, mentre qualche voto dissenziente accompagna le valutazioni dell'illiceità della continua presenza di Israele nel Territorio palestinese occupato e dei conseguenti obblighi di questo Stato di porre termine alla sua presenza in tale Territorio il più rapidamente possibile¹⁴; dell'obbligo di tutti gli Stati di non riconoscere la legalità della situazione determinata dall'illecita occupazione e di non prestare assistenza allo Stato di Israele nel mantenerla nonché degli obblighi delle Nazioni Unite di non riconoscere la legalità dell'occupazione e di prendere in considerazione le azioni richieste per porre fine il più rapidamente possibile a tale illecita presenza¹⁵.

⁹ V., per una contestazione netta relativa al presente punto, così come al precedente, la dichiarazione sottoposta dallo Stato di Israele nella fase scritta del procedimento, il 24 luglio 2023 (disponibile sul sito della Corte: [icj-cij.org/case/186](https://www.icj-cij.org/case/186)).

¹⁰ Parere, cit., § 48 s.

¹¹ Parere, cit., § 44 ss.

¹² Parere, cit., § 51 ss.

¹³ Paragrafi 5 e 6 del dispositivo (§ 285 del parere), approvati con l'unico dissenso della vicepresidente Sebutinde.

¹⁴ Paragrafi 3 e 4 del dispositivo, approvati con undici voti a favore e quattro contrari (i giudici Sebutinde, Tomka, Abraham e Aurescu).

¹⁵ Paragrafi 7, 8 e 9 del dispositivo, adottati con dodici voti a favore e tre contrari (Sebutinde, Abraham e Aurescu).

3. LO STATUS DELLA STRISCIA DI GAZA

Come ricordato sopra, la Corte non si occupa in modo specifico della situazione nella Striscia di Gaza, ma rileva che quest'ultima è compresa, insieme alla Cisgiordania e a Gerusalemme est, nel Territorio palestinese occupato, il quale costituisce dal punto di vista giuridico una singola unità territoriale, come attestato da una serie di risoluzioni dell'Assemblea generale e del Consiglio di sicurezza¹⁶. Già nel parere sul Muro del 2004 la Corte aveva rilevato che il Territorio palestinese era soggetto ad occupazione bellica, ma non si era soffermata sullo *status* giuridico della Striscia, dal momento che il muro non incideva sul territorio di quest'ultima. La questione si pone dal momento che, come ricordato dalla Corte, nel 2004 Israele annunciò un piano di disimpegno da Gaza e dal 2005 esso aveva completato il ritiro delle sue forze armate nonché degli insediamenti che erano stati costituiti nella Striscia. Se il governo di Israele non ha mai riconosciuto l'applicabilità *de iure* del diritto dell'occupazione nei territori palestinesi, alcuni Stati e osservatori ritengono che tale diritto non sia più applicabile a Gaza a far data dal ritiro israeliano del 2005, lo *status* di occupazione militare necessitando secondo tale opinione di una presenza militare sul terreno (*boots on the ground*). La Corte peraltro rileva che, come evidenziato dalla Commissione d'inchiesta internazionale indipendente sulle violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario commesse nel Territorio palestinese occupato, stabilita dal Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite con risoluzione del 23 luglio 2014, Israele ha mantenuto il controllo dello spazio aereo e delle acque territoriali di Gaza, così come dei valichi di passaggio alla frontiera della Striscia, della fornitura di infrastrutture civili, incluse l'acqua e l'elettricità, e di funzioni governative cruciali quale la gestione del registro della popolazione palestinese¹⁷. La Corte correttamente osserva che il criterio decisivo per accertare una situazione di occupazione militare non è tanto quello della presenza militare fisica, ma consiste piuttosto nel fatto che l'autorità sia stata stabilita e possa essere esercitata (art. 42 del Regolamento dell'Aia del 1907¹⁸), il che può accadere anche laddove lo Stato, pur non fisicamente presente, abbia la capacità di far valere la sua autorità, facendo sentire la sua presenza fisica in un tempo ragionevole. Una potenza occupante che ritiri la sua presenza fisica in tutto o in parte «may still bear obligations under the law of occupation to the extent that it remains capable of exercising, and continues to exercise, elements of its authority in place of the local government»¹⁹. Adottando dunque, come parrebbe, un approccio funzionale all'applicazione del diritto dell'occupazione, che consente anche, eccezionalmente, di individuare situazioni di occupazione che potremmo definire “non piena”²⁰, la Corte ritiene che Israele abbia conservato la

¹⁶ Parere, cit., § 78.

¹⁷ Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and Israel, *Report*, UN Doc. A/77/328, 14 September 2022, § 19 e parere, cit., § 89.

¹⁸ *Règlement*, annesso alla *Convention (IV) concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre*, La Haye, 18 octobre 1907. Il Regolamento (reperibile alla pagina web ihl-databases.icrc.org/fr/ihl-treaties/hague-conv-iv-1907?activeTab=default) è ritenuto corrispondente alla consuetudine internazionale.

¹⁹ Parere, cit., § 92.

²⁰ Tale approccio risulta adottato, in particolare, dal Comitato internazionale della Croce Rossa: cfr. ICRC, *International humanitarian law and the challenges of contemporary armed conflicts*, *Report*, Geneva, October 2015, presentato alla 32ma Conferenza internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, Ginevra, 8-10 dicembre 2015 (32IC/15/11), 11-12. Si veda in particolare 12: «The ICRC considers (...) that in some specific and rather exceptional cases – in particular when foreign forces withdraw from occupied territory (or parts thereof) but retain key elements of authority or other important governmental functions usually performed by an occupying power – the law of occupation may continue to apply within the territorial and functional limits of such competences. Indeed, despite the lack of the physical presence of foreign forces in the territory concerned, the retained authority may amount to effective control for the purposes of the law of occupation and entail the continued application of the relevant provisions of this body of norms». Si veda altresì A. Gross, *The Writing on the Wall: Rethinking the International Law of Occupation*, Cambridge University Press, 2017, 213 ss. Cfr. anche sul punto, da ultimo, M. Pertile, *Il parere consultivo della Corte internazionale di giustizia sulle conseguenze giuridiche derivanti dalle politiche e dalle pratiche di Israele nel Territorio palestinese occupato: implicazioni per il diritto internazionale umanitario*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2025, 177 ss., a 181 ss.

capacità di esercitare alcuni elementi chiave di autorità sulla Striscia di Gaza e abbia continuato a farlo²¹. Essa rileva per inciso che ciò risulta tanto più vero dopo il 7 ottobre 2023. La Corte, dunque, conclude che il ritiro di Israele dalla Striscia non abbia interamente liberato tale Stato dagli obblighi per esso derivanti dal diritto dell'occupazione: tali obblighi rimangono commisurati al grado di controllo effettivo da esso esercitato. È un peccato che la Corte non abbia modo di approfondire quale sia il grado di controllo effettivo esercitato da Israele a Gaza, né il livello dell'autorità nelle mani di Hamas, quantomeno prima del 7 ottobre 2023, e quali obblighi di conseguenza continuino a gravare sullo Stato di Israele in relazione alla Striscia²².

4. L'ILLICITÀ DELL'OCCUPAZIONE

La Corte evidenzia come le politiche e pratiche messe in atto da Israele, dalla continua espansione degli insediamenti nel Territorio occupato, sostenuti o condonati dallo Stato israeliano, alla costruzione delle infrastrutture ad essi connesse, incluso il muro, dallo sfruttamento delle risorse del Territorio occupato alla proclamazione di Gerusalemme quale capitale di Israele, dalla generale applicazione della legge israeliana a Gerusalemme est alla sua estesa applicazione in Cisgiordania (in particolare negli insediamenti e ai coloni israeliani), contribuiscano a radicare il controllo di Israele su tale territorio, con specifico riferimento a Gerusalemme est e all'area C della Cisgiordania²³. Il parere sottolinea come tali misure siano finalizzate a rimanere in vigore indefinitamente e come esse si traducano nella annessione di ampie porzioni del Territorio occupato²⁴. La Corte usa il termine “annessione” a qualificare non solo l'annessione *de jure*, cioè la formale proclamazione di sovranità su un territorio, ma anche l'annessione *de facto*, consistente negli atti tesi a creare un fatto compiuto sul terreno tale da consolidare il controllo permanente dello Stato su un territorio occupato. Tali prassi violano gravemente il divieto di acquisizione di territori con la forza, corollario del divieto di uso della forza nelle relazioni internazionali, proclamato nell'art. 2.4 della Carta delle Nazioni Unite e chiaramente attestato nel diritto consuetudinario²⁵.

²¹ Cfr. anche S.S. Jaber, I. Bantekas, *The Status of Gaza as Occupied Territory under International Law*, in *ICLQ*, 2023, 1069 ss. Secondo F. Favuzza, M. Longobardo, *The Status of the Gaza Strip before and after 7 October 2023 under the Law of Occupation*, in *Revue Belge de Droit International*, 2024, vol. 57 (in corso di pubblicazione, versione pre-stampa disponibile su www.ssrn.com), non solo Gaza è rimasta sotto occupazione israeliana dopo il 2005 (e ci rimane anche dopo il 7 ottobre), ma il fatto che esistesse in tale territorio una forte autorità locale (Hamas) costituisce una mera circostanza di fatto da prendere in considerazione nel misurare il rispetto da parte di Israele del diritto dell'occupazione. Da ultimo, nega l'applicabilità del diritto dell'occupazione a Gaza la Corte suprema israeliana, riunita quale Alta Corte di giustizia (HCJ), *Gisha v. Government of Israel*, decisione del 27 marzo 2025, in ebraico: cfr., fra gli altri, Y. Shany, A. Cohen, *Limited Protection: Israel's High Court of Justice Rejection of Gaza Humanitarian Aid Petition*, in *Just Security*, 1° aprile 2025; N. Gordon, M. Haddad, *How Did the Israeli Supreme Court Legitimise Starvation as a Weapon of War? An Autopsy of a Ruling (Part I) e (Part II)*, in *Opinio Juris*, 14 maggio 2025.

²² Si vedano in tal senso le osservazioni dell'opinione individuale della giudice statunitense Sarah H. Cleveland, allegata al parere, § 11 ss., in particolare § 24 e 25. In senso critico, cfr. altresì Y. Shany, A. Cohen, *Another Brick in the Wall? The ICJ Advisory Opinion on Israeli Policies and Practices in the Occupied Palestinian Territory*, in *Lamfare*, 24 luglio 2024.

²³ Si ricorda che la suddivisione del territorio della Cisgiordania in tre aree (A, B e C) è stata stabilita con il c.d. Accordo di Oslo II tra lo Stato di Israele e l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina (*Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip*), firmato a Washington il 28 settembre 1995: mentre nelle aree A e B venivano concessi limitati poteri di autogoverno alla costituenda Autorità nazionale palestinese, l'area C, comprendente più del 60% della Cisgiordania, sarebbe rimasta sotto il pieno controllo israeliano. Il testo dell'accordo è riprodotto alla pagina web un.org/unispal/document/auto-insert-185434/.

²⁴ Cfr. parere, cit., § 111 ss. e, in particolare, § 173.

²⁵ Per una diversa lettura del divieto di acquisizione di territori con la forza, ricostruito quale principio fondativo autonomo del diritto internazionale, pur connesso al divieto di uso della forza nonché al principio di autodeterminazione e alla tutela della sovranità statale, cfr. I. Brunk, M. Hakimi, *The Prohibition of Annexations and the Foundations of Modern International Law*, in *AJIL*, 2024, 407 ss.

La Corte si sofferma più avanti sul diritto di autodeterminazione, che già in più occasioni aveva riconosciuto quale principio essenziale del diritto internazionale, discendente da un obbligo *erga omnes*, il cui rispetto è in quanto tale esigibile da tutti gli Stati, rilevando chiaramente la titolarità di tale diritto in capo al popolo palestinese²⁶. Qui la Corte compie un passo ulteriore, affermando per la prima volta che «in casi di occupazione straniera come il presente» tale diritto «costituisce una norma imperativa del diritto internazionale»²⁷. Si tratta di un'affermazione importante, benché da lungo tempo la dottrina annoverasse il diritto di autodeterminazione tra le norme di *ius cogens* e in tal senso si sia espressa anche la Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite²⁸. Anche in questo caso, peraltro, si può lamentare l'assenza di motivazione dell'affermazione della Corte e la mancanza di spiegazione per l'inciso teso a limitare la stessa ai «casi di occupazione straniera come il presente»²⁹.

La Corte rileva quindi quanto le politiche e pratiche di Israele, risultando nell'annessione di ampie porzioni del Territorio palestinese occupato, in un contributo all'allontanamento dei palestinesi da certe aree, in particolare dall'area C e da Gerusalemme est, nella privazione del godimento da parte del popolo palestinese delle risorse naturali del Territorio, nella dipendenza da Israele di quest'ultimo, specialmente della Striscia di Gaza, per l'approvvigionamento di beni e servizi essenziali, comportino altrettante violazioni del diritto all'autodeterminazione del popolo palestinese, impedendo a quest'ultimo di determinare liberamente il proprio *status* e di perseguire il proprio sviluppo economico, sociale e culturale. Il pregiudizio al diritto di autodeterminazione risulta aggravato dal prolungarsi nel tempo di tali condotte³⁰.

Dalle predette considerazioni, la Corte trae la conseguenza dell'illiceità dell'occupazione israeliana. Va premesso che essa interpreta la seconda domanda rivolta dall'Assemblea generale, relativa, come si è visto, all'incidenza delle politiche e pratiche di Israele nel Territorio palestinese occupato sullo *status* giuridico dell'occupazione, come attinente ad una determinazione della liceità dell'occupazione stessa. Inoltre, la Corte evidenzia come tale questione debba essere risolta alla luce dello *ius ad bellum*, rimanendo impregiudicata l'applicazione dello *ius in bello* all'occupazione, a prescindere dalla sua liceità³¹. I giudici non si pronunciano sul fatto se l'occupazione da parte di Israele dei territori fosse lecita o illecita all'origine (il che dipende naturalmente dal fatto se l'uso della forza da parte di Israele nella Guerra dei sei giorni del giugno 1967 fosse giustificabile o meno a titolo di legittima difesa),

²⁶ Cfr. Parere, cit., § 230 ss., nonché *Case concerning East Timor* (Portugal v. Australia), *Judgment*, 30 June 1995, in *ICJ Reports* 1995, 90 ss.; parere sul Muro, cit., 136 ss.; *Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965*, *Advisory Opinion*, 25 February 2019, *ICJ Reports* 2019, 95 ss.

²⁷ Parere, cit., § 233.

²⁸ Cfr. International Law Commission, *Draft conclusions on the identification and legal consequences of peremptory norms of general international law (ius cogens), with commentaries*, UN Doc. A/77/10, 2022, *Annex*.

²⁹ Cfr. in merito la dichiarazione del giudice Dire Tladi, allegata al parere, il quale rileva anche l'incoerenza della Corte, laddove essa riconduce alla natura *erga omnes* degli obblighi violati da Israele (§ 274 del parere), anziché all'appartenenza di questi allo *ius cogens*, gli obblighi che essa pone a carico degli Stati terzi. Cfr. anche le considerazioni di M. Arcari, *Un'occupazione, un'annessione, una norma imperativa. Note sul parere della Corte internazionale di giustizia del 19 luglio 2024*, *DUDI*, vol. 18, 2024, 633 ss., a 640 ss., secondo cui «la dichiarazione della Corte sul carattere cogente del diritto di autodeterminazione può ben essere interpretata nel senso di significare che, in situazioni estreme di occupazione sconfinanti nell'annessione, l'autodeterminazione indica un fine (la costituzione di uno Stato indipendente) la cui realizzazione, in analogia con quanto affermato nella risoluzione 1514(XV) dell'AG relativa alla concessione dell'indipendenza ai popoli coloniali, non può essere ritardata o sottoposta a condizioni» (643). In senso critico, v. altresì H. Deng, *Reflections on the Identification of Jus Cogens by the ICJ in the Advisory Opinion on the Legality of Israel's Occupation of Palestinian Territories: Taking into Account the ILC Draft Conclusions on Jus Cogens*, in *EJIL: Talk!*, 27 August 2024.

³⁰ Parere, cit., § 237 ss.

³¹ Cfr. parere, cit., § 250 s.

concentrandosi invece sulla liceità dell'occupazione nella situazione attuale. Essi concludono che l'abuso prolungato da parte di Israele della sua posizione di Potenza occupante, risultante dall'annessione e dalla pretesa all'esercizio di un controllo permanente sul Territorio palestinese occupato nonché dalla frustrazione continua del diritto del popolo palestinese all'autodeterminazione, viola principi fondamentali del diritto internazionale, rendendo in tal modo illecita la presenza di Israele in tale territorio. Tale illiceità si estende al Territorio palestinese occupato nella sua interezza³². Ne discende l'obbligo di Israele di porre fine alla sua presenza nel Territorio palestinese occupato il più rapidamente possibile, mentre nell'immediato tale Stato deve interrompere ogni nuovo insediamento e rimuovere leggi e misure che sostengano la situazione di illiceità, incluse le misure tese a modificare la composizione demografica di qualunque parte del territorio. Lo Stato deve inoltre prestare piena riparazione per i danni causati a persone fisiche e giuridiche dai suoi atti internazionalmente illeciti, inclusa la *restitutio in integrum* consistente nella evacuazione dei coloni dagli insediamenti esistenti³³. La Corte evidenzia quindi le conseguenze della situazione per gli Stati terzi e per le Nazioni Unite: essa sottolinea come sia compito dell'Assemblea generale e del Consiglio di sicurezza stabilire le modalità necessarie a garantire la cessazione dell'illecita presenza israeliana e la piena realizzazione del diritto palestinese all'autodeterminazione, mentre gli Stati membri devono cooperare con le Nazioni Unite per attuare tali modalità. Tenendo conto delle numerose risoluzioni adottate nel tempo dai due organi summenzionati, grava sugli Stati membri dell'ONU l'obbligo di non riconoscere alcun cambiamento nelle caratteristiche fisiche, nella composizione demografica, nella struttura istituzionale o nello *status* del Territorio palestinese occupato, che non sia concordato tra le parti all'esito di negoziati, e di distinguere, nel trattare con lo Stato di Israele, tra il territorio di quest'ultimo e il Territorio palestinese occupato sin dal 1967. La Corte ritiene inoltre che, in virtù della natura e dell'importanza dei diritti e degli obblighi coinvolti (dei quali ultimi è ricordata la natura *erga omnes*)³⁴, tutti gli Stati abbiano l'obbligo di non riconoscere quale lecita la situazione risultante dall'illecita presenza di Israele nel Territorio palestinese occupato e di non prestare aiuto o assistenza nel mantenimento di tale situazione. Essi devono anzi fare in modo, nel rispetto della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale, che ogni ostacolo all'esercizio del diritto all'autodeterminazione da parte del popolo palestinese risultante dall'illecita presenza israeliana abbia fine. Devono inoltre adoperarsi per far sì che Israele rispetti il diritto internazionale umanitario, in conformità dell'obbligo di assicurare il rispetto di tale diritto discendente dall'art. 1 comune delle Convenzioni di Ginevra. Il divieto di riconoscimento di cui sopra si applica altresì alle organizzazioni internazionali, incluse le Nazioni Unite³⁵.

È un peccato che la Corte non abbia specificato meglio l'inciso riportato sopra secondo cui gli Stati membri delle Nazioni Unite avrebbero l'obbligo di non riconoscere cambiamenti del Territorio

³² Parere, cit., § 261 s. Nella loro opinione individuale congiunta cit., i giudici Tomka, Abraham e Aurescu contestano la conclusione raggiunta dalla Corte in merito all'illiceità dell'occupazione, ritenendo che essa manchi di qualunque giustificazione giuridica (cfr. § 6 e 22). Per parte sua, la giudice Cleveland, nella sua opinione individuale cit., contesta il fatto che la suddetta conclusione si applichi alla situazione attuale di Gaza, sia in virtù della delimitazione temporale che la stessa Corte si è data nell'emettere il parere sia perché l'analisi della Corte, basata sullo *jus ad bellum*, non si è soffermata sulla situazione della Striscia (§ 21).

³³ Parere, cit., § 267 ss.

³⁴ Cfr. § 274 del parere nonché *supra*, nota 28.

³⁵ Parere, cit., § 275 ss. Si veda altresì la Ris. ES-10/24 dell'Assemblea generale del 18 settembre 2024 (adottata con 124 voti a favore, 14 contrari e 43 astensioni), che richiama Israele e gli altri Stati alle loro responsabilità al fine di attuare le indicazioni contenute nel parere della Corte.

palestinese occupato «except as agreed by the parties through negotiations»³⁶. Non vi è dubbio che accordi tra le parti, si collochino essi o meno sulla scia degli accordi c.d. di Oslo, siano indispensabili per definire una serie di dettagli che dovranno presiedere, se mai tale risultato verrà conseguito, al passaggio di poteri ed alla delineazione dei rapporti tra lo Stato di Israele e il nuovo Stato palestinese o, se si preferisce, lo Stato di Palestina finalmente effettivo. Ma sarebbe stato opportuno ricordare che nessun accordo tra le parti potrà mai, in pendenza della situazione di occupazione, attribuire ad Israele la sovranità su porzioni del Territorio palestinese occupato, senza con ciò violare il divieto di acquisizione di territori con la forza e il diritto all'autodeterminazione del popolo palestinese, considerando la dubbia genuinità di qualunque consenso in proposito da parte palestinese. La natura cogente del divieto di uso della forza nelle relazioni internazionali e del diritto di autodeterminazione, affermata dalla Corte per quanto riguarda quest'ultimo, non può che rafforzare tale conclusione³⁷.

Il risultato cui perviene la Corte, cioè l'affermazione dell'illiceità dell'occupazione israeliana, è pienamente condivisibile, considerando il contrasto radicale che sussiste fra le modalità con cui tale occupazione è stata ed è gestita, per tutta la lunghissima durata che la contraddistingue, e le conseguenze aberranti cui sta conducendo ed i precetti derivanti da principi fondamentali dell'ordinamento internazionale, ma ancora una volta occorre rilevare che un ragionamento più articolato da parte della Corte avrebbe potuto offrire un fondamento giuridico più solido all'intero impianto motivazionale³⁸.

5. LA SEGREGAZIONE DELLA POPOLAZIONE PALESTINESE

Nel suo parere la Corte ha anche modo di soffermarsi sulle varie forme di discriminazione ai danni della popolazione palestinese risultanti dalle misure e dalle pratiche messe in atto da Israele nel Territorio palestinese occupato. Essa esamina le restrizioni alle possibilità di ottenere o di mantenere la residenza da parte dei palestinesi nel territorio di Gerusalemme est, restrizioni che non si applicano ai coloni israeliani della Cisgiordania e che paiono finalizzate a consolidare l'annessione di tale territorio allo Stato di Israele; le limitazioni imposte all'accesso dei palestinesi a gran parte dell'area C della Cisgiordania, comprese le strade di passaggio utilizzate dagli israeliani e dai coloni, accompagnate dalla distruzione di altre strade e infrastrutture utilizzate dai palestinesi nella West Bank, limitazioni e misure non giustificabili per ragioni di sicurezza laddove questa attenga alla protezione degli insediamenti illegali; le demolizioni di abitazioni e altre infrastrutture palestinesi, utilizzate quale sanzione punitiva a fronte della commissione di reati: misura che non viene mai applicata ai danni di civili israeliani e che può configurare una violazione dell'art. 53 della quarta Convenzione di Ginevra³⁹, che proibisce la distruzione di beni mobili o immobili

³⁶ Parere, cit., § 278. La formula è ripresa da risoluzioni del Consiglio di sicurezza e dell'Assemblea generale.

³⁷ Si rimanda alla nota 29, *supra*. Si consideri del resto anche la sottolineatura da parte della Corte del fatto che Israele, quale potenza occupante, abbia l'obbligo di non impedire al popolo palestinese di esercitare il suo diritto all'autodeterminazione «over the entirety of the Occupied Palestinian Territory»: parere, cit., § 237.

³⁸ In merito alle difficoltà che solleva il ragionamento della Corte v. M. Arcari, *Un'occupazione*, cit., 636 ss.; M. Longobardo, *Legal Consequences Arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, Including East Jerusalem. Advisory Opinion*, in *AJIL*, 2024, 291 ss., 294 ss. V. altresì M. Pertile, *Il parere consultivo*, cit., 186 ss. nonché M. Milanovic, *ICJ Delivers Advisory Opinion on the Legality of Israel's Occupation of Palestine Territories*, in *EJIL: Talk!*, 20 July 2024 e M. Milanovic, *A Hypothetical Scenario on Illegal Occupation*, in *EJIL: Talk!*, 28 August 2024.

³⁹ *Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War*, Geneva, 12 August 1949, UNTS, vol. 75, 1950, 287 ss. La Convenzione è entrata in vigore sul piano internazionale il 21 ottobre 1950 e vincola Israele e Palestina. Le quattro convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 sono del resto ritenute largamente corrispondenti alla consuetudine internazionale.

in territorio occupato, tranne che essa sia resa assolutamente necessaria dalle operazioni militari, nonché dell'art. 33 della stessa Convenzione, che vieta le punizioni collettive; le demolizioni utilizzate, in alternativa, per mancanza di permesso edilizio, a fronte di una situazione in cui la grande maggioranza delle richieste di permesso presentate dai palestinesi, per quelle limitate aree in cui possono stabilirsi, viene negata, mentre le richieste presentate da israeliani risultano in un tasso elevato di approvazioni e le stesse demolizioni sono applicate in modo molto più solerte e diffuso nei confronti dei primi piuttosto che dei secondi. La Corte correttamente ritiene che questo insieme di misure e restrizioni configuri una differenza di trattamento che non può essere giustificata sulla base di criteri ragionevoli e oggettivi, che esso non risponda a finalità pubbliche legittime e che tale regime complessivo costituisca una discriminazione sistemica, fondata, tra l'altro, su razza, religione o origine etnica, in violazione degli articoli 2.1 e 26 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, dell'art. 2.2 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e dell'art. 2 della Convenzione sulla eliminazione della discriminazione razziale (CERD)⁴⁰.

Il nocciolo della questione è però rappresentato dall'accusa rivolta da molte parti ad Israele di praticare una politica di *apartheid* nei confronti della popolazione palestinese. Su questo tema la Corte fa alcune affermazioni importanti. Il punto di partenza è dato dall'art. 3 CERD, che recita:

States Parties particularly condemn racial segregation and *apartheid* and undertake to prevent, prohibit and eradicate all practices of this nature in territories under their jurisdiction.

La norma, pur riferendosi evidentemente a forme particolarmente gravi di discriminazione razziale di carattere sistemico, non definisce né la segregazione né l'*apartheid* né specifica quali siano le differenze fra i due concetti. La Convenzione internazionale contro il crimine di *apartheid* offre di quest'ultimo una definizione complessa, che lo identifica negli atti inumani commessi allo scopo di stabilire e di mantenere il dominio di un gruppo razziale su un altro e di opprimerlo in modo sistematico, quali il diniego del diritto alla vita e alla libertà personale nei confronti degli appartenenti a tale altro gruppo razziale e altre condotte tra cui:

Any legislative measures and other measures calculated to prevent a racial group or groups from participation in the political, social, economic and cultural life of the country and the deliberate creation of conditions preventing the full development of such a group or groups, in particular by denying to members of a racial group or groups basic human rights and freedoms, including the right to work, the right to form recognized trade unions, the right to education, the right to leave and to return to their country, the right to a nationality, the right to freedom of movement and residence, the right to freedom of opinion and expression, and the right to freedom of peaceful assembly and association;

⁴⁰ Cfr. parere, cit., § 180 ss. e, in particolare, § 223. Cfr. altresì i principi generali antidiscriminazione contenuti nel Patto sui diritti civili e politici (*International Covenant on Civil and Political Rights* del 16 dicembre 1966, entrato in vigore sul piano internazionale il 23 marzo 1976, UNTS, vol. 999, 1976, 171 ss.), art. 2.1 e art. 26, nonché nell'art. 2 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* del 16 dicembre 1966, entrato in vigore sul piano internazionale il 3 gennaio 1976, UNTS, vol. 993, 1976, 3 ss.); i più specifici obblighi di contrasto della discriminazione razziale contenuti nell'art. 2 della Convenzione sulla discriminazione razziale (*International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* del 21 dicembre 1965, entrata in vigore sul piano internazionale il 4 gennaio 1969, UNTS, vol. 660, 1969, 211 ss.). La Convenzione definisce la discriminazione razziale, all'art. 1, come «any distinction, exclusion, restriction or preference based on race, colour, descent, or national or ethnic origin which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise, on an equal footing, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural or any other field of public life». Israele è parte dei tre strumenti qui ricordati.

nonché:

Any measures including legislative measures, designed to divide the population along racial lines by the creation of separate reserves and ghettos for the members of a racial group or groups, the prohibition of mixed marriages among members of various racial groups, the expropriation of landed property belonging to a racial group or groups or to members thereof⁴¹.

Lo Statuto di Roma della Corte penale internazionale identifica, invece, sulla stessa scia ma in modo più restrittivo, il crimine contro l'umanità di *apartheid* con “atti inumani di carattere simile” a quello degli altri crimini contro l'umanità (quali omicidio, sterminio, deportazione, tortura, stupro, sparizione forzata, persecuzione...) commessi nel contesto di un regime istituzionalizzato di oppressione sistematica e di dominio da parte di un gruppo razziale su un altro gruppo razziale, con l'intento di mantenere tale regime⁴². Senonché gli ultimi due strumenti non sono applicabili allo Stato di Israele, che non ne è parte. Occorrerebbe dunque effettuare una difficile valutazione in merito alla corrispondenza di tali definizioni al diritto consuetudinario, tenendo oltretutto presente il fatto che lo Statuto della Corte e, almeno entro certi limiti, anche la Convenzione del 1973 hanno ad oggetto la responsabilità penale individuale anziché quella dello Stato⁴³. E ad ogni modo neppure tali strumenti ci consentono di distinguere con chiarezza l'*apartheid* da “simili politiche di segregazione” cui pure la Convenzione menzionata da ultimo fa riferimento. Nella CERD, la segregazione è palesemente concetto più ampio all'interno del quale è compreso l'*apartheid*, ma il Comitato sulla eliminazione della discriminazione razziale, organo di controllo istituito dalla Convenzione, non ha ad oggi definito con precisione i contorni di quest'ultimo⁴⁴.

La Corte, che nota come l'art. 3 CERD si riferisca a forme particolarmente gravi di discriminazione razziale, rileva che le politiche e pratiche di Israele nella Cisgiordania e a Gerusalemme est pongono in atto una separazione tra la popolazione palestinese e i coloni: una separazione fisica, in primo luogo, laddove i palestinesi risultano isolati dai coloni, ma spesso anche tra di loro; una separazione che è anche giuridica, laddove coloni e palestinesi sono soggetti a leggi diverse e i coloni sono esenti dalle restrizioni che si applicano ai palestinesi. La Corte ne conclude che la legislazione e le misure adottate dallo Stato di Israele sono funzionali a mantenere una separazione pressoché completa tra la comunità dei coloni e quella dei palestinesi e ciò costituisce una violazione dell'art. 3 CERD.

La Corte, dunque, rileva che vi è segregazione, ma non prende chiara posizione sul punto se le misure e pratiche in atto configurino un vero e proprio regime di *apartheid*⁴⁵.

⁴¹ *International Convention for the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid* del 30 novembre 1973, entrata in vigore sul piano internazionale il 18 luglio 1976 (UNTS, vol. 1015, 1976, 243 ss.), art. II (sono riportate le lettere c) e d)).

⁴² Cfr. *Rome Statute of the International Criminal Court* del 17 luglio 1998, in vigore sul piano internazionale dal 1° luglio 2002 (UNTS, vol. 2187, 2004, 91 ss.), art. 7.1(j) e 7.2(b).

⁴³ A favore dell'utilizzo della Convenzione del 1973 e dello Statuto ai fini dell'interpretazione del concetto di *apartheid* all'interno della CERD cfr. la dichiarazione del giudice Brant allegata al parere della Corte, § 10. Il progetto di articoli sui crimini contro l'umanità della Commissione del diritto internazionale del 2019 (in UN Doc. A/74/10), all'art. 2, riproduce la definizione del crimine di *apartheid* contenuta nello Statuto di Roma.

⁴⁴ Cfr. opinione individuale del giudice Nolte, allegata al parere, § 16. Cfr. altresì D. Keane, ‘*Racial Segregation and Apartheid*’ in the ICJ Advisory Opinion, in *EJIL: Talk!*, 31 July 2024.

⁴⁵ Come correttamente rilevato nell'opinione individuale del giudice Nolte cit., § 8, il quale tuttavia non ritiene vi siano gli elementi neppure per accertare una segregazione, che, secondo Nolte, necessita tanto quanto l'*apartheid* di un elemento di intenzionalità difficilmente dimostrabile. Ritiene invece che la Corte individui correttamente una violazione del divieto di *apartheid* il giudice sudafricano Tladi, nella sua dichiarazione cit. (§ 36). Anche secondo il presidente Salam non vi è dubbio che le politiche e pratiche di Israele diano luogo ad un regime di *apartheid* (sua dichiarazione allegata al parere, § 16 ss.).

Le considerazioni della Corte sono importanti e condivisibili nei limiti in cui individuano in Cisgiordania e a Gerusalemme est la presenza di un regime di segregazione in violazione della Convenzione sull'eliminazione della discriminazione razziale. Anche in questo caso però si può lamentare una mancanza di approfondimento dell'analisi, che avrebbe potuto forse condurre a un chiarimento dei concetti di segregazione ed *apartheid*⁴⁶; d'altra parte la Corte avrebbe potuto forse giovare delle considerazioni già svolte su tale situazione in varie occasioni dal Comitato competente (le quali pure, rilevando una segregazione, non sono giunte ad accertare una situazione di vero e proprio *apartheid*)⁴⁷.

6. BREVI CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il parere della Corte internazionale di giustizia costituisce una delle tappe della giurisprudenza della Corte, tutta consultiva, sulla crisi mediorientale: una tappa cui è in procinto di aggiungersene un'altra, sempre nella forma di parere⁴⁸. Una giurisprudenza che evidenzia le gravi e sistematiche violazioni del diritto internazionale che caratterizzano l'amministrazione del Territorio palestinese occupato, in particolare della Cisgiordania e di Gerusalemme est, da parte dello Stato di Israele. Il parere, come quello che lo seguirà a breve, giunge in un momento particolarmente drammatico, in cui a fronte delle politiche dell'attuale governo israeliano, purtroppo supportate con ancor più vigore e anzi spronate dalla nuova amministrazione americana, non solo il diritto all'autodeterminazione, ma la sopravvivenza stessa del popolo palestinese sembra messa in grave pericolo. La giurisprudenza è autorevole, dato il prestigio dell'istituzione giudiziaria indipendente da cui promana; ma allo stesso tempo rivela tutta la sua debolezza, non tanto per la mancanza di vincolatività formale dei pareri, quanto perché essi risultano totalmente inascoltati, non solo da parte dello Stato di Israele, ma dalla comunità internazionale nel suo complesso. Pur tuttavia, i pareri sono preziosi, perché indicano principi di cui qualunque soluzione futura che vorrà essere fondata sul diritto dovrà tenere conto. Proprio per questo motivo pare giusto pretendere che la Corte sia tanto più chiara, coerente e precisa nelle indicazioni che essa fornisce agli Stati e alla comunità internazionale nel suo insieme.

⁴⁶ Rilevano la mancanza di approfondimento anche l'opinione individuale del giudice Iwasawa, allegata al parere, § 9, e la dichiarazione del giudice Tladi, cit., § 38.

⁴⁷ Cfr., in particolare, UN Doc. CERD/C/ISR/CO/17-19, Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *Concluding observations on the combined seventeenth to nineteenth reports of Israel*, 27 gennaio 2020, § 21-23.

⁴⁸ Cfr. *supra*, nota 3.

7 • 1 • 2025



WRITING AND REWRITING ABD EL-KRIM EL-KHATTABI'S MEMORY

MARTINA TREMOLADA

NAD
Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Altri contributi

WRITING AND REWRITING
ABD EL-KRIM EL-KHATTABI'S MEMORYNARRAZIONI E CONTRO-NARRAZIONI SULLA MEMORIA DI
ABD EL-KRIM EL-KHATTABI*Martina Tremolada **

ABSTRACT

[ENG.] Mohammed Ben Abd el-Krim el-Khattabi (1882 – 1963) is a prominent and controversial figure in Moroccan history. His memory continues to draw interest among Moroccan citizens, as shown by the display of his images during the *Hirak* demonstrations in 2017. Considering the ongoing influence of Abd el-Krim's memory on Moroccan society, the *Mahṣan* has used several official channels, such as the educational system, to shape the narrative around his legacy. An analysis of Moroccan high school history textbooks and interviews with history teachers suggests that Abd el-Krim is widely recognized as an anti-colonialist and Moroccan nationalist. However, some interviews with high school teachers also reveal that contentious representations of this figure exist in the Moroccan educational system. Consequently, as long as Moroccan citizens persistently promote contrasting interpretations of this story, speaking about Abd el-Krim will remain sensitive and controversial.

Keywords: Abd el-Krim el-Khattabi – Contrasting representations – *Hirak* – Moroccan educational system

[It.] Mohammed Ben Abd el-Krim el-Khattabi (1882 – 1963) è una figura nota e controversa della storia marocchina. La sua memoria continua a suscitare interesse nel paese, come dimostrato dalla presenza delle sue immagini durante le manifestazioni dell'*Hirak* nel 2017. Consapevole dell'influenza che la memoria di Abd el-Krim continua a esercitare sulla società marocchina, il *Mahṣan* ha utilizzato diversi canali ufficiali, come il sistema educativo, per plasmare la narrazione intorno alla sua figura. L'analisi di alcuni libri di testo di storia, utilizzati nelle scuole superiori marocchine, e di alcune interviste a insegnanti di storia dimostra che Abd el-Krim è ampiamente riconosciuto come anticolonialista e nazionalista marocchino. Tuttavia, alcune delle interviste rivelano anche che, nel sistema educativo marocchino, esistono rappresentazioni controverse su questa figura. Di conseguenza, fintanto che i cittadini marocchini continueranno a promuovere interpretazioni contrastanti di questa storia, parlare di Abd el-Krim rimarrà un tema controverso.

Parole chiave: Abd el-Krim el-Khattabi – Rappresentazioni contrastanti – *Hirak* – Sistema educativo marocchino

* MA graduate in History of Africa and Asia at the University of Pavia (<https://ror.org/00s6t1f81>). The essay was peer-reviewed by the Editorial Board. Member of the Editorial Staff who oversaw the essay: Sara Zanotta.



CONTENTS: 1. Contrasting memories of Abd el-Krim el-Khattabi. 2. Creating a national hero: The *Mahzan*'s appropriation of Abd el-Krim el-Khattabi's memory. 3. Should Abd el-Krim el-Khattabi be considered a sensitive issue in Morocco? Teachers' perceptions.



1. CONTRASTING MEMORIES OF ABD EL-KRIM EL-KHATTABI

Mohammed Ben Abd el-Krim el-Khattabi is a prominent and controversial figure in Moroccan history. From 1921 to 1926, he led the Rifian resistance against the Spanish and French colonial powers, which had been occupying Morocco since 1912. To achieve his goal of independence, Abd el-Krim sought to unify the people of the Rif region into a single military and political entity: the Republic of the Rif. Although he repeatedly declared his loyalty to the Alawi Sultan, his project of nation-building and the *Mahzan*'s¹ reaction to it raised doubts about Abd el-Krim's intentions, making his memory contentious.

As a result, numerous contrasting interpretations of this history emerged both within and outside the academic world. Especially in Morocco, some sociopolitical actors have interpreted Abd el-Krim's story through their values, providing ideological and political justifications for his actions. While the Islamists have described him as the leader of a *ghībād*, the leftists have emphasized the anti-imperialist and republican nature of his actions. Moreover, whereas the Imazighen have underlined his Amazigh identity², the Rifians have claimed Abd el-Krim as a prominent figure of their regional past. In the Rif, people have asserted Abd el-Krim's Rifian identity, especially to underline the significant role that he and his companions played in the regional but also national history. Indeed, through Abd el-Krim's legacy, the Rifians have sought to assert their place in Morocco and escape the marginalization they have suffered since the country's independence (1956)³.

These claims became particularly evident during the *Hirak* demonstrations (2017), when protesters raised images of Abd el-Krim and waved flags of the Republic of the Rif⁴. The uprisings broke out in Al-Hoceima and were led by the *Hirak al-Ša'bi* (Popular Movement). Protesters took to the streets against governmental inefficiency and political parties' corruption, denouncing the socio-political and economic marginalization of the Rif in Morocco.

In this context, Abd el-Krim was portrayed as a symbol of resistance against the injustice perpetrated by the authorities and an example of freedom from oppression and pride in being Rifian. Beside his regional identity, however, protesters also emphasized his national belonging. As several scholars have

¹ *Mahzan* means treasure or storehouse. In Morocco, this term is used to refer to the state or the government. S. G. Miller, *A History of Modern Morocco*, Cambridge University Press, 2013, 239.

² B. Maddy-Weitzman, *Abdelkrim: Whose Hero is He? The Politics of Contested Memory in Today's Morocco*, in *Brown Journal of World Affairs*, No. 11, 2012, 146-148.

³ A. Wolf, *Morocco's Hirak movement and legacies of contention in the Rif*, in *The Journal of North African Studies*, 2018, 1-6.

⁴ J. L. Mateo Dieste and L. Feliu, *Revoluciones y movilizaciones populares en el Rif: de Abdelkrim al Hirak*, in *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, No. 34, 2023, 6-34.

asserted⁵, there were no secessionist intentions behind most protesters' activities. The region's inhabitants do not use Abd el-Krim's memory to deny their belonging to Morocco, but rather to reaffirm it and to demand that the central authorities respect it.

Despite their intentions, however, the Moroccan government accused the protesters of using Abd el-Krim's pictures as well as Rifian and Amazigh flags as secessionist symbols. For this reason, it distrusted those activities and signs that recalled a memory of the leader different from the one promoted by the *Mahzan* itself⁶. Since the late 1990s, Moroccan central authorities have sought to include Abd el-Krim's legacy into the national narrative. Recognizing the potential influence of his figure within Moroccan society, the government has sought to promote Abd el-Krim as a national symbol of unity rather than division.

2. CREATING A NATIONAL HERO: THE MAHZAN'S APPROPRIATION OF ABD EL-KRIM EL-KHATTABI'S MEMORY

Following Moroccan independence in 1956, Abd el-Krim was initially excluded from the country's collective memory. The *Mahzan* marginalized figures perceived as potential sources of national division, and Abd el-Krim el-Khattabi was among them. This situation remained unchanged until the 1990s, when the *Mahzan* started to portray the former Rifian leader as a nationalist who fought for the independence of Morocco in the name of the Alawi Sultan. In this way, the central authorities sought to remove the elements that made Abd el-Krim's story unique, such as his Amazigh identity and his political role in the Republic of the Rif. Instead, they emphasized his Moroccan identity and his participation in the nationalist anti-colonial struggle.

Nowadays, the representation of Abd el-Krim as a member of the Moroccan resistance movement prevails in the country's collective memory. To promote this legacy, the *Mahzan* has used several official channels, such as the educational system. Considering the crucial role that education plays in shaping and promoting a specific narration of the past, the Moroccan authorities have used teaching materials and teachers' explanations to frame the memory of Abd el-Krim el-Khattabi within the country.

Actually, despite the prominent role of the educational system in preserving Abd el-Krim's memory, the high school history curriculum devotes a limited space to him and the Rif War. Only a brief overview is provided to this topic, avoiding details and critical analysis. The scholar Bruce Maddy-Weitzman argues that this limitation results from the Moroccan authorities' strategy «to downplay the importance of Abdelkrim in school textbooks and commemorative ceremonies»⁷. However, based on some interviews I conducted with Moroccan high school teachers in Fes and Nador⁸, it appears that the problems of constriction and inadequacy of space do not concern only the figure of Abd el-Krim, but almost all

⁵ R. Lefèvre, 'No to boghral': Morocco's protest movement and its prospects, in *The Journal of North African Studies*, No. 1, 2017, 1-5; B. Nahhass, *Le Rif: Appartenance nationale dissidente et formation de l'État*, in *Ar-rabie*, No. 9, 2019, 214.

⁶ A. Dusserre and M. Marly, *La guerre du Rif: Histoire connectée, mémoires divergentes (1921 – 2021)*, in *Revue d'Histoire*, No. 158, 2023, 3-20.

⁷ B. Maddy-Weitzman, *Abdelkrim: Whose Hero is He? The Politics of Contested Memory in Today's Morocco*, cit., 143.

⁸ All the interviews used in this paper are part of a group of eleven that I conducted with Moroccan high school history teachers in Fes and Nador between October 21st and November 4th, 2024. All interviews were recorded and conducted in Darija, with simultaneous translation into English or Italian.

the topics covered by the history educational program⁹. Therefore, although some scholars denounce the marginalization of Abd el-Krim in the educational system and collective memory, most of the teachers I interviewed expressed a different view. They attribute the limited attention given to this historical episode to an inefficiency of the system rather than to an intentional exclusion.

Analyzing the textbooks *Al-ġadīd fī al-tārīḥ*, *Al-šāmil fī al-tārīḥ*, and *Fī riḥāb al-tārīḥ*, used in some classes of the second year *Baccalauréat* curriculum *Enseignement des lettres et sciences humaines* in Fes and Nador, a unique portrayal of Abd el-Krim's story emerges. In their explanations, the authors of these textbooks faithfully reproduce the portrayal of the former leader promoted by the Moroccan government. The Rifians are identified as «soldiers of Moroccan resistance»¹⁰, while Abd el-Krim is listed among the leaders of the anticolonial armed resistance in the Rif. He is recognized as a Moroccan nationalist and every political and regional connotation of his actions has been removed. No schoolbook mentions the Republic of the Rif or even tackles the relationship between Abd el-Krim and the *Mahṣan*.

Furthermore, during their explanations, teachers also reproduce the portrayal of Abd el-Krim and the Rifian affair promoted by the Moroccan official narrative. Since they have to strictly follow the ministerial curriculum, teachers have limited opportunities to personalize their explanations. Some interviews have revealed that high school teachers spend more time explaining Abd el-Krim's story than what the ministry requires¹¹. Nevertheless, all of them rigidly respect how the government interprets this affair, avoiding personal analysis.

«The study of Abd el-Krim is part of the broader context of the Moroccans' reactions to Spanish and French colonialism»¹² and teachers recognize him as «a national figure of resistance, like Nelson Mandela, Che Guevara, and Gandhi»¹³. As Khalid specifies, «there are many other resistance fighters, who are tackled in the same way as Abd el-Krim» and «have the same importance as Abd el-Krim»¹⁴. Therefore, teachers remove all the unique characteristics of this former leader, reducing his role to mere military and anticolonial activities within the Moroccan liberation movement. Notably, this nationalist interpretation of Abd el-Krim is spread across the country¹⁵. Indeed, also in the Rifian city of Nador, the regional dimension of Abd el-Krim's action is marginalized and he is portrayed as a Moroccan hero and a nationalist.

3. SHOULD ABD EL-KRIM EL-KHATTABI BE CONSIDERED A SENSITIVE ISSUE IN MOROCCO? TEACHERS' PERCEPTIONS

Despite the unique interpretation of Abd el-Krim's story promoted by textbooks and teachers, however, contrasting narratives about him exist within the educational system. Ali has worked as a teacher in Nador since 2022, but in the previous two years, he taught at a school in Boudinar, which is a small

⁹ Interview of the author with Karim, October 23rd, 2024, Fes.

¹⁰ *Fī riḥāb al-tārīḥ*, Maktabat al-Salām al-Jadida and Dar al-Alamia Lil Kitab, 2023, 71.

¹¹ Interview of the author with Akram, October 27th, 2024, Nador; Interview of the author with Nassim, October 27th, 2024, Nador.

¹² Interview of the author with Khalid, October 26th, 2024, Nador.

¹³ Interview of the author with Nassim, October 27th, 2024, Nador.

¹⁴ Interview of the author with Khalid, October 26th, 2024, Nador.

¹⁵ Interview of the author with Omar, November 04th, 2024, Fes; Interview of the author with Karim, October 23rd, 2024, Fes; Interview of the author with Rachid, October 27th, 2024, Nador.

village near Annual. This place plays a central role in the memory of the Rif War. Here, on 22 July 1921, Rifian forces defeated the Spanish army, despite the apparent disparity in resources and manpower. Consequently, people, who live in the areas surrounding Annual, are still emotionally attached to this episode. Ali recounted,

I had a tough experience teaching this lesson because I had to pay retribution¹⁶ to Abd el-Krim, in a very respectful way. If the lesson was not taught in a way that respected students' feelings, there was a high possibility that they reacted in a bad way. The teacher must give more time to this figure compared to the [educational] program. For this reason, I skipped the topic and left the students to do their research and present it to the class. I took off all responsibility in order to avoid any kind of misunderstanding with the students¹⁷.

This extract first demonstrates that in Bourdinar, and likely in many other places in the Rif, teachers do not strictly follow the ministerial curriculum when speaking about Abd el-Krim and the Rifian affair. They prefer to spend more time than expected to analyze this figure. Secondly, people in some parts of the Rif have a precise and personal memory of their past and distrust any other representations. Finally, this excerpt demonstrates that Abd el-Krim still represents a crucial figure for many Rifians, challenging the official narrative promoted by the Moroccan authorities.

Therefore, Ali's anecdote clearly proves that, within the Moroccan society, some representations of Abd el-Krim's story contrast with the official narrative promoted by the government. However, when I asked teachers whether Abd el-Krim el-Khattabi should be considered a sensitive topic in Morocco, they have always answered no. All interviewees affirmed that the Rif and Abd el-Krim are not considered sensitive issues in Morocco. According to Akram, who teaches in Nador, the only problem that makes Abd el-Krim a sensitive issue is related to the continued transmission of colonial propaganda in collective memory. This narrative portrays Abd el-Krim as a separatist who created a state in the Rif region. Akram argued that both in the North and South of Morocco, people still believe in this misrepresentation of the past and use it to support their sociopolitical positions. While some people refer to this idea to promote their separatist plans, others accuse Abd el-Krim of being a traitor of the nation¹⁸.

Unlike Akram's explanation, instead, Ali believes that Abd el-Krim is a controversial topic only for politicians. According to him, the *Mahṣan* fears that history could repeat itself with the Rifians who try to separate from Moroccan sovereignty and create their state. Even if it is a historically incorrect perception, the central authorities are afraid that Abd el-Krim's memory may lead someone to pursue the objective of creating an independent state in the Rif region.

However, according to Hamza and Akram, this idea is no longer relevant. Hamza argues that after the coronation of King Muhammad VI, the political authorities have recognized Abd el-Krim as a national hero¹⁹. For him, the presence of streets and public places bearing his name represents the proof that, nowadays, Abd el-Krim is a publicly recognized figure. Moreover, Akram added, «The government is in a process of shifting from promoting the first narrative [that depicts Abd el-Krim as a secessionist] to the second one [in which Abd el-Krim is described as a nationalist]»²⁰.

¹⁶ Here, Ali meant "to pay tribute".

¹⁷ Interview of the author with Ali, October 26th, 2024, Nador.

¹⁸ Interview of the author with Akram, October 27th, 2024, Nador.

¹⁹ Interview of the author with Hamza, October 23rd, 2024, Fes.

²⁰ Interview of the author with Akram, October 27th, 2024, Nador.

In conclusion, regarding the sensitiveness of Abd el-Krim's memory, teachers' responses fit the official narrative. Over the years, the central authorities have absorbed even more the historical figure of Abd el-Krim el-Khattabi and his symbolism, trying to show that talking about him is politically accepted and peaceful. However, as long as some sociopolitical groups claim his memory, speaking about him and his story will remain sensitive and controversial. For this reason, studying how Abd el-Krim's story and memory have been written and rewritten is essential to understand the current Moroccan socio-political context.