



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società

7 • 2 • 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 DIRETTORI:** Cristiana Fiamingo, Elisa Giunchi, Marzia Rosti

#### 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, Giovanni Cavaglion, Rosita di Peri, Filippo Dornetti, Simone Dossi, Cristiana Fiamingo, Caterina Filippini, Monika Forejtová, Simone Gianello, Valerio Giannattasio, Elisa Giunchi, Alessandro Guida, Ilya Lifshits, Laura Alessandra Nocera, Raffaele Nocera, Raphael Paour, Daniela Pioppi, Marizia Rosti, Daniela Vignati, Mario Zamponi, Sara Zanotta

**CAPO REDATTRICE:** Laura Alessandra Nocera

**VICE-CAPO REDATTRICE:** Sara Zanotta

#### COMITATO DI REDAZIONE

Arianna Angeli, Carlo Erba, Marco Aurelio Golfetto, Shawn Guido Guidi, Edoardo Maria Landoni, Christian Javier Mosquera Arias, Valentina Paleari, Giulia Rovelli, Martina Tremolada, Alessandro Vitale

ISSN 2612-6672

doi: 10.54103/2612-6672/2025/7/2

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>)



## INDICE

### SAGGI

<i>Concordia v. Memoria?</i> La legislazione memoriale dello Stato e delle Comunità autonome spagnole alla prova dei mutevoli equilibri politici <i>Miryam Iacometti</i>	8
I poteri di guerra nell'ordinamento britannico: l'evoluzione storica della <i>war prerogative</i> tra monarca, governo e parlamento <i>Rino Casella</i>	44
Sulle “nuove” condizioni costituzionali di candidabilità per la Presidenza della Romania e sui nodi irrisolti della <i>Curtea Constituțională</i> <i>Simone Gianello</i>	69
Deconstructing Judicial Legitimacy: The “Test of Independence” as a Contested Remedy for Poland’s Politicized Judiciary <i>Andrzej Jackiewicz</i>	100
Un diritto per “smilitarizzare” le istituzioni nella prima Colonia Eritrea: i progetti giuridici (mancati) del consigliere Piccolo Cupani <i>Vittorio Lorenzo Tumeo</i>	120
Counterterrorism as an Instrument of Normalization in Foreign Policy: Sudan and Algeria in the Global War on Terror <i>Giorgio Musso</i>	141
The Algerian-Italian Relations: A Strategic Partnership in a Turbulent Geopolitical Context <i>Lotfi Sour</i>	158
La <i>Just Transition</i> in Sudafrica in prospettiva storica <i>Davide Chinigò</i>	183

### SEZIONE SPECIALE

#### LA PACE COME DIRITTO E ASPIRAZIONE

<i>Pax agostiniana</i> come dono interiore e compito giuridico-politico <i>Emanuele Brambilla</i>	205
Guerra in Ucraina e lettura “costituzionalmente orientata” del principio pacifista <i>Giovanni Cavaggion</i>	212

Una riforma costituzionale per ottenere la pace? La tensione tra ordinamento costituzionale e diplomazia “coercitiva” nel conflitto armeno-azero sul Nagorno-Karabakh

*Mirko Della Mahva*

236

“Peace for resources”: la strategia americana nella regione centroafricana dei Grandi Laghi (1994-2025)

*Eva Palo*

252

## ALTRI CONTRIBUTI

Le elezioni parlamentari moldave del 28 settembre 2025 tra scelta europeista e “cedimenti” democratici

*Mirko Della Mahva*

272

## RECENSIONI

Recensione. Luisa Borghesi, *Dalla “fine della storia” allo “scontro delle civiltà”. Il dibattito americano tra Francis Fukuyama e Samuel P. Huntington*, Studium, 2025

*Andrea Cannizzaro*

285

Recensione. Sevgi Doğan, *La libertà accademica nell’era dei mostri. Rischi e sfide*, Meltemi, 2025

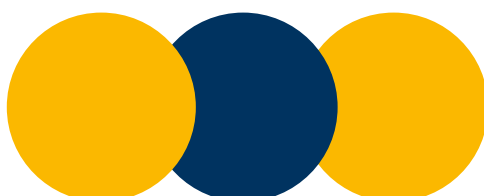
*Cristina Mazzeo*

290

## AUTORI DI QUESTO NUMERO (IN ORDINE ALFABETICO)

Emanuele Brambilla, Andrea Cannizzo, Rino Casella, Giovanni Cavaggion, Davide Chinigò, Mirko Della Malva, Simone Gianello, Miryam Iacometti, Andrzej Jackiewicz, Cristina Mazzero, Giorgio Musso, Eva Palo, Lotfi Sour, Vittorio Lorenzo Tumeo

7 • 2 • 2025



## SAGGI

Miryam Iacometti, *Concordia v. Memoria?* La legislazione memoriale dello Stato e delle Comunità autonome spagnole alla prova dei mutevoli equilibri politici

Rino Casella, I poteri di guerra nell'ordinamento britannico: l'evoluzione storica della *war prerogative* tra monarca, governo e parlamento

Simone Gianello, Sulle “nuove” condizioni costituzionali di candidabilità per la Presidenza della Romania e sui nodi irrisolti della *Curtea Constituțională*

Andrzej Jackiewicz, Deconstructing Judicial Legitimacy: The “Test of Independence” as a Contested Remedy for Poland’s Politicized Judiciary

Vittorio Lorenzo Tumeo, Un diritto per “smilitarizzare” le istituzioni nella prima Colonia Eritrea: i progetti giuridici (mancati) del consigliere Piccolo Cupani

Giorgio Musso, Counterterrorism as an Instrument of Normalization in Foreign Policy: Sudan and Algeria in the Global War on Terror

Lotfi Sour, The Algerian-Italian Relations: A Strategic Partnership in a Turbulent Geopolitical Context

Davide Chinigò, *La Just Transition* in Sudafrica in prospettiva storica

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società

7 • 2 • 2025



### *Concordia v. Memoria?*

**La legislazione memoriale dello Stato e  
delle Comunità autonome spagnole alla  
prova dei mutevoli equilibri politici**

Miryam Iacometti

**NAD**

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società

## Saggi

# CONCORDIA V. MEMORIA? LA LEGISLAZIONE MEMORIALE DELLO STATO E DELLE COMUNITÀ AUTONOME SPAGNOLE ALLA PROVA DEI MUTEVOLI EQUILIBRI POLITICI

CONCORDIA VS MEMORY? MEMORIAL LEGISLATION OF THE SPANISH  
STATE AND AUTONOMOUS COMMUNITIES TESTED BY SHIFTING  
POLITICAL BALANCES

*Miryam Iacometti \**

 ORCID: MI 0000-0002-9898-5850

## ABSTRACT

**[It.]** Il saggio si propone di illustrare le leggi memoriali approvate dal Parlamento spagnolo e da alcune Comunità Autonome, il cui scenario politico risulta differente da quello nazionale. Se i partiti di governo, a livello statale, hanno varato leggi memoriali volte a garantire la memoria delle vittime del regime franchista, l'obiettivo delle più recenti normative regionali è invece quello di respingere l'orientamento legislativo nazionale, abbracciando una prospettiva diversa: promuovere la cosiddetta *concordia*, evitando di riaprire le ferite del drammatico passato del franchismo.

**Parole chiave:** Spagna – Comunità Autonome – Leggi della memoria – Regime franchista – Diritto internazionale e crimini umanitari

**[ENG.]** The essay aims at highlighting the memorial laws passed by Spanish Parliament and by a few Autonomous Communities whose political scenario is different from the national one. If the governmental parties, at national level, have approved memorial laws which guarantee the memory of Franco's regime victims, the purpose of more recent regional laws is to refuse the national legislative trend, embracing a different orientation: to boost the so-called *concordia*, not reopening the dramatic past of Franco's regime.

**Keywords:** Spain – Autonomous Communities – Memorial Laws – Franco's Regime – International Law and Humanitarian Crimes

---

\* Professoressa ordinaria f.r. di Diritto pubblico comparato-Università degli Studi di Milano. Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco.





SOMMARIO: 1. L'*incipit* della politica memoriale: la legge 52/2007. 2. L'approvazione della legge 20/2022. 3. Il contenuto della legge 20/2022 e qualche sua criticità sotto il profilo costituzionale. 4. La non rapida attuazione della legge 20/2022 e gli sviluppi più recenti, a livello statale, della politica memoriale. 5. Le leggi memoriali delle Comunità autonome. 6. La giurisprudenza del Tribunale costituzionale sulla legislazione memoriale regionale. 7. Le leggi memoriali di alcune Comunità autonome: una variabile dipendente dai mutati equilibri politici. 7.1 Le leggi abrogative di Aragona e Cantabria. 7.2 La legge *de Concordia* della *Comunitat Valenciana*. 7.3 La legge *de Concordia* dell'Estremadura. 8. Le conseguenze dell'abrogazione delle leggi memoriali regionali. 9. Qualche riflessione conclusiva



## 1. L'INCIPIT DELLA POLITICA MEMORIALE: LA LEGGE 52/2007

La legislazione sulla memoria che, nel 2022, è stata approvata nell'ordinamento spagnolo è stata considerata dai partiti al governo che ne sono stati gli artefici, come una necessaria modalità per riabilitare le tante vittime della guerra civile e della dittatura franchista che non avevano ricevuto sufficiente riconoscimento nel passato.

È noto, infatti, che, almeno sino all'inizio del nuovo millennio, il ricordo delle vittime del regime autoritario e l'esumazione dei loro resti mortali erano stati considerati un fatto privato, realizzato, a livello locale e dopo la fine del periodo franchista, con molto timore da parte dei familiari delle vittime, a causa dell'opposizione e delle minacce di molti simpatizzanti dell'antico regime, ancora esistenti negli organi statali<sup>1</sup>.

Tuttavia, a partire da quegli anni, grazie anche al costituirsi delle associazioni memorialiste<sup>2</sup> e al desiderio non solo delle poche vittime, ancora rimaste in vita, ma specialmente di quella che è stata definita come la "generazione dei nipoti", aveva avuto inizio un nuovo protagonismo della società civile<sup>3</sup>. Si intendeva conoscere la verità sulla sorte dei tanti scomparsi, di coloro che avevano subito repressione e violenza, assicurando una degna sepoltura a quelli che ancora giacevano nelle centinaia di fosse comuni che si andavano scoprendo.

Si era nel frattempo diffusa una nuova sensibilità in tema di garanzia dei diritti umani, sotto l'egida delle organizzazioni internazionali e delle esperienze vissute in altri climi giuridici. Anche in conseguenza del mutato scenario internazionale, non sembrava più bastare quel *pacto*, più *de silencio* che *de olvido*, sul sanguinoso periodo della guerra civile e della dittatura che aveva per lunghi anni anestetizzato non tanto

<sup>1</sup> In tema, si cfr. P. Aguilar Fernández, G. León Cáceres, *Los orígenes de la memoria histórica en España: los costes del emprendimiento memorialista en la transición*, in *Historia y Política*, avance online, 2022, 4 ss.

<sup>2</sup> Sul rilievo delle associazioni memorialiste, alcune delle quali, come la *Asociación para la Recuperación de la Memoria Histórica*, fondata dal giornalista Emilio Silva, nipote di una delle prime vittime esumate nell'ottobre 2000, appartenente ai *Trece de Priaranza*, cioè i 13 sepolti in tale località, M. Hristova, *La lucha por la memoria histórica en España: más allá de la genealogía y las generaciones*, in *Rev. Por la Paz*, No. 38, 2020. L'autrice sottolinea come esista una «*postmemoria afiliativa*», cioè un legame di solidarietà e di affetto nei confronti delle vittime della repressione franchista che non è solo sentito dai loro parenti, ma che supera le genealogie ed è di natura intergenerazionale. In tema, anche W.L. Bernecker, *La memoria histórica en España: un pasado más actual que nunca*, in *Versants*, No. 3, 2020, 126 ss.

<sup>3</sup> Su tale protagonismo, J.A. Martín Pallín, R. Escudero Alday *Introducción*, in J.A. Martín Pallín, R. Escudero Alday (ed.), *Derecho y memoria histórica*, Ed. Trotta, 2008, 12.

la società, quanto la relazione tra i partiti politici (sia del centro-destra che della sinistra moderata, alternatisi al governo) allo scopo di garantire, prima, una pacifica transizione alla democrazia e l'elaborazione della Costituzione del 1978 e, poi, la continuativa stabilità dell'ordinamento<sup>4</sup>.

Se una *proposición no de ley* che condannava la violenza usata nel passato, per imporre regimi totalitari, contrari alla libertà e alla dignità delle persone, era stata approvata all'unanimità, il 20 novembre 2002, dalla Commissione costituzionale del Congresso dei Deputati<sup>5</sup>, solo nel 2007 il governo del *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE), guidato da José Luis Rodríguez Zapatero, con la l. 52 del 26 dicembre 2007, aveva introdotto più significative misure in favore dei perseguitati dal regime franchista<sup>6</sup>. Con questa legge, infatti, come recitava il suo titolo, «si riconoscono ed estendono diritti e si stabiliscono misure in favore di coloro i quali hanno sofferto persecuzione o violenza nel corso della guerra civile e della dittatura»<sup>7</sup>.

Tentando di dare inizio ad una politica statale che si proponeva di riparare ai grandi torti del regime precedente, la legge intendeva anche adottare misure che sopprimessero «elementi di divisione fra i cittadini ... allo scopo di dare impulso alla coesione e alla solidarietà tra le diverse generazioni di spagnoli intorno ai principi, valori e libertà costituzionali»<sup>8</sup>.

Tuttavia, era evidente la timidezza con la quale si erano affrontati i fantasmi del passato, una timi-

<sup>4</sup> Sull'esistenza di un silenzio, con riguardo al passato, più diffuso a livello politico e istituzionale, cioè un «silencio de los políticos sobre la historia», che nella vita sociale, tra gli storici o nei *media*, J.A. García Amado, *Usos de la historia y legitimidad constitucional*, in J.A. Martín Pallín, R. Escudero Alday (dir.), *Derecho y memoria histórica*, Ed. Trotta, 2008, 61. A. Di Gregorio, *Epurazioni e protezione della democrazia. Esperienze e modelli di "giustizia post-autoritaria"*, Franco Angeli, 2012, 126 e 128, ha sottolineato come la pacificazione, che sembrava nel periodo transitorio fosse stata raggiunta, lo era stata, con ogni probabilità, «solo ad un livello superficiale» e come una «conciliazione politica», ma non «sociale». In tema anche M. Della Malva, *Diritto e memoria storica*, Giuffrè, 2020, 152 ss. W.L. Bernecker, *La memoria histórica en España*, cit., 122 ss., ricorda che, nel 1986 e nel 1989, all'avvicinarsi del cinquantesimo anniversario dell'inizio e della fine della guerra civile ci si attendeva qualche atto pubblico di commemorazione. Invece, nel 1986, il presidente del governo, il socialista Felipe González, nel timore di suscitare contrasti che non gli avrebbero fatto ottenere la vittoria elettorale, aveva affermato che la guerra civile non era un avvenimento da commemorare, essendo ormai definitivamente parte della memoria degli spagnoli, senza più «presenza viva» in un Paese che si era avviato alla libertà e alla tolleranza. Lo stesso A. sottolinea che, d'altro canto, dopo la transizione, gran parte della popolazione, in omaggio alle nuove «parole d'ordine» della europeizzazione e della modernizzazione, preferiva dimenticare il passato, perché era espressione dell'isolazionismo e del ritardo economico della Spagna.

<sup>5</sup> Su tale atto parlamentare, originato dal dibattito su altre *proposiciones*, M. Della Malva, *Diritto e memoria storica*, cit., 153. La *proposición* introduceva anche tutele per la documentazione storica e facilitava le esumazioni dei caduti. Con l'approvazione di tale atto parlamentare, il gruppo del *Partido Popular* riteneva che si fosse definitivamente «voltato» pagina sulle responsabilità del passato regime. In tema, P. Aguilar Fernández, R. Jimeno Aranguren, *De la "memoria histórica" a la "memoria democrática". La evolución de las políticas públicas de memoria y justicia transicional en España*, in A. Penadés, A. Garmendia (dir.), *Informe sobre la democracia en España 2022. El largo plazo*, Fundación Alternativas, Ceps, 2023, 71.

<sup>6</sup> La sensibilità, a riguardo, del presidente del governo non può stupire se si considera che questi apparteneva alla generazione dei *nietos*, poiché il nonno paterno, Joan Rodríguez Lozano, era stato fucilato il 18 agosto 1936 dagli appartenenti al *bando nacional*. Così M. Della Malva, *Diritto e memoria storica*, cit., 169.

<sup>7</sup> È noto, infatti, che anche in precedenza si erano introdotte misure di riparazione, specie di natura economica, ma nessuna iniziativa si era, però, «impegnata ad avviare una riflessione e conseguentemente una rielaborazione del passato a livello socio-politico...». Così A. Mastromarino, *Stato e Memoria. Studio di diritto comparato*, FrancoAngeli, 2018, 149 ss. M. Della Malva, *Diritto e memoria storica*, cit., 148 ss., enumera i numerosi atti normativi, riguardanti provvidenze economiche e benefici pensionistici o di assistenza sanitaria e sociale, introdotti in favore dei familiari delle vittime della guerra civile, dei funzionari civili e militari della Seconda Repubblica o di mutilati e invalidi ed approvati a far tempo dal settembre 1979 e, tra le iniziative precedenti al 2007, a livello statale, ma espressione di un autentico «cambio di passo», l'istituzione, con r.d. 1891/2004, di una commissione interministeriale per lo studio della situazione delle vittime della guerra civile e del regime franchista e l'approvazione della l. 24/2006 con la quale si era proclamato il 2006 come anno della memoria storica. Su quest'ultimo tema, A. Di Gregorio, *Epurazioni e protezione della democrazia*, cit., 129 ss. Per un completo *excursus* sulle riparazioni economiche e sugli atti normativi emanati, P. Aguilar Fernández, R. Jimeno Aranguren, *De la "memoria histórica" a la "memoria democrática"*, cit., 68 ss.

<sup>8</sup> Così affermava l'art. 1, comma 1, dedicato all'oggetto della legge. Lo stesso articolo, al comma seguente, si occupava anche della «*política pública*» della memoria, per affermare che questa avrebbe riguardato il dare impulso ai valori e ai principi democratici, rendendo più agevole la conoscenza dei fatti e delle circostanze legati alla guerra civile e alla dittatura, preservando i documenti riguardanti tale periodo storico, esistenti negli archivi pubblici.

dezza dovuta anche alla contrapposizione politica che l'atto normativo aveva destato, specie nel *Partido Popular*, allora all'opposizione<sup>9</sup>.

Quanto al suo contenuto, basti ricordare che la legge, solo popolarmente conosciuta come *de Memoria Histórica*<sup>10</sup> ma, come si è detto, non così denominata ufficialmente, aveva garantito il diritto dei cittadini alla riparazione morale e al recupero della memoria personale e familiare; aveva affermato l'illegittimità dei tribunali franchisti e degli organi penali e amministrativi allora creati e il carattere radicalmente ingiusto e l'illegittimità delle condanne e sanzioni irrogate per motivi politici, ideologici o di credo<sup>11</sup>; aveva migliorato le misure previdenziali già esistenti in favore dei superstiti e dei loro parenti.

Tuttavia, non aveva previsto la nullità di tali condanne<sup>12</sup>, né aveva introdotto alcuna responsabilità patrimoniale dello Stato né altra forma di indennizzo di natura economica o professionale nel caso in cui, chi aveva subito tali condanne e sanzioni, avesse ottenuto una dichiarazione di riparazione e di riconoscimento personale.

Non si era, inoltre, posto a carico dei pubblici poteri alcun obbligo di provvedere direttamente alla localizzazione e alla identificazione delle vittime ancora giacenti in fosse comuni, disponendosi solo un dovere di collaborazione delle amministrazioni pubbliche con i familiari delle vittime e possibili sovvenzioni da irrogare a tale scopo<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> La legge fu infatti approvata con notevole difficoltà e con l'opposizione del *Partido Popular*, che ne accettò soltanto alcuni limitati profili (riguardanti, in particolare, le misure di riparazione e la disciplina del *Valle de los Caídos*, come complesso monumentale, destinato al ricordo della vittoria franchista nella guerra civile). Al Congresso dei deputati l'atto normativo ebbe 184 voti favorevoli, ma ben 137 contrari, mentre al Senato 127 furono i voti favorevoli, ma 119 i contrari. In tema, P. Aguilar Fernández, R. Jimeno Aranguren, *De la "memoria histórica" a la "memoria democrática"*, cit., 75 ss. Sulle divisioni partitiche nell'approvazione della legge e sulla posizione del *Partido Popular*, anche W.L. Bernecker, *La memoria histórica en España*, cit., 132 ss.

<sup>10</sup> Come ricorda M. Della Malva, *Diritto e memoria storica*, cit., 169 ss., le compagini politiche che sostenevano il governo monocolore di Rodríguez Zapatero (e cioè *Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya-Verds* ed *Esquerra Republicana de Catalunya*) avevano contestato la «denominazione complessa e riduttiva» data alla legge, che, a loro parere, avrebbe dovuto essere definita, anche ufficialmente, come legge della memoria.

<sup>11</sup> Così disponevano gli artt. 2, comma 1, e 3, commi 1 e 3. Sul linguaggio, a tale proposito usato dalla legge, più tipico di un testo di filosofia del diritto o di filosofia politica, che non di diritto, R. Escudero Alday, *La declaración de ilegitimidad de los tribunales franquistas: una vía para la nulidad de sus sentencias*, in J.A. Martín Palín, R. Escudero Alday (dir.), *Derecho y memoria histórica*, Ed. Trotta, 2008, 209 ss.

<sup>12</sup> In mancanza di una espressa previsione legislativa che disponesse la nullità delle sentenze, in alcuni casi il Tribunale supremo aveva ritenuto tali decisioni come inesistenti e prive di qualunque vigenza, rifiutando di autorizzarne la revisione, richiesta dagli eredi delle vittime. In tal senso aveva giudicato, ad esempio, la Sala 5<sup>a</sup> del Tribunale supremo, nel febbraio e nel giugno 2011, considerando inammissibili sia la revisione, per mancanza del presupposto oggettivo, che l'incidente de *nulidad de actuaciones*, in relazione alla sentenza di condanna a morte del poeta Miguel Hernández. Questi, condannato alla pena capitale nel 1940, per il delitto di adesione alla ribellione, ebbe la pena commutata in trenta anni di carcere, ma morì nel 1942 di tubercolosi, a causa delle terribili condizioni di detenzione. Neppure il Tribunale costituzionale, a cui fu presentato un *amparo* dall'erede del poeta, per lesione dell'art. 24 Cost in tema di diritto di difesa e alla presunzione di innocenza, aveva concesso alcuna riparazione, giudicando inammissibile il ricorso per manifesta inesistenza di alcuna lesione di tali diritti da parte della magistratura. Per la ricostruzione di questa vicenda e di altre simili, riguardanti la richiesta di revisione delle sentenze e sull'interpretazione dell'art. 2.1 della l. 52/2007 da parte del Tribunale supremo, S. Oubiña Barbolla, *Revisión, transcendencia constitucional y Memoria Histórica*, in *Rev. de Derecho político*, No. 89, 2014, 307 ss. La stessa A. (p. 313) ricorda che la l. 52/2007 derivò da «negoziazioni politiche complicate e discutibili» e che, in particolare, l'art. 2, comma 1, che allude al carattere radicalmente ingiusto e illegittimo delle condanne, fu approvato solo dal PSOE, mentre altre compagini, come *Izquierda Unida* e i partiti catalani indipendentisti avrebbero preferito che fosse prevista la nullità delle sentenze.

<sup>13</sup> Per un'analisi della legge (che dispone, tra le altre misure, la rimozione dei simboli franchisti, il riconoscimento delle associazioni delle vittime, la creazione del *Centro Documental de la Memoria Histórica*), nella dottrina italiana, A. Di Gregorio, *Epurazioni e protezione della democrazia*, cit., 130 ss.; A. Mastromarino, *Stato e Memoria*, cit., 149 ss.; M. Della Malva, *Diritto e memoria storica*, cit., 171 ss. Sul non elevato gradimento dei cittadini nei confronti di tale fonte, in confronto ad altre leggi introdotte dal governo di Rodríguez Zapatero, P. Aguilar, *Le politiche della memoria*, in A. Bosco, I. Sánchez-Cuenca (a cura di), *La Spagna di Zapatero*, il Mulino, 2009, 148. P. Aguilar, L. Balcells, H. Cebolla Boado, *Las actitudes de los españoles ante las medidas de justicia transicional relativas a la guerra civil y al franquismo*, in *Rev. Internacional de Sociología*, 1, 2011, 78, ritengono che il cittadino medio spagnolo avrebbe preferito che fossero introdotte misure di giustizia di transizione più significative di quelle previste dalla legge.

## 2. L'APPROVAZIONE DELLA LEGGE 20/2022

A modificare il prudente atteggiamento della l. 52/2007, abrogandola e tentando di adeguare l'ordinamento spagnolo al diritto internazionale umanitario<sup>14</sup>, è volta la l. 20/2022, *de Memoria Democrática*.

Si è giustamente rilevato come il lungo periodo, intercorso tra la prima legislazione memoriale e la più recente, ben esprima le notevoli difficoltà che si sono dovute superare per approvare quest'ultima, a riprova della perdurante divisione delle forze politiche su come affrontare il passato<sup>15</sup>, in uno scenario di sempre più profonda polarizzazione<sup>16</sup>.

Basti pensare alle modalità di deliberazione della nuova fonte che, sin dal suo *incipit* come *proyecto de ley* (cioè come disegno di legge, presentato dal primo governo di coalizione della storia di Spagna, guidato dal socialista Pedro Sánchez, con il sostegno di *Unidas Podemos*), aveva suscitato una profonda e articolata contrapposizione, non solo nello scenario politico, ma anche nella società civile<sup>17</sup>.

Ma ciò può solo parzialmente stupire. Nonostante il molto tempo trascorso e i significativi risultati raggiunti dalla ricerca storica nello studio del passato, la società spagnola non è certo ancora pacificata e gli stessi partiti politici che hanno a lungo governato il Paese sono ancora divisi sulla memoria. Una contingenza, questa, in fondo non troppo diversa da quella in cui si era approvata nel 2007 la prima legge memoriale<sup>18</sup>.

L'*anteproyecto* della novella legislativa, elaborato nel settembre 2020 e poi meglio definito nel luglio 2021, era divenuto legge nell'ottobre 2022 con l'apporto non solo di PSOE e *Unidas Podemos*, ma di altri gruppi politici<sup>19</sup>.

Si erano, invece, opposti i partiti di centro destra (*Partido Popular*, *Ciudadanos*) e di destra estrema (*Vox*) e, anche se per ragioni diverse, gli estremisti di sinistra della *Candidatura d'Unitat Popular* (CUP) e il partito indipendentista catalano *Junts per Catalunya*. Non era mancata, a riprova della natura divisiva della nuova fonte primaria, la posizione astensionista, espressa da *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC) e dal *Bloque Nacionalista Galego* (BNG).

L'opposizione più agguerrita alla novella legislativa proveniva da *Vox* e dal *Partido Popular* che, con

<sup>14</sup> A. Mastromarino, *Stato e Memoria*, cit., 156, riconosce, infatti, che la l. 52/2007 era «del tutto insufficiente, rispetto agli standard internazionali» e che, invece, la nuova legge si propone proprio l'adeguamento a tali *standard* (così Id., *La Ley de Memoria Democrática: un cambio de paso per la Spagna*, in *Quad. cost.*, No. 4, 2022, 913).

<sup>15</sup> Rileva la distanza temporale tra le due leggi, sinonimo di divisione sulla memoria, M. Carrillo, *La memoria y la calidad democrática del Estado. (Comentario a la ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática)*, in *Rev. de las Cortes Generales*, No. 114, 2022, 186.

<sup>16</sup> Sulle trasformazioni della forma di governo parlamentare spagnola e sul suo sistema partitico ormai instabile, frammentato e polarizzato, G. Naglieri, *Dal bipartitismo imperfetto al bipolarismo necessario. La legislatura di coalizione e il riassetto della forma di governo spagnola*, in *DPCE online*, No. 1, 2023, 243 ss. e M. Benedetti, *Elezioni anticipate e conferma del governo di coalizione: l'evoluzione della forma di governo spagnola*, in *Federalismi.it*, No. 29, 2023, 1 ss.

<sup>17</sup> A. Mastromarino, *La Ley de Memoria Democrática*, cit., 915 ss., ritiene che l'acceso contrasto sulla legge «non deve preoccupare» perché questa «come ogni intervento pubblico nell'arena memoriale non può essere pensata come un atto di riconciliazione, ma come un'azione per far emergere il conflitto latente e per definire su quale piattaforma valoriale intende muoversi lo Stato per definire il proprio futuro identitario».

<sup>18</sup> In tal senso, P. Aguilar Fernández, R. Jimeno Aranguren, *De la "memoria histórica a la "memoria democrática"*, cit., 79, che sottolineano, tuttavia, rispetto allo scenario del 2007, la più elevata radicalizzazione del *Partido Popular*, a causa di *Vox*.

<sup>19</sup> A favore avevano infatti votato, oltre ai due partiti di governo, anche il *Partido Nacionalista Vasco* (PNV), *EH-Bildu* (partito di sinistra del *País Vasco*), e altre compagini (*Más País*, *Més Compromís*), e *P. De Catalunya*. Al Congresso dei deputati i voti favorevoli erano stati 173, i contrari, 159, 14 le astensioni. Al Senato, la legge era stata approvata con 128 voti favorevoli, ben 113 contrari e 18 astensioni. In tema, J.M. López Ulla, *Del derecho a la verdad al deber de memoria: a propósito de la nueva ley de Memoria Democrática*, in *Rev. de Derecho Político*, No. 117, 2023, 110, nota 58.



due diversi ricorsi di incostituzionalità, del febbraio<sup>20</sup> e dell'aprile 2023<sup>21</sup>, avevano impugnato la legge di fronte al Tribunale costituzionale. Nei ricorsi, non ancora decisi, si allegava, tra i numerosi motivi della sua presunta illegittimità, che la nuova fonte primaria, proponendo misure di riparazione nei confronti delle sole vittime del regime franchista<sup>22</sup>, ledesse il principio di uguaglianza (che avrebbe dovuto, invece, ispirare l'atteggiamento dei pubblici poteri nei confronti di tutti coloro che erano caduti nella guerra civile). Inoltre, introducendo una sorta di "verità di Stato", in favore delle sole vittime del franchismo, si sarebbe preteso di riscrivere la storia, violando una serie di libertà, quali quelle ideologica, di espressione e di insegnamento<sup>23</sup>.

Tale decisa opposizione è ancor più testimoniata dal fatto che, già nel corso dei lavori preparatori della legge, il leader del PP, Alberto Núñez Feijóo, aveva affermato che, se alle successive elezioni generali, il suo partito, principale compagine all'opposizione, fosse risultato vittorioso, si sarebbe subito abrogata la novella<sup>24</sup> che, a suo parere, era «*mal llamada*» della *Memoria Democrática*. Sempre secondo l'orientamento del capo dell'opposizione, la nuova fonte avrebbe anzi dovuto essere denominata come di «*desmemoria*», perché non solo era basata sulla contrapposizione e sul rancore reciproco e non sulla pacificazione, ma alla sua approvazione aveva contribuito perfino quell'*EH-Bildu* che era da considerarsi il "braccio politico" del gruppo terrorista ETA.

Esponenti di *Vox* al Congresso avevano criticato, in particolare, quella che definivano «gerarchizzazione» delle vittime, che sarebbe anche derivata dai limiti temporali in essa previsti<sup>25</sup>. Basti pensare che la novella riguardava il periodo compreso tra il golpe del 18 luglio 1936 e l'entrata in vigore della Costituzione del 1978, non considerando la fase della Seconda Repubblica, sviluppatasi tra il 1931 ed il 1936. Ne sarebbe derivata l'impossibilità di onorare i caduti delle lotte tra la sinistra e la destra in quel complesso periodo storico, in cui anche le sinistre erano state al potere<sup>26</sup> e la radicalizzazione dello scontro politico aveva causato vittime appartenenti al *bando nacional* a loro opposto. In tal modo si sarebbero "divise" le vittime in buoni (gli esponenti della sinistra, nel periodo franchista), e in cattivi (i caduti della destra).

<sup>20</sup> Si tratta del ricorso di *Vox*, n. 193-2023, ammesso dal Tribunale costituzionale con *providencia* del 7 febbraio 2023.

<sup>21</sup> Il PP ha presentato il ricorso n. 349-2023, dichiarato ammissibile dal Tribunale costituzionale con *providencia* del 18 aprile 2023.

<sup>22</sup> J.M. López Ulla, *Del derecho a la verdad al deber de memoria*, cit., p. 115, ricorda che la legge, nel definire le vittime, cita per ben 45 volte la parola repressione, collegandola al regime franchista che viene condannato espressamente sin dal golpe del 18 luglio 1936 nell'art. 1, comma 3.

<sup>23</sup> Su queste possibili incostituzionalità della legge, già prima che fosse definitivamente approvata, J. R. Rodríguez Sabugo, *Memoria democrática inconstitucional*, in *ABC*, 26 ottobre 2021. Non mancava, nei ricorsi, anche il riferimento alle lesioni: del diritto di proprietà (perché la legge aveva previsto il ritiro dei simboli franchisti dagli edifici non solo pubblici, ma anche privati e l'accesso a terreni privati); delle funzioni della Corona (perché si erano annullati una serie di titoli nobiliari concessi durante il regime franchista); della libertà religiosa e di culto (con riguardo alle previsioni sul *Valle de los Caídos* dove sono inumate più di 33.000 vittime della guerra civile, ma sono anche siti una basilica e un monastero: un luogo che si vorrebbe, però, trasformare); della riserva di legge organica in materia di limiti ai diritti fondamentali e dell'autonomia locale. Si eccepiva, inoltre, sproporzione nelle sanzioni amministrative irrogate per l'inottemperanza alle previsioni della legge.

<sup>24</sup> Lo ricorda A. Andres Llamas, *La Ley de Memoria Democrática: un sólido avance para España*, in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it), 15 novembre 2022, 4.

<sup>25</sup> In tal senso, l'intervento del deputato di *Vox*, Francisco José Contreras, riportato da [wikipedia.es](http://wikipedia.es). L'esponente di *Vox* ricordava, per provare che la destra non aveva tenuto un comportamento revanscista nei confronti della sinistra, che già nel 2002, quando José María Aznar, del PP, governava con la maggioranza assoluta, il Congresso aveva condannato il golpe franchista, ma non quello tentato dalla sinistra nel 1934. Inoltre, sotto l'egida di Mariano Rajoy, anch'egli capo del governo del *Partido Popular*, che aveva goduto della maggioranza assoluta dopo le elezioni del 2011, non si era abrogata la legge 52/2007.

<sup>26</sup> Come è noto, la sinistra era stata al governo dal 14 aprile 1931 sino alle elezioni del 19 novembre 1933 e poi, di nuovo, a seguito delle consultazioni elettorali del 16 febbraio 1936, prodromo della presa del potere di Franco, avvenuta il 18 luglio 1936. In tema, G. Hermet, *Storia della Spagna nel Novecento*, il Mulino, 1999, 111 ss.; F. García de Cortázar, J.M. González Vesga, *Breve historia de España*, Alianza Editorial, 2004, 548 ss.

Anche una parte della dottrina sosteneva uno degli argomenti che, sin dall'approvazione della prima legge memoriale, erano stati utilizzati dalla compagine di centro-destra<sup>27</sup> e, cioè, che una delle più letali conseguenze della disciplina legislativa fosse il venir meno della riconciliazione nazionale, ottenuta attraverso la transizione democratica, nella quale avevano taciuto gli opposti rancori e si erano fatte reciproche concessioni, per lasciare spazio al desiderio comune di pacificazione ed alla conseguente elaborazione della Costituzione del 1978<sup>28</sup>.

### 3. IL CONTENUTO DELLA LEGGE 20/2022 E QUALCHE SUA CRITICITÀ SOTTO IL PROFILO COSTITUZIONALE

È indubbio che notevoli siano state le innovazioni introdotte dalla l. 20/2022. Questa, come proclama il suo preambolo, si propone di cancellare l'*olvido*, cioè quella dimenticanza del periodo franchista che si considera ora incompatibile con lo spirito democratico di un ordinamento pienamente consolidato che, a decenni dalla conclusione dell'esperienza della guerra intestina e della dittatura, si ritiene in grado di fronteggiare il suo drammatico passato con spirito di riconciliazione.

Nel lungo *preámbulo*, che precede l'articolato della l. 20/2022, sono indicati, come d'uso nella legislazione spagnola, ma con una dovizia di particolari davvero significativa<sup>29</sup>, gli antecedenti e gli scopi di tale fonte primaria, che si propone di realizzare compiti ambiziosi<sup>30</sup>. Da un lato, intende dare impulso alla conoscenza delle fasi democratiche della storia spagnola, iniziatesi, come sempre il preambolo ricorda, con la Costituzione di Cadice del 1812, consolidatesi con la Carta del 1869 e con la Costituzione della Seconda Repubblica del 1931, per addivenire, finalmente, alla Costituzione vigente del 1978<sup>31</sup>. Dall'altro

<sup>27</sup> Come ricorda A. Di Gregorio, *Epurazioni e protezione della democrazia*, cit., 130, nota 260, anche l'approvazione della legge 52/2007 era stata interpretata dal PP come un'intenzione di riaprire le ferite del passato. In tema, P. Aguilar Fernández, R. Jimeno Aranguren, *De la "memoria histórica a la "memoria democrática"*, cit., 75 ss. Sul venire meno della riconciliazione nazionale, considerando l'effetto della legge 52/2007, M. Oreja Aguirre, *¿Que memoria histórica?*, in *ABC*, 27 marzo 2018.

<sup>28</sup> A tal proposito, ad esempio, J.L. Martínez López-Muñiz, *Recomponer los fundamentos del pacto constitucional*, in *El Imparcial*, 24 aprile 2024, ha affermato che la coalizione governativa, sostenitrice della legge, abbia violato lo spirito posto alla base dell'accordo da cui era scaturita la Costituzione. Il PSOE sarebbe sempre più divenuto dipendente da forze politiche di minoranza che hanno progressivamente svalutato il patto costituzionale, costringendo il governo a un «grave giro». Sulla possibile dimenticanza, a causa della legge, del «mito fundacional del abrazo» tra le diverse parti politiche, posto alla base della Costituzione, G.M. Teruel Lozano, *Cuando la memoria se hace ley: una aproximación constitucional*, in *Letras libres*, 6 ottobre 2022. In tema, prima ancora che la legge fosse approvata, P. de Lora, *Memoria incivil*, in *El Mundo*, 23 ottobre 2020.

<sup>29</sup> Basti pensare che a tale *preámbulo* sono dedicate quasi 13 delle 54 pagine che compongono il testo della legge, pubblicato nel *Boletín Oficial del Estado* no. 252 del 20 ottobre 2022. D'altro canto, si è giustamente affermato che il preambolo di questa fonte «aporta elementos hermenéuticos de especial calado», essendo, in genere, i preamboli delle leggi passati ad essere, da testi solo politicamente rilevanti, a «clausole interpretative», per poi divenire autentiche norme, anche se dotate di differente «intensità normativa». Così M. Carrillo, *La memoria y la calidad democrática*, cit., 187 (ricordando, a tale proposito, la ricostruzione di M. Herrero de Miñón). In una più datata analisi, riteneva, invece, che il preambolo delle leggi avesse limitato rilievo ermeneutico, essendo solo utile a rendere nota ai cittadini la volontà delle Cortes, L.M. Díez-Picazo, *Los preámbulos de las leyes. (En torno a la motivación y la causa de las disposiciones normativas)*, in *Anuario de Derecho civil*, No. 2, 1992, 530 ss.

<sup>30</sup> Compiti testimoniati anche dai ben 66 articoli di cui si compone la novella, in contrapposto ai 22 della l. 52/2007. Sugli aspetti più significativi della fonte, indicati, a scopo interpretativo, nel preambolo, si cfr. M. Carrillo, *La memoria y la calidad democrática*, cit., 189 ss., il quale sottolinea il richiamo alla costruzione di una memoria collettiva, in contrapposto all'uso della storia nel periodo franchista, volta al fine di legittimare il regime e di stigmatizzare il nemico. Su tale tema, M. Della Malva, *Diritto e memoria storica*, cit., 131 ss. Per una critica all'orientamento, indicato nel preambolo della l. 20/2022, in virtù del quale si ritiene di dover dare riparazione anche morale alle vittime del franchismo avendo i vincitori della guerra civile già ottenuto riparazione nel precedente regime, J.J. Jiménez Sánchez, *La ley de memoria democrática*, in *El Cronista del Estado social y democrático de derecho*, No. 114, 2024, 73. L'A. sottolinea che così il legislatore cadrebbe nella contraddizione di ritenere che possano aver ottenuto riparazione morale anche caduti che hanno combattuto in favore di un regime che si condanna come immorale (e che invece dovrebbero anch'essi avere diritto alla stessa riparazione).

<sup>31</sup> Il riferimento a tali Costituzioni (considerate come una linea di continuità nell'affermazione dell'ideale liberale) è ritenuto ottimistico da M. Carrillo, *La memoria y la calidad democrática*, cit., 189. J.L. Martínez López-Muñiz, *Recomponer los funda-*

lato, vuole garantire il ricordo delle vittime della guerra civile<sup>32</sup> e della dittatura franchista<sup>33</sup> attraverso l'introduzione, in loro favore, del diritto alla verità, stabilendo la giustizia, la riparazione e la garanzia di non ripetizione di quanto avvenuto nel passato.

È poi l'art. 1, intitolato all'oggetto e alle finalità della legge, a dare, nel suo primo comma, una definizione della memoria democratica che si intende recuperare, salvaguardare e diffondere. Si tratta della «conoscenza della rivendicazione e difesa dei valori democratici e dei diritti e delle libertà fondamentali nel corso della storia contemporanea della Spagna, al fine di dare impulso alla coesione e solidarietà fra le diverse generazioni intorno ai principi, valori e libertà costituzionali»<sup>34</sup>.

Il comma successivo dello stesso articolo garantisce alle vittime il riconoscimento, la riparazione morale e il recupero della memoria personale, familiare e collettiva, adottando misure che sopprimano gli elementi di divisione e promuovendo «legami di unione intorno ai valori, principi e diritti costituzionali»<sup>35</sup>.

Esiste, dunque, un legame riconciliativo intorno ai principi costituzionali. Tuttavia, il vero fine della legge, consisterebbe, secondo qualche esponente della dottrina, nel creare una memoria collettiva. In ciò la nuova fonte si distinguerebbe dalla precedente che, lungi dal proporsi quest'ultimo scopo, intendeva garantire principalmente la memoria personale e familiare delle vittime e, anzi, nel suo preambolo, espressamente affermava che «non è compito del legislatore prospettare una determinata memoria collettiva»<sup>36</sup>.

*mentos del pacto constitucional*, cit., critica, però, tale riferimento, perché il preambolo non avrebbe evocato le Carte fondamentali del 1845 e del 1876, da ritenersi, nella storia spagnola, come quelle che hanno garantito le più protratte fasi di stabilità e di progresso. Tuttavia, tali Costituzioni sono note, la prima, per avere modificato in senso filomonarchico la Costituzione del 1837 e, la seconda, per avere restaurato un sistema analogo, dopo la fase più democratica introdotta dalla Costituzione del 1869, anche se è indubbio che la Costituzione del 1876 (la cui esperienza si è conclusa tra 1923 e il 1930 con la dittatura di Primo de Rivera) abbia avuto una vigenza più lunga di tutte le Costituzioni precedenti. Su tali Costituzioni, F. Fernández Segado, *Las Constituciones históricas españolas*, Civitas, 1992, 227 ss., 378 ss. e R.L. Blanco Valdés, *La costruzione della libertà. Appunti per una storia del costituzionalismo moderno*, Rubbettino, 2012, 207 ss. e 244 ss.

<sup>32</sup> La guerra è definita, nel preambolo, non come «civile», ma «di Spagna», perché considerata nel quadro internazionale, come anticipatrice della Seconda guerra mondiale e combattuta tra difensori della democrazia spagnola e Stati sostenitori dei regimi fascisti. In tema, M. Carrillo, *La memoria y la calidad democrática*, cit., 189. Per una valutazione positiva di questa denominazione della guerra, D. Simancas Sánchez, A.J. Ferrari Puerta, *Un abrazo sin amnesia: otra perspectiva de la Ley de Memoria Democrática*, in *Letras Libres*, 2 novembre 2022. La ritiene, invece, una denominazione che nasconde la contrapposizione tra i due *bandos* (il repubblicano e il nazionalista), G. M. Teruel Lozano, *Cuando la memoria se hace ley*, cit.

<sup>33</sup> È lo stesso art. 1, comma 2, che ricorda, brevemente, quali siano tali vittime. Si tratta di coloro i quali hanno subito persecuzioni o violenza (tra il golpe di Stato e l'entrata in vigore della Costituzione del 1978) per ragioni politiche, ideologiche, di pensiero, di opinione, di coscienza, di credo religioso, di orientamento o identità sessuale. Tuttavia, le vittime sono più diffusamente enumerate nel lunghissimo art. 3, nel quale, tra le numerose altre, sono elencate le persone LGTBI e le bambine e i bambini che furono sottratti ai loro genitori. Sono inoltre vittime anche i familiari dei caduti, degli esiliati e dei *desaparecidos* e «las comunidades, las lenguas, las culturas vasca, catalana y gallega en sus ámbitos territoriales lingüísticos, cuyos hablantes fueron perseguidos por hacer uso de estas». Uno speciale riconoscimento è rivolto dall'art. 11 alle donne, in particolare a quelle che, durante la guerra e la dittatura, hanno subito repressione e violenza per aver partecipato ad attività pubbliche, politiche, sindacali o intellettuali e a quelle sottoposte alla privazione della libertà o ad altre pene, per aver commesso (gli allora) crimini di adulterio e di interruzione volontaria della gravidanza.

<sup>34</sup> M.C. Bianchini, *Patrimonios disonantes y memorias democráticas: una comparación entre Chile y España*, in *Kamchatka, Rev. de análisis cultural*, No. 8, 2016, 306, sulle orme dello storico R. Vinyes, sottolinea che possono esistere due diverse concezioni della memoria democratica. Da un lato, la memoria sarebbe democratica perché permette la «coexistencia pacífica de relatos distintos, incluso contrapuestos, sobre la última dictadura», dall'altro, potrebbe autodefinirsi come democratica «una memoria pública [...] a partir de algunos valores explícitos y cuyo objetivo fundamental es convertirse en una "memoria histórica" es decir una memoria oficial».

<sup>35</sup> L'ultimo comma dell'art. 1 proclama il ripudio e la condanna del golpe del 18 luglio 1936 e della dittatura e l'illegalità del regime successivo.

<sup>36</sup> In tal senso, ricordando questa differenza tra le due fonti, J.M. López Ulla, *Del derecho a la verdad al deber de memoria*, cit. 111 ss. L'A. è però critico, proprio sulla costruzione di tale memoria, ritenendo che non competeva allo Stato imporre una determinata memoria collettiva, ma solo «vegliare perché la memoria sia possibile a partire dal chiarimento dei fatti», ma senza voler «rivelare la verità della storia». Anche G.M. Teruel Lozano, *Cuando la memoria se hace ley*, cit., è scettico sulla volontà di

Per garantire la riparazione nei confronti delle vittime, la legge dispone la nullità (e non la mera ingiustizia e illegittimità, come nel passato) delle condanne e sanzioni irrogate dagli organi giurisdizionali franchisti, ponendo a carico dei pubblici poteri il dovere di investigare sulla sorte delle vittime e di procedere alla loro identificazione ed esumazione, stabilendo a tale scopo speciali protocolli e un piano per le esumazioni.

La legge prevede, inoltre, la formazione di speciali organi: incaricati di investigare su fatti che costituiscono violazioni del diritto internazionale dei diritti umani, compresi quelli realizzati nel golpe e nella successiva dittatura, come il *Fiscal de Sala de Derechos Humanos y Memoria Democrática*; aventi funzioni di consulenza al governo con la partecipazione delle associazioni memorialiste, per realizzare il *Plan de Memoria Democrática*, come il *Consejo de la Memoria Democrática*; abilitati a coordinare l'attività memoriale dello Stato con quella svolta dalle Comunità autonome, come il *Consejo Territorial de la Memoria Democrática*<sup>37</sup>; incaricati di contribuire a chiarire le violazioni dei diritti umani avvenute durante la guerra e la dittatura, come la *Comisión*, da istituirsi in seno al *Consejo de la Memoria Democrática*<sup>38</sup>.

La legge introduce anche un dovere di memoria, prevede misure per la formazione dei docenti e programmi educativi per impedire che le più giovani generazioni ripetano le violenze perpetrate nel passato.

Alla tutela della memoria sono inoltre legate l'istituzione di un Centro di documentazione; la garanzia del libero accesso agli archivi storici; la formazione di un *Inventario Estatal de Lugares de la Memoria Democrática*; la rimozione dei simboli del franchismo da edifici pubblici e privati. Non manca, infine, un elenco di infrazioni amministrative e di relative sanzioni, da irrogare per l'inottemperanza alle previsioni legislative.

Pur rilevando le molte innovazioni della nuova legislazione, la dottrina ne ha anche sottolineato le ambiguità o le possibili incostituzionalità.

Tra le prime, forse la più significativa riguarda la continuativa vigenza della *Ley de Amnistía* 46/1977<sup>39</sup>, da considerarsi «uno dei nodi cruciali del processo memoriale storico»<sup>40</sup>. Questa, anticipata dal r.d. legge 10/1976, era considerata necessaria per realizzare una pacifica transizione verso la democrazia, facendo tacere i profondi rancori, esistenti dopo la morte, avvenuta il 20 novembre 1975, di Francisco Franco<sup>41</sup>.

---

individuare una memoria collettiva, temendo che questa possa interferire sia con la memoria individuale che con la ricerca storica, poiché «una cosa è che lo Stato abbia una politica della memoria, altra che adotti una memoria politica».

<sup>37</sup> Si tratta di un organo che, secondo la disp. addiz. 14<sup>a</sup>, è destinato a sostituire la precedente *Conferencia sectorial*, cui partecipano, attraverso i loro assessori competenti, anche le Comunità e le Città autonome, oltre agli enti locali, rappresentati dalla loro Federazione.

<sup>38</sup> Si tratta di una commissione, prevista dall'art. 57, comma 5, della legge, non diversa da una *comisión de la verdad*, che dovrà avere «carácter académico», essere indipendente e non avere natura giurisdizionale. Le compete elaborare una relazione per sistematizzare le informazioni esistenti sulle violazioni dei diritti umani avvenute durante la guerra e la dittatura. Tale organo potrà proporre un piano di ricerche e promuovere metodologie e protocolli di azione. Scopo della sua attività è garantire riparazione alle vittime ed evitare che i fatti del passato possano di nuovo ripetersi. Al governo compete l'emanazione di un regolamento per individuare composizione dell'organo e modalità attraverso le quali il *Consejo* possa validare, presentare e diffondere le conclusioni della relazione della commissione, assicurando la partecipazione e il riconoscimento ufficiale delle vittime e dei loro familiari. Proprio nei confronti di questa attività di ricerca e della validazione del *Consejo* si appuntano le critiche di J.M. López Ulla, *Del derecho a la verdad al deber de memoria*, cit., 122 ss. perché in questo modo si potrebbe imporre un «único relato sobre la historia», ledendo le libertà di pensiero, di ricerca storica e di insegnamento, oltre al principio del pluralismo politico.

<sup>39</sup> Sulle novità della l. 20/2022, M.A. Andres Llamas, *La Ley de Memoria Democrática*, cit., 4 s. A. Mastromarino, *La Ley de Memoria Democrática*, cit., 913 ss.

<sup>40</sup> A. Mastromarino, *Stato e Memoria*, cit., 151, nota 48.

<sup>41</sup> Sulla necessità dell'amnistia, per aprire la via alla transizione, si cfr. O. Alzaga Villaamil, *La conquista de la transición (1960-1978)*, *Memorias documentadas*, Marcial Pons, 2021, 506 ss. Sulla differenza tra i due provvedimenti di amnistia, il secondo assai più estensivo del primo e tale da "coprire" non solo i crimini delle due opposte fazioni della guerra civile e del franchismo, sino al 15 giugno 1977, ma quelli dei terroristi dell'ETA, M. Della Malva, *Diritto e memoria storica*, cit., 143 ss.



Tuttavia, la perdurante efficacia dell'amnistia inibisce il perseguimento degli antichi crimini, secondo una giurisprudenza costante e ancora di recente ribadita dal Tribunale supremo<sup>42</sup> (e, nella sostanza, accolta anche dalla maggioranza dei membri del Tribunale costituzionale, anche dopo l'approvazione della l. 20/2022<sup>43</sup>).

A superare questa interpretazione, non basterebbe, per il controllore della costituzionalità, l'art. 2, comma 3, della l. 20/2022, il quale afferma che anche la legge sull'amnistia deve essere interpretata ed applicata, in conformità al diritto internazionale convenzionale e consuetudinario e a quello umanitario che considera i crimini di guerra, di lesa umanità, di genocidio e di tortura come imprescrittibili e non amnestiabili.

Una posizione esegetica, questa (che ammette che la legge di amnistia rimanga pienamente vigente) che, secondo qualche giudice costituzionale, si pone in contrasto con la chiara indicazione del ricordato art. 2, comma 3, in virtù del quale il legislatore vorrebbe ricomprendere, nel diritto alla tutela giurisdizionale sotto il profilo dell'accesso al processo, protetto dall'art. 24 Cost. e dal ricorso di *amparo*, proprio le indicazioni provenienti dal diritto internazionale<sup>44</sup>.

È certo, però, che la disposizione dell'art. 2, comma 3, è da considerare di non facile applicazione. Infatti, sin dall'approvazione della legge, era stata interpretata in modo diverso dagli stessi partiti governativi che l'hanno sostenuta. Il *Partido Socialista* era «assai meno possibilista» sull'efficacia effettiva della previsione, *Unidas Podemos* era invece più sicuro della sua concretizzazione a livello giurisdizionale, ritenendo possibile l'inizio di processi ai responsabili di crimini perpetrati nel periodo della dittatura<sup>45</sup>.

Non manca, nella dottrina, chi si esprime nel senso della possibile incostituzionalità della previsione della nuova legge a proposito dell'amnistia e della istituzione del *Fiscal de Sala* che dovrebbe procedere alla valutazione delle violazioni dei diritti umani, ritenendo che il richiamo al diritto internazionale non possa eliminare il contrasto delle ricordate norme rispetto ai principi costituzionali di legalità penale e di non retroattività delle previsioni sfavorevoli al reo. All'incostituzionalità si aggiungerebbe anche

<sup>42</sup> In tal senso la sent. 101/2012 con la quale (assolvendo dal reato di abuso di ufficio il giudice istruttore dell'*Audiencia Nacional* Baltasar Garzón che aveva tentato di occuparsi di crimini commessi durante il franchismo), si è esclusa la possibilità di perseguire tali crimini a causa dell'amnistia, ritenendo che il processo penale non possa essere utilizzato senza finalità punitiva. In tal modo si sono rifiutati i cosiddetti *juicios por la verdad* diffusi specie in Argentina. In tema, A. Mastromarino, *Stato e Memoria*, cit., 157 e Id., *La Ley de Memoria Democrática*, cit., 915. La *Sala de lo Penal* del Tribunale supremo ha, nel marzo 2021, di nuovo ribadito tale posizione nel giudizio di appello nei confronti di una sentenza della *Audiencia Provincial* di Soria, emessa su istanza della *Asociación Soriana Recuerdo y Dignidad*, dopo la scoperta di una fossa con diversi resti umani. Sulla recente decisione del Tribunale supremo, *El Supremo sobre las fosas del franquismo: "el derecho a conocer la verdad histórica no forma parte del proceso penal"*, in *Diario del derecho*, 2 marzo 2021.

<sup>43</sup> In tema, si cfr. gli *autos* 80/2021 e 57/2024, con i quali il Tribunale costituzionale ha dichiarato inammissibili *amparos* presentati per lesione del diritto di difesa in giudizio da vittime della repressione franchista nel periodo tra il 1964 e il 1974, ritenendo che il diritto internazionale consuetudinario, in mancanza della previsione, nell'ordinamento spagnolo dell'epoca, di reati di lesa umanità e tortura, non potrebbe consentire il perseguimento sotto il profilo penale dei responsabili, non avendo natura di *lex scripta, praevia et certa*. A tale perseguimento osterebbero anche gli istituti, cardine del processo penale, della non retroattività delle previsioni penali non favorevoli al reo, della prescrizione e l'esistenza della l. di amnistia 46/1977. In entrambi gli *autos* il Tribunale costituzionale ha però affermato che, se il processo penale è inibito alle vittime, non lo sono altri strumenti di riparazione e procedimenti sia di natura processuale che extra-processuale, a ciò aggiungendo, nell'*auto* 57/2024, che tali strumenti sono previsti nella l. 20/2022. Tuttavia, in quest'ultimo *auto* il giudice delle leggi ha precisato che la l. 20/2022 «non sostituisce il Tribunale costituzionale nell'interpretazione dei diritti fondamentali», «che non adempie alla riserva di legge organica per definire i delitti e le loro pene», dunque, «il suo articolato non abilita a fare divenire le norme del Diritto internazionale penale fonte diretta o indiretta del Diritto penale per investigare e giudicare fatti che non siano tipificati nella legge penale nazionale allora vigente, applicando loro ora le caratteristiche di imprescrittibilità e non amnestiabilità».

<sup>44</sup> In tal senso, il *voto* di R. Sáez Valcárcel all'*auto* 57/2024. Il giudice ritiene necessaria la deferenza al legislatore e la collaborazione del Tribunale costituzionale per attuarne le nuove previsioni.

<sup>45</sup> Così, A. Mastromarino, *La Ley de Memoria Democrática*, cit., 915.

l'inopportunità di processi nei confronti di persone ormai avanti in età, che hanno magari contribuito all'istituzione del regime democratico, così perdendosi il beneficio di quel simbolico "abbraccio", fra parti contrapposte, posto a fondamento della transizione costituzionale<sup>46</sup>.

Inoltre, dubbi di incostituzionalità particolarmente significativi sono stati sollevati nei confronti della parte della legge dedicata al dovere della memoria e all'introduzione di infrazioni amministrative e delle relative sanzioni (in genere multe, anche molto elevate), con le quali si punisce l'apologia del franchismo.

Sotto questo profilo, già in fase di preparazione, il testo della legge era stato emendato per eliminare possibili censure di incostituzionalità, specie con riguardo alla lesione delle libertà ideologica e di manifestazione del pensiero, protette dagli artt. 16 e 20 della Costituzione.

Potrebbero, infatti, porsi in contrasto con tali disposizioni costituzionali, sia l'art. 38, in tema di atti pubblici contrari alla memoria democratica (in combinato disposto con gli artt. 61 e 62, comma 1, punti d) ed e); nonché le disposizioni addizionali 5<sup>a</sup>, 6<sup>a</sup> e 7<sup>a</sup> che disciplinano, rispettivamente, l'estinzione di fondazioni che non perseguano fini di interesse generale o che realizzino attività contrarie a tale interesse; la dichiarazione di utilità pubblica (di promozione di fini di interesse generale) delle associazioni e lo scioglimento di associazioni.

L'art. 38 considera contrari alla memoria democratica il realizzare atti in pubblico che «includano discredito, disprezzo o umiliazione delle vittime o dei loro familiari e presuppongano esaltazione personale o collettiva, della sollevazione militare, della guerra o della dittatura, dei loro dirigenti, partecipanti nel sistema repressivo o delle organizzazioni che hanno sostenuto il regime dittatoriale».

A sua volta l'art. 61 considera responsabili delle infrazioni persone fisiche e giuridiche che, con dolo o colpa (*«negligentemente»*), realizzino azioni od omissioni tipizzate dalla legge, appunto, come infrazioni.

L'art. 62, comma 1, d) disciplina come infrazioni molto gravi, per le quali è prevista una multa tra i 10.001 e i 150.000 euro, irrogata dalla Segreteria di Stato competente per la memoria democratica, la «mancanza di adozione delle misure necessarie per impedire o porre fine alla realizzazione, in spazi aperti al pubblico o in locali e stabilimenti pubblici» degli atti di esaltazione personale o collettiva, in tutto uguali a quelli indicati nell'art. 38, «da parte del titolare o del responsabile dello spazio in cui si svolgono detti atti».

Lo stesso genere di infrazione e di irrogazione di sanzione amministrativa si configura nell'art. 62, comma 1, e) che, invece, punisce «le convocazioni di atti, campagne di divulgazione o pubblicità che con qualunque mezzo di comunicazione pubblica, in forma scritta od orale, nei loro elementi sonori o nelle loro immagini, incitino all'esaltazione personale o collettiva ...» degli stessi avvenimenti e soggetti indicati nell'art. 38 e che causino analoga lesione della dignità delle vittime o dei loro familiari.

La possibile incostituzionalità di tali previsioni sarebbe deducibile dall'interpretazione della natura e dei limiti alla libertà ideologica fatti propri dalla giurisprudenza del Tribunale costituzionale. Quest'ultimo, infatti, ha sostenuto che i pubblici poteri ledono tale diritto fondamentale non solo quando, venendo meno al loro dovere di neutralità ideologica, impediscano ai cittadini di esprimere le loro opinioni, ma anche nel caso in cui pongano in essere atti, in rapporto causale con tali opinioni, che scoraggino dal manifestarle. Si tratta del cosiddetto *efecto desaliento*. Un effetto che sarebbe evidente nella comminazione delle sanzioni pecuniarie ricordate a chi sia titolare o responsabile degli spazi dove si possono tenere riunioni<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> In tal senso, G.M. Teruel Lozano, *Cuando la memoria se hace ley*, cit.

<sup>47</sup> Per tale ricostruzione e per altre possibili incostituzionalità, in tema, ad esempio, di ritiro dei simboli franchisti da edifi-

Quanto, invece, alle disposizioni addizionali ricordate, queste dispongono che si realizzi una causa di estinzione delle fondazioni, essendo queste contrarie all'interesse generale; che non si considerino aventi finalità di interesse generale (con la conseguente revoca della dichiarazione di utilità pubblica) o che si possa procedere allo scioglimento nei confronti delle associazioni, nel caso in cui questi soggetti (sia fondazioni che associazioni) realizzino «apologia del franchismo che esalti il colpo di Stato e la dittatura o esalti i suoi dirigenti, con sprezzo e umiliazione della dignità delle vittime del colpo di Stato, della guerra o del franchismo, o con incitazione diretta o indiretta all'odio o alla violenza contro le stesse per la loro condizione di tali»<sup>48</sup>.

Si tratta, dunque, secondo la ricostruzione della dottrina, di una «apologia qualificata» che richiede, per realizzarsi, di un «elemento addizionale alternativo», costituito o dal disprezzo e umiliazione delle vittime o dall'incitazione diretta o indiretta all'odio o alla violenza nei confronti di queste ultime<sup>49</sup>.

Attraverso queste «addizioni», la legge tenterebbe di riconnettere l'apologia del franchismo al limite previsto dalla stessa giurisprudenza costituzionale alle libertà ideologica e di manifestazione del pensiero, un limite che, sin dalla sent. n. 235 del 2007, riguardante il crimine di negazionismo del genocidio<sup>50</sup>, era correlata al cosiddetto *discurso de odio*<sup>51</sup>.

E, tuttavia, la costruzione dell'apologia del franchismo come un illecito amministrativo, con la conseguente irrogazione di sanzioni da parte di un organo dipendente da un ministero del governo e non da parte del potere giurisdizionale, non sarebbe, per parte della dottrina, convincente<sup>52</sup>. La disciplina legislativa desta, inoltre, critiche anche perché l'apologia è, in genere, legata all'incitamento diretto o indiretto a commettere un delitto<sup>53</sup>.

ci privati o religiosi, previsti dall'art. 35 della legge, G. Rollnert Liern, «*Memoria Democrática*» versus *libertad ideológica*: la *democracia militante retrospectiva*, in *Rev. de Derecho Político*, No. 118, 2023, 124 ss.

<sup>48</sup> Lo scioglimento delle associazioni per tali motivi è previsto dalla Disp. addiz. 7<sup>a</sup> della l. 20/2022 che, entro un anno dalla sua entrata in vigore, dispone la necessaria modifica della l. organica 1/2002, sul diritto di associazione. La l. organica 3/2025 del 27.6. 2025 ha in effetti aggiunto alla l. organica sul diritto di associazione la nuova causa di scioglimento dell'associazione (anche nella forma di federazione, confederazione o unione) così dando attuazione, pur con ritardo, alla ricordata previsione della legge memoriale. Si dispone, inoltre, che lo scioglimento dovrà realizzarsi indipendentemente sia dai fini teorici e dalle attività indicate nello Statuto associativo, sia dall'iscrizione registrata. Spetterà al Pubblico Ministero dare inizio all'azione di scioglimento dell'associazione di fronte alla giurisdizione civile, ma legittimate ad agire sono anche le associazioni, gli enti o le persone giuridiche che abbiano come loro scopo la difesa della memoria democratica e delle vittime del colpo di Stato del 1936 e della dittatura.

<sup>49</sup> Per questa analisi, G. Rollnert Liern, «*Memoria democrática*» versus *libertad ideológica*, cit., 133.

<sup>50</sup> Su tale problematica decisione (che ritenne illegittimo il delitto di negazione del genocidio, considerando tale negazione una mera diffusione di idee e che, al contrario, dichiarò non in contrasto con la Costituzione il delitto di giustificazione del genocidio), C. Caruso, *Tra il negare e l'istigare c'è di mezzo il giustificare: su una decisione del Tribunale Costituzionale spagnolo*, in *Quad. cost.*, No. 3, 2008, 635 ss.

<sup>51</sup> Sempre G. Rollnert Liern, «*Memoria democrática*» versus *libertad ideológica*, cit., 135 ss. ritiene, però, che per essere rispettoso della giurisprudenza costituzionale in materia, il legislatore avrebbe dovuto aggiungere un altro elemento all'apologia, oltre ai due già indicati, quello del rischio o pericolo per le persone o i diritti dei terzi o per lo stesso sistema delle libertà. Altre possibili criticità, evidenziate da questo A. sono legate al numero elevato delle vittime, individuate come si è ricordato, nell'art. 3, che potrebbero essere oggetto di disprezzo o di violenza, attraverso l'apologia del franchismo e alla natura soggettiva, legata alla sensibilità individuale, del concetto di umiliazione: aspetti che rischierebbero di aumentare il potenziale afflittivo della disciplina legislativa nei confronti della libertà di manifestazione del pensiero e di quella ideologica. M. Carrillo, *La memoria y la calidad democrática*, cit., 212, ritiene, invece, che tali previsioni siano rispettose anche della giurisprudenza, a riguardo, della Corte europea dei diritti dell'uomo.

<sup>52</sup> Critico su tale aspetto, anche G.M. Teruel Lozano, *Cuando la memoria se hace ley*, cit., il quale ritiene, inoltre, che la parte della legge dedicata al dovere della memoria, sia in gran parte espressione di una democrazia militante, cioè di un ordinamento che non ammette ideologie contrarie ai principi costituzionali, mentre l'ordinamento spagnolo non appartiene a tale tipologia. D. Simancas Sánchez, A.J. Ferrari Puesta, *Un abrazo sin amnesia*, cit., sono invece favorevoli alla irrogazione di sanzioni amministrative, potendo pur sempre queste essere valutate, a posteriori, dai giudici.

<sup>53</sup> In tema, G. Rollnert Liern, «*Memoria democrática*» versus *libertad ideológica*, cit., 131 ss.

#### 4. LA NON RAPIDA ATTUAZIONE DELLA L. 20/2022 E GLI SVILUPPI PIÙ RECENTI, A LIVELLO STATALE, DELLA POLITICA MEMORIALE

Al già ricordato, non facile percorso di approvazione della l. 20/2022 è poi seguita una sua altrettanto complessa attuazione.

Le associazioni memorialiste e di difesa dei diritti umani, a due anni dall'entrata in vigore della legge, hanno lamentato la lenta e scarsa traduzione in pratica di molte sue previsioni, pur segnalandone anche gli aspetti positivi.

Tra questi ultimi, ad esempio, proprio la nullità delle sentenze emanate nel periodo franchista (ed, in particolare, delle condanne a morte ancora comminate nel 1974 e 1975<sup>54</sup>); la già ricordata istituzione dell'ufficio del Pubblico Ministero, il *Fiscal de Sala de la Memoria Democrática*, incaricato delle indagini per violazioni del diritto internazionale umanitario; la progettata trasformazione del *Valle de los Caídos* (monumento memoriale della vittoria franchista nella guerra civile, ora ritornato, grazie alla nuova legge, alla sua originaria denominazione di *Valle de Cuelgamuros*) in un luogo non più legato all'esaltazione del franchismo<sup>55</sup>.

Tuttavia, le stesse associazioni di difesa delle vittime hanno rilevato che non si è potuto iniziare alcun processo a carico dei responsabili delle violazioni avvenute, specie nell'ultimo periodo del regime autoritario e che, solo con grande ritardo, si è proceduto alla formazione, nell'aprile del 2024, di tre diverse commissioni, previste dalla l. 20/2022 e definite, la prima, di lavoro e, le altre due, tecniche.

Queste si dovranno occupare, rispettivamente, delle misure di riparazione nei confronti delle vittime del perseguitato popolo gitano; della valutazione delle riparazioni economiche sino ad ora realizzate nei confronti delle vittime della guerra e della dittatura, segnalando, a riguardo, le relative criticità perché siano sanate; delle possibili lesioni dei diritti umani avvenute nei confronti di soggetti che abbiano lottato per il consolidamento della democrazia e per i valori democratici, nel periodo compreso tra l'entrata in vigore della Costituzione e il 31 dicembre 1983, al fine del loro riconoscimento e riparazione<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> C. Adagio, A. Botti, *Storia della Spagna democratica. Da Franco a Zapatero*, Paravia, Bruno Mondadori ed., Milano, 2006, pp. 3 s., hanno ricordato tali sentenze, per sottolineare che «la natura brutalmente repressiva della dittatura non conobbe variazioni fino alla fine». Sull'apparato repressivo del regime franchista e sulle sue tre, diverse fasi: dalla «legislazione del terrore» (1936-1939) a quella della «repressione generalizzata» (1939-1959), sino alla «repressione selettiva» (1959-1975), M. Carrillo, *El derecho represivo de Franco (1936-1975)*, Ed. Trotta, 2023, 87 ss.

<sup>55</sup> Già la l. 52/2007, all'art. 16, comma 2, disponeva che il luogo non potesse essere utilizzato per atti di natura politica o di esaltazione della guerra civile, dei suoi protagonisti o del franchismo. Ora l'art. 54 della l. 20/2022 disciplina con maggiore dovizia di particolari la futura destinazione del luogo, utilizzando, però, nel comma 2, la stessa formulazione letterale del precedente art.16, ma elidendo l'attributo di civile per la guerra (che non ha attributi, ma solo nel preambolo è definita «di Spagna») e sostituendo la parola franchismo con quella dittatura.

<sup>56</sup> Tali commissioni, previste dalle disp. addiz. 12ª, 15ª e 16ª della l. 20/2022, sono state istituite con un *acuerdo* del Consiglio dei Ministri, approvato il 23 aprile 2024. In particolare, la creazione della commissione, incaricata di riconoscere come vittime di tortura o di altre lesioni dei diritti umani, ai fini di una loro compensazione, persone che avevano lottato per l'instaurazione della democrazia è stata pattuita tra il governo ed *EH-Bildu*, come contro-partita per l'appoggio dato da questa compagine all'approvazione della l. 20/2022. Si tratta di una commissione di studio di spiccato valore politico se si considera che, nell'ottobre 1982, durante la prima fase del governo socialista di Felipe González, si era dato inizio alla cosiddetta «guerra sucia», una guerra «sporca» perché condotta dai *Gal* (gruppi sostenuti segretamente dal pubblico potere) contro il terrorismo dell'ETA. La commissione, formata nel luglio 2024, è presieduta dal *Secretario de Estado de Memoria Democrática*, Fernando Martínez, ed è composta da una dozzina di membri, tra i quali spiccano esponenti del mondo sindacale e professori ordinari di storia del pensiero e dei movimenti politici, di storia contemporanea e di diritto penale. In tema, *El Gobierno aprueba la comisión para reparar a las víctimas entre 1978 y 1983 por vulneración de derechos humanos*, in *Diario del Derecho*, 24.4.2024; *El Secretario de Estado de Memoria Democrática preside la constitución de la Comisión que estudiará la vulneración de los derechos humanos en la consolidación de la democracia entre 1978 y 1983*, in <https://mpt.gob.es/portal/memoria-democratica/notas-informativas/notas2024/07/2024-07-04.html>.

Infine, le ricordate associazioni hanno sottolineato che non sarebbe venuto meno il protagonismo della società civile, non ancora sostituita dai pubblici poteri, nel realizzare le esumazioni dalle fosse comuni dei resti mortali delle vittime<sup>57</sup>.

Nonostante i rilievi formulati sulla non sufficientemente adeguata e tempestiva attuazione della novella legislativa, non si può non riscontrare la volontà del governo di proseguire con decisione per attuarne, finalmente, le previsioni.

Non sono mancate, infatti, iniziative dell'esecutivo volte a implementare gli organi centrali deputati alla politica memoriale e, più di recente, a ricordare la rinascita democratica della Spagna dopo la caduta del regime autoritario.

Basti pensare, sotto il primo profilo, al r.d. 2/2020 che, nel quadro del riassetto del *Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática*, ha istituito la *Secretaría de Estado de Memoria Democrática*<sup>58</sup> o al r.d. 139/2020 che, disciplinando la *estructura orgánica básica* dei dipartimenti ministeriali, ha creato la *Dirección General de Memoria Democrática*, alle dipendenze della già ricordata, omonima *Secretaría de Estado* o al r.d. 373/2020 che meglio sviluppa le strutture ricordate all'interno del Ministero.

Più di recente, il r.d. 829/2023 ha disposto la formazione del *Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática*, mentre il r.d. 1009/2023 ha integrato in questo la *Secretaría de Memoria Democrática*, istituendo, alle dipendenze di quest'ultima, la *Dirección General de Atención a las Víctimas y Promoción de la Memoria Democrática*.

Ancor più recenti innovazioni organizzative sono state introdotte dal r.d. 273/2024, che dà attuazione alla struttura organizzativa *básica* del *Ministerio de la Política Territorial y Memoria Democrática*, poi modificato dal r.d. 1186/2024, in base ai quali si sono previste, alle dipendenze della *Secretaría de Estado de Memoria Democrática*, due *Direcciones Generales*, sostituendo l'unica, esistente in precedenza, con la *Dirección General de Atención a las Víctimas* e con la *Dirección General de Promoción de la Memoria Democrática* e introducendo anche una *División de Exhumaciones*.

Scopo di queste innovazioni è dotare di più adeguate strutture amministrative e di maggiori risorse economiche gli organi che dovrebbero provvedere ai moltissimi compiti relativi all'attuazione della l. 20/2022. Tra questi possono essere annoverati, in particolare, l'implementazione delle misure di riconoscimento e di riparazione delle vittime; la cura del *Registro* e del *Censo Estatal* a queste relativi; il coordinamento con la Banca statale che raccoglie il DNA dei resti esumati; il supporto tecnico al *Consejo Territorial de la Memoria Democrática*; la definizione del *Plano de Exhumaciones*; la cosiddetta *resignificación* del *Valle de los Caídos*<sup>59</sup>; la restituzione ai partiti politici dei beni e dei diritti loro espropriati a causa della normativa sulle responsabilità politiche di tali associazioni, nel periodo della guerra civile<sup>60</sup>.

<sup>57</sup> Per tali considerazioni, si veda Centrosira, *Dos años de Ley de Memoria Democrática: lentitud e ineficacia en su puesta en marcha y ausencia de justicia para las víctimas*, 21.10.2024, in <https://centrosira.org/dos-anos-de-ley-de-memoria-democratica-lentitud-e-ineficacia-en-su-puesta-en-marcha-y-absencia-de-justicia-para-las-victimas>.

<sup>58</sup> A prova dell'importanza ascrivita dall'esecutivo a guida socialista alla politica memoriale, va ricordato che, ancor prima della istituzione di questa segreteria, P. Sánchez, divenuto presidente del governo il 1° giugno 2018, istituì, già nel luglio successivo, una *Dirección General de la Memoria Democrática* all'interno del ministero della Giustizia. In tema, P. Aguilar Fernández, R. Jimeno Aranguren, *De la "memoria histórica a la "memoria democrática"*, cit., 72.

<sup>59</sup> Con tale formula letterale si vuole intendere il mutare di destinazione e di significato del già ricordato complesso monumentale. È noto che in tale luogo sono stati sepolti (oltre a più di 30.000 caduti nella guerra civile, non solo soldati franchisti, ma anche combattenti repubblicani) il generale Francisco Franco e José Antonio Primo de Rivera, fondatore della Falange. I resti mortali di Francisco Franco sono stati da qui esumati il 24 ottobre 2019 per essere seppelliti nel cimitero di Mingorrubio, nel quartiere madrilenno di El Pardo.

<sup>60</sup> D'altro canto, l'art. 3, comma 5 della l. 20/2022, dispone, in particolare, che ai partiti politici, ai sindacati, alle istitu-



Proprio per attribuire un nuovo significato al *Valle de Cuelgamuros*, nel giugno 2024, è stata istituita una *Comisión Interministerial*<sup>61</sup> che dovrebbe avere come essenziale scopo quello di trasformare questo luogo in un centro che si occupi dello studio del complesso monumentale e dell'implementazione dei valori costituzionali<sup>62</sup>.

Da ultimo, i profili organizzativi riguardanti la struttura dei dipartimenti ministeriali e, in particolare, di quella del *Ministerio de la Política Territorial y de Memoria Democrática*, hanno subito una nuova modifica attraverso il r.d. 1/2025 e il r.d. 265/2025.

Il primo dei due decreti ha infatti istituito uno speciale Sottosegretariato con la denominazione di *Comisionado para la celebración de los 50 años de España en libertad*<sup>63</sup>. Scopo di quest'ultimo organismo è realizzare una serie di celebrazioni e di eventi a cui le Comunità autonome e tutti i cittadini sono chiamati a partecipare per commemorare l'inizio del periodo della transizione alla democrazia e gli straordinari avanzamenti in tema di sviluppo economico, culturale e sociale avvenuti nella storia della Spagna, a far tempo dal novembre 1975.

Il r.d. 265/2025, approvato dal Consiglio dei ministri l'8 aprile 2025, ha invece dato finalmente attuazione all'organo di consulenza dell'esecutivo, il già ricordato, *Consejo de la Memoria Democrática* e al *Registro Estatal de Entidades de Memoria Democrática*, previsti rispettivamente, dagli artt. 57 e 59 della l. 20/2022, introducendo le regole indispensabili alla loro composizione, organizzazione e funzionamento.

In tal modo, potrà dare inizio alla sua attività, entro i quattro mesi dall'entrata in vigore del r.d. previsti per la sua effettiva istituzione, il *Consejo de la Memoria Democrática*<sup>64</sup> e potranno essere ammessi alle

zioni di autogoverno catalane e basche e agli enti locali, che siano stati oggetto di rappresaglia da parte della dittatura, siano garantite le «misure specifiche di riconoscimento e riparazione previste nella legge», in quanto a questi applicabili.

<sup>61</sup> La commissione è presieduta dal ministro per la Politica territoriale e la Memoria democratica e ne fanno parte i ministri della Presidenza, Giustizia e Relazioni con le Cortes; le tre vicepresidenti del Consiglio dei Ministri (la *primera* che è anche ministro delle Finanze, la *segunda* che è anche ministro del Lavoro e la *tercera* che è anche ministro per la Transizione ecologica e Sfida demografica); il ministro dei Trasporti e Mobilità sostenibile; il ministro della Casa e Agenda urbana; il ministro della Cultura; il ministro della Scienza, Innovazione e Università; la presidente del consiglio di amministrazione del Patrimonio nazionale. La commissione si è costituita il 2.7. 2024 e si prevede che dovrà riunirsi una volta al mese. In tema, *El Gobierno constituye la Comisión Interministerial para la Resignificación del Valle de Cuelgamuros*, 2 luglio 2024, in <https://mpt.gob.es/portal/memoria-democratica/notas-informativas/notas/2024/07/2024-07-02.html>.

<sup>62</sup> Si vedano, in tal senso, le dichiarazioni di Ángel Víctor Torres, ministro per la Politica territoriale e la Memoria democratica in *El Gobierno constituye*, cit. Di recente, si è trovato un accordo tra la Chiesa cattolica e il governo sulla continuativa permanenza nel *Valle* (un sito dominato da una croce di 150 m. di altezza), della basilica e del monastero benedettino e sulla partecipazione (in passato negata dalla Chiesa), di rappresentanti ecclesiastici nella commissione interministeriale incaricata di studiare la *resignificación* del luogo. In tema, Reyes Mate, *Un acuerdo de largo alcance entre el Gobierno y el Vaticano*, 8.4.2025, in [https://www.religiondigital.org/acuerdo-largo-alcance-Gobierno-Vaticano\\_0\\_2768423141.html](https://www.religiondigital.org/acuerdo-largo-alcance-Gobierno-Vaticano_0_2768423141.html); J.M.Vidal, *La eterna fractura de las dos Españas*, 14 aprile 2025, in [https://www.religiondigital.org/opinion/eterna-fractura-Espanas\\_0\\_2770222952.html](https://www.religiondigital.org/opinion/eterna-fractura-Espanas_0_2770222952.html).

<sup>63</sup> Si cfr. i siti ufficiali: [www.mpt.gob.es](http://www.mpt.gob.es) e [www.espanaenlibertad.gob.es](http://www.espanaenlibertad.gob.es).

<sup>64</sup> Il *Consejo*, ascripto al ministero *de la Política Territorial y de Memoria Democrática* è presieduto dall'omonimo ministro, ha come vicepresidente il segretario di stato *de Memoria Democrática* e si compone di altri 12 membri dell'amministrazione centrale, che il ministro selezionerà tra i direttori generali, in rappresentanza dei vari ministeri e su loro proposta. In particolare, una persona sarà proposta in rappresentanza del ministero degli Affari esteri, Unione europea e Cooperazione; due a proposta del ministero *de la Presidencia Justicia y Relaciones con las Cortes*; uno ciascuno a proposta dei ministeri: della Difesa; dell'Interno; dell'Istruzione, Formazione professionale e Sport; del Lavoro e Economia sociale; della Cultura; dell'Uguaglianza; dell'Inclusione, Previdenza sociale e Migrazioni; per la Trasformazione digitale e della Funzione pubblica; della Gioventù ed infanzia. Altri due membri saranno il direttore dell'istituto nazionale di tossicologia e scienze forensi e il direttore generale della promozione della memoria democratica. L'organo è inoltre composto da altri dieci membri in rappresentanza di entità memorialiste iscritte nel *Registro* e da altri sei componenti, due dei quali professionisti di riconosciuto prestigio per le loro attività di recupero della memoria democratica, due rappresentanti delle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello statale, due rappresentanti delle organizzazioni imprenditoriali più rappresentative al medesimo livello. Il *Consejo* deve riunirsi ogni sei mesi e con la maggioranza dei 3/5 dei suoi componenti dovrà nominare la già ricordata commissione (composta da un massimo di dieci membri, di riconosciuto prestigio nel mondo accademico e indipendenti), destinata a chiarire, presentando una relazione nel termine di diciotto mesi dalla sua costituzione, le violazioni dei diritti umani, avvenute nel corso della guerra civile e della dittatura.

sovvenzioni statali e alle attività previste, i soggetti legalmente costituiti e non aventi scopo di lucro che si iscriveranno a tale *Registro*.

Alcune tra le recenti iniziative, assunte dal governo di coalizione a guida socialista, hanno subito destato la disapprovazione dell'opposizione, i cui esponenti hanno più volte preso posizione, come si è ricordato, in favore dell'abrogazione della l. 20/2022<sup>65</sup>.

Tra le iniziative contestate spicca la formazione del *Comisionado para la celebración de los 50 años de España en libertad*,

Non è stata, inoltre, accolta di buon grado, dal governo regionale madrilen, retto dall'esponente del *Partido Popular*, Isabel Díaz Ayuso, l'iniziativa della allora *Dirección General de Atención a las Víctimas y Promoción de la Memoria Democrática* di considerare *lugar de la memoria*, l'attuale sede dell'esecutivo regionale della Comunità autonoma di Madrid<sup>66</sup>, la *Real Casa de Correos*. In tale palazzo era infatti installata la *Dirección General de Seguridad franquista* di Madrid.

Contro tale provvedimento amministrativo, il *Consejo de Gobierno* della Comunità autonoma madrilen ha presentato conflitto di competenza nei confronti dell'organo statale, un conflitto dichiarato ammissibile, ma non ancora deciso, dal Tribunale costituzionale<sup>67</sup>. A parere dell'esecutivo regionale, che ritiene lese le proprie competenze in tema di individuazione dei luoghi della memoria democratica riguardanti beni immobili di proprietà dell'amministrazione regionale<sup>68</sup>, la *Real Casa de Correos*, è stata per un piccolissimo periodo sede del comando franchista, ma per lunghissimo tempo delle poste centrali. Quello stesso palazzo, ora di proprietà della Comunità autonoma e da quaranta anni sede della sua presidenza, è stato testimone della rivolta contro Napoleone del 2 maggio 1808 ed ha anche ospitato *Capitanía General*, *Gobierno Militar* e *Ministerio de Gobernación*, sotto l'egida del *Frente Popular* della Seconda Repubblica<sup>69</sup>.

A parere della Comunità di Madrid, risulta, dunque, irragionevole, oltre che lesivo delle competenze regionali, attribuire a tale luogo il valore memoriale che gli vorrebbe assegnare il governo centrale.

Per contrapporsi all'iniziativa di quest'ultimo la Comunità di Madrid ha introdotto nella sua l. 8/2024, dedicata alle misure per il miglioramento della gestione pubblica in ambito locale e regionale, una previsione (l'art. 4) in tema di protezione e installazione di targhe e segni distintivi che impone la preventiva autorizzazione del *Consejo de Gobierno* della Comunità autonoma, prima di apporre una targa memoriale alla *Real Casa de Correos* di Madrid.

La disposizione è stata però impugnata dal presidente del governo con ricorso di incostituzionalità<sup>70</sup>.

<sup>65</sup> Si cfr. J.J. Mateo, *El PP de Ayuso pide derogar la ley de memoria democrática porque "alienta el guerracivilismo como estrategia política"*, in *El País*, 24 gennaio 2025 e Id., *El PP de Ayuso y Vox chocan en Madrid por la ley de Memoria democrática y luego votan juntos pedir su derogación*, in *El País*, 6 febbraio 2025.

<sup>66</sup> Il procedimento si è iniziato con l'*acuerdo* del 16 ottobre 2024 della ricordata *Dirección General*.

<sup>67</sup> In tal senso, la *providencia* dell'11 marzo 2025 del Tribunale costituzionale che ha ammesso il conflitto positivo di competenza n. 1071-2025.

<sup>68</sup> Secondo il consiglio di governo della Comunità autonoma potrebbero inoltre risultare lese competenze esecutive in tema di organizzazione, regime e funzionamento delle istituzioni di autogoverno regionale. Si cfr. in tema, la *Nota informativa* no. 25/2025 dell'11 marzo 2025 del Tribunale costituzionale, in [www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es).

<sup>69</sup> In tema, *El TC admite el recurso de Ayuso contra el intento de declarar la sede del Gobierno de Madrid como lugar de memoria*, in *Diario del Derecho*, 13 marzo 2025, [https://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho](https://www.iustel.com/diario_del_derecho). Non pare possibile, invece, che le Comunità autonome possano dichiarare luoghi della memoria palazzi di proprietà dello Stato, essendo tale competenza propria del ministero statale competente. In tal senso ha giudicato il *Tribunal Superior de Justicia* della Navarra nel settembre 2024. In tema, *El TSJN confirma que el Gobierno de Navarra no es competente para declarar dos sedes policiales como lugares de memoria*, in *Diario del Derecho*, 11 settembre 2024, in [https://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho](https://www.iustel.com/diario_del_derecho).

<sup>70</sup> Si tratta del ricorso di incostituzionalità n. 2287-2025 del 27 marzo 2025. In tema si cfr. la *Nota informativa*, no. 38/2025 dell'8 aprile 2025 del Tribunale costituzionale, disponibile in [www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es).

Il capo dell'esecutivo ha infatti eccepito che la previsione della legge regionale impedisce l'applicazione degli artt. dal 49 al 53 della l. 20/2022, riguardanti i luoghi della memoria democratica in relazione alla competenza dello Stato a disciplinare le condizioni di base che garantiscono l'uguaglianza dei cittadini nella fruizione dei diritti e nell'assolvimento dei doveri costituzionali (ex art. 149, comma 1, 1 Cost.)<sup>71</sup>.

Il ricorso è stato dichiarato ammissibile da parte del Tribunale costituzionale che, in attesa di decidere sulla costituzionalità della disposizione, a far tempo dal 27 marzo 2025, ne ha irrogato la sospensione<sup>72</sup>, poi decidendo, nel luglio successivo, di non mantenere tale misura, dato che la vigenza della previsione impugnata non avrebbe causato pregiudizi certi ed effettivi<sup>73</sup>.

Tuttavia, il 20 ottobre 2025, la *Secretaría de Estado de Memoria Democrática* ha deciso di dichiarare luogo della memoria l'estinta *Dirección General de Seguridad franquista* della *Real Casa de Correos*<sup>74</sup>.

## 5. LE LEGGI MEMORIALI DELLE COMUNITÀ AUTONOME

La legislazione memoriale dello Stato è stata progressivamente implementata da molti atti normativi primari o provvedimentali approvati dalle Comunità autonome<sup>75</sup>.

È lo stesso *preámbulo* della l. 20/2022 che, dando conto della necessità di aggiornare la legislazione statale in tema, rileva che, dopo l'approvazione della l. 52/2007 e l'interruzione dei sussidi statali alla politica memoriale, intervenuta nella X e XI Legislatura<sup>76</sup>, alcune Comunità autonome hanno introdotto previsioni che «*transcenden y enriquecen*» la disciplina statale del 2007, adeguandola alle loro «necessità e culture memoriali specifiche».

In realtà, se è vero che la produzione normativa regionale si è intensificata a partire dall'approvazione della l. 52/2007, esistono indirizzi regionali favorevoli alla “memoria storica” assai precedenti all'entrata in vigore di tale legislazione statale, anche se non sempre espressi attraverso fonti primarie o regolamentari. Si è, infatti, giustamente affermato, rilevando la timidezza della l. 52/2007 e la delusione provocata dalla sua quasi nulla capacità di incidere nella prassi, che in Spagna «la riflessione sulla memoria sembri essere ripartita proprio dal basso»<sup>77</sup>.

Basti pensare ai numerosi decreti con i quali, specie a far tempo dal 2000, si sono stabilite provvidenze economiche in favore dei perseguitati dalla dittatura<sup>78</sup> e alle leggi memoriali più recentemente approvate dalle Comunità autonome.

Ad esempio, nell'*Exposición de Motivos* di una delle ultime in ordine di tempo, la l. basca 9/2023 sulla *Memoria Histórica y Democrática de Euskadi* orgogliosamente si afferma il *liderazgo* di questa Comunità

<sup>71</sup> Anche gli artt. 10 Cost., sul principio di dignità e 15 Cost., in tema di diritto alla protezione dell'integrità morale, nei confronti delle vittime sono stati evocati dal ricorso, oltre alla lesione dei principi di lealtà istituzionale e di cooperazione, impliciti nelle relazioni tra Stato e Comunità autonome.

<sup>72</sup> In tal senso la *providencia* dell'8 aprile 2025 del Tribunale costituzionale.

<sup>73</sup> Così l'*auto* 84/2025 del 22 luglio 2025.

<sup>74</sup> Così ha disposto l'*acuerdo* del 20 ottobre 2025, pubblicato nel *Boletín Oficial del Estado*, n. 254 del 22.10.2025. In tema, *El Gobierno de España declara Lugar de Memoria Democrática la Real Casa de Correos*, 22 ottobre 2025, in [www.lamoncloa.gob.es](http://www.lamoncloa.gob.es).

<sup>75</sup> Secondo M. Carrillo, *La memoria y la calidad democrática*, cit., 216, nota 10, solo Galizia, Madrid e Murcia, non hanno approvato leggi memoriali. Per un esame delle *leyes autonómicas* in materia, J.M. López Ulla, *La normas de la memoria histórica: la ley andaluza en el contexto del Estado autonómico*, Tirant lo Blanch, 2021.

<sup>76</sup> In queste legislature, comprese tra il novembre 2011 e il maggio 2018, il governo era guidato da Mariano Rajoy, del *Partido Popular*, opposto, come è noto, alla legislazione memoriale. Si è potuto allora affermare che la legge sulla memoria storica sarebbe stata «*derogada de facto*» dal governo Rajoy. Così M. Della Malva, *Diritto e memoria storica*, cit., 182.

<sup>77</sup> Così, A. Mastromarino, *Stato e Memoria*, cit., 164.

<sup>78</sup> Per una rassegna di alcuni di questi, M. Della Malva, *Diritto e memoria storica*, cit., 151, nota 54.



autonoma in materia, grazie a numerosi atti normativi emanati sin dagli anni Ottanta del secolo scorso.

Questi hanno introdotto provvidenze nei confronti del personale dell'amministrazione regionale e degli insegnanti di *enskera* perseguitati durante il periodo franchista, sino ad arrivare ai primi anni del nuovo secolo. In quest'ultimo periodo storico, finalmente caratterizzato dall'interesse per la politica memoriale da parte dei pubblici poteri ad ogni livello, si è creata nel *País Vasco*, nel 2002, una commissione interdipartimentale per investigare sulle fosse comuni, procedendosi nel 2003 alla firma del *convenio de colaboración* tra il Dipartimento di Giustizia della regione e la *Sociedad de Ciencias Aranzadi* (uno degli enti più rilevanti sia con riguardo all'esumazione delle vittime del regime franchista, che nella ricerca storica sulla repressione, sviluppata in tale periodo).

Anche l'Andalusia, nell'*Exposición de Motivos* della sua l. 2/2017 *de Memoria Histórica y Democrática*, sottolinea che i governi della regione non hanno «guardato dall'altra parte di fronte alla grandezza della repressione realizzatasi durante la guerra civile e da parte del franchismo» nella terra andalusa, approvando atti normativi a far tempo dal 1999<sup>79</sup>.

È questa, secondo la regione, una «*normativa pionera en España*» che ha avuto come suo *incipit* una *proposición no de ley* approvata dal Parlamento andaluso nel giugno del 1999 con la quale si intendeva garantire indennizzi a ex-detenuti e a vittime della repressione politica, non ricompresi tra i fruitori di provvidenze economiche previste dalla legge sul bilancio dello Stato del 1990. Si tratta di una politica memoriale che è stata perseguita, successivamente, con il d. 334/2003, sul coordinamento di attività riguardanti il recupero della memoria storica e il riconoscimento istituzionale e sociale dei *desaparecidos* durante la guerra civile e il periodo successivo.

Si può dire che anche la Catalogna abbia anticipato l'attenzione per la memoria storica rispetto all'approvazione della l. 52/2007, già con l'art. 54 del suo nuovo Statuto, approvato con l. organica 6/2006. Tale previsione attribuisce alla *Generalitat* e ai pubblici poteri il dovere di vegliare sulla conoscenza e la conservazione della memoria storica della Comunità, come patrimonio collettivo che testimonia la lotta per i diritti e le libertà democratiche<sup>80</sup>.

Oltre allo Statuto, anche la legislazione catalana si può ritenere all'avanguardia in materia. Basti pensare alle leggi 13/2007 sul *Memorial Democrático* e 10/2009 sulla localizzazione e identificazione delle persone scomparse durante la guerra civile e la dittatura franchista e sulla *dignificación* delle fosse comuni, le prime leggi, in ordine di tempo, approvate nelle Comunità autonome e, poi, seguite, sempre in Catalogna, dalla l. 11/2017, di riparazione giuridica delle vittime del franchismo.

L'articolo *único* di quest'ultima fonte, «in conformità con l'insieme dell'ordinamento giuridico, che include norme sia di diritto internazionale che interno», dichiara illegali i tribunali dell'*Auditoría de Guerra del Ejército de Ocupación* (poi divenuta della *IV Región Militar*), operanti tra l'aprile del 1938 e il dicembre 1978, comminando la nullità di «pieno diritto» alle sentenze emesse<sup>81</sup>.

<sup>79</sup> A parere di J.M. López Ulla, *Del derecho a la verdad al deber de memoria*, cit., 111 ss., la legge andalusa ha servito da esempio per molte altre leggi regionali, quali quelle delle Comunità autonome di Valencia, Estremadura, Aragona, Principato delle Asturie, La Rioja.

<sup>80</sup> Sull'art. 54 dello Statuto e sulla legislazione catalana, A. Mastromarino, *Stato e Memoria*, cit., 149 ss. A riguardo M. Della Malva, *Diritto e memoria storica*, cit., 179, sottolinea che l'attenzione alla memoria è particolarmente giustificata per la Catalogna, territorio che è stato ultimo avamposto del governo repubblicano e luogo di storiche battaglie della guerra civile, celebrate anche da George Orwell nel suo *Omaggio alla Catalogna*. M.C. Bianchini, *Patrimonios disonantes y memorias democráticas*, cit., 316, sottolinea, in particolare per la Catalogna, la matrice di rafforzamento della «*identidad colectiva*», della regione, attraverso la sua politica memoriale.

<sup>81</sup> In senso analogo, l'art. 22 della l. 2/2018 delle Baleari, con maggiore prudenza (data la competenza esclusiva dello

Tra i primi enti regionali ad occuparsi di memoria storica va ricordata anche la *Diputación Foral* di Navarra che vi ha dedicato la *Ley Foral* 33/2013<sup>82</sup>, con la quale si è garantito «riconoscimento e riparazione morale alle cittadine e ai cittadini della Navarra assassinati e vittime della repressione a seguito del colpo di stato militare del 1936». Una legge che, come ricorda il suo preambolo, ha fatto seguito alla dichiarazione approvata nel 2003 dal Parlamento per iniziativa della *Asociación de Familiares de Fusilados de Navarra* e della *Asociación Pueblo de las Vindas*<sup>83</sup>.

Le *leyes autonómicas*, spesso dichiarano di applicare la l. 52/2007, (essendo, per la maggior parte, successive a quest'ultima, ma antecedenti alla più recente legislazione statale del 2022) e di ottemperare al diritto internazionale umanitario.

Esse dispongono provvidenze economiche nei confronti delle vittime del franchismo, modellate sulla legislazione relativa alle vittime del terrorismo, con una attenzione alle donne umiliate<sup>84</sup>, ai bambini rapiti<sup>85</sup>; facilitano la localizzazione e l'esumazione dei corpi sepolti in fosse comuni e l'elaborazione di mappe aggiornate di tali luoghi<sup>86</sup> e degli *itinerarios* o *senderos de la memoria*; predispongono censimenti delle vittime<sup>87</sup> e banche del loro DNA; ordinano la rimozione da vie, piazze, edifici pubblici o privati, con visibilità al pubblico, di simboli e targhe del regime franchista; disciplinano istituti o organi regionali che si occupano della raccolta di documenti o, più in generale, di tutelare la memoria e commissioni tecniche adibite a compiti di ricerca e preservazione del passato; introducono sanzioni, in genere pecuniarie (e talora molto elevate) per il mancato rispetto delle loro previsioni.

Tra le leggi regionali non ancora ricordate, vanno almeno enumerate: nel *País Vasco* la 4/2014, sulla istituzione dell'*Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos* (cui è seguita la recente e già ricordata 9/2023, *de Memoria Histórica y Democrática de Euskadi*); la *Ley Foral* 16/2015, della Navarra, sostituita dalla 16/2019, in tema di provvidenze in favore delle vittime di atti di motivazione politi-

---

Stato in tema di legislazione penale e processuale), dispongono invece la richiesta al governo statale perché possa essere dichiarata la nullità dei giudizi e l'annullamento delle sentenze emanate per motivi politici da una serie di organi giurisdizionali nel periodo del franchismo, le Disp. add, 1<sup>a</sup> della *Ley Foral* 33/2013 della Navarra e della l. 5/2022 de La Rioja.

<sup>82</sup> Tale legge è stata poi modificata dalle *Leyes Forales* 11/2017 (che ha introdotto, tra i beneficiari delle provvidenze, le persone cui erano stati sottratti neonati) e 16/2018 (che si è occupata della rimozione dei simboli franchisti e delle sanzioni da irrogare in caso di mancato adempimento) e, ancor più di recente, dalla *Ley Foral* 3/2025 (che ha disposto che il *Monumento de Navarra a sus muertos en la Cruzada*, sito in Pamplona, che avrebbe potuto ritenersi dedicato ai caduti per l'instaurazione del franchismo, non fosse più volto a tale scopo).

<sup>83</sup> Come ricorda sempre il preambolo di tale legge, la Navarra non è stata teatro della guerra civile, ma nel suo territorio ben 3.400 cittadini furono uccisi solo perché oppositori del franchismo. Sulla repressione spietata contro tali soggetti avvenuta in Navarra, luogo dove l'*alzamiento* franchista aveva avuto immediato successo e in cui tale repressione si era realizzata nei confronti di semplici elettori del *Frente Popular* o di donne e lavoratori, apparendo sproporzionata, P. Preston, *El holocausto español. Odio y exterminio en la Guerra Civil y después*, Penguin Random House Grupo Editorial, S.A.U., 2011, 254 ss e Id., *Un pueblo traicionado. España de 1874 a nuestros días: corrupción, incompetencia política y división social*, Penguin Random House Grupo Editorial, S.A.U., 2019, 333.

<sup>84</sup> Basti ricordare, ad esempio, il *Decreto de la Consejería de Gobernación y Justicia* dell'Andalusia 372/2010, che si propone di indennizzare le donne che, tra il 1936 ed il 1950, pur non private della libertà, abbiano subito offese al loro onore, intimità ed immagine. Alle donne la cui posizione va «recuperata» e divulgata è dedicato l'art. 3, comma 1, h) della l. 13/2007 della Catalogna. L'art. 3 del d.l. 1/2023 della *Comunitat Valenciana* menziona il riconoscimento della memoria democratica delle donne sia per la loro attività pubblica, politica o intellettuale, sia perché madri, compagne o figlie di persone trucidate o perché punite per reati di adulterio o di interruzione volontaria di gravidanza. Simile, sotto quest'ultimo profilo, l'art. 1, comma 2, b) della l. 5/2022 de La Rioja. Per un cenno agli abusi commessi nei confronti delle donne dalla repressione franchista, sin dall'inizio della guerra civile, P. Preston, *Un pueblo traicionado*, cit., 334.

<sup>85</sup> Ai bambini scomparsi e al loro censimento sono dedicati la Disp. addiz. 3<sup>a</sup> della l. 2/2018 delle Baleari e l'art. 5 del d. 1/2023 della *Comunitat Valenciana*.

<sup>86</sup> Si tratta di luoghi di prigionia e di pratica di torture o di eccidi da parte delle milizie franchiste, di campi di concentramento, di monumenti in ricordo delle vittime. In tema, ad esempio, la *Ley Foral* 29/2018 della Navarra sui *Lugares de la Memoria Histórica*.

<sup>87</sup> Ad esempio, molto specifico era, in tema, il d. 1/2023 della *Comunitat Valenciana*.

ca, commessi da gruppi di estrema destra o da funzionari pubblici tra il 1° gennaio 1950 e l'entrata in vigore della legge; le 10/2016, per il recupero delle persone scomparse durante la guerra civile e il franchismo e 2/2018, *de memoria y reconsideración democrática* delle Baleari; la 2/2017, *de Memoria Histórica y Democrática* dell'Andalusia; la 14/2017, *de Memoria Democrática y para la Convivencia* della *Comunitat Valenciana*; la 5/2018, *de Memoria Histórica* e di riconoscimento e riparazione morale delle vittime canarie della guerra civile e della dittatura franchista delle Canarie; la 14/2018, *de Memoria Democrática* dell'Aragona; la 1/2019, per il recupero della memoria democratica del Principato delle Asturie; la 1/2019, *de Memoria Histórica y Democrática* dell'Estremadura; la 8/2021, *de Memoria Histórica y Democrática* della Cantabria; la 5/2022 *para la recuperación de la memoria democrática* de La Rioja<sup>88</sup>.

Alle leggi regionali si sono aggiunti alcuni decreti. Tra i più recenti possono essere ricordati il 9/2018, *de Memoria Histórica y Democrática* della Castiglia-León; il 19/2021 de La Rioja che modifica il 15/2017 sul *Consejo Asesor de la Memoria Democrática*; l'1/2023 *de Memoria Democrática* della *Comunitat Valenciana* che dava attuazione alla l. 14/ 2017 della stessa Comunità (il primo atto che ha tenuto conto della l. statale 20/2022).

## 6. LA GIURISPRUDENZA DEL TRIBUNALE COSTITUZIONALE SULLA LEGISLAZIONE MEMORIALE REGIONALE

Se la prima legislazione memoriale dello Stato non è stata sottoposta al controllo di costituzionalità<sup>89</sup> e ancora si attendono le pronunce del Tribunale costituzionale sulla l. 20/2022, la ricca attività memorialistica delle Comunità autonome ha già avuto occasione di essere valutata dal giudice delle leggi, talvolta incontrando qualche difficoltà di fronte a quest'ultimo.

Paradigmatiche, sotto questo profilo, sono state le decisioni del Tribunale costituzionale riguardanti le *Leyes Forales* 16/2015 e 16/2019 della Navarra, quest'ultima emanata in sostituzione della precedente.

La prima di queste leggi forali disponeva, come si è ricordato, una serie di provvidenze in favore delle vittime della violenza politica, commessa da gruppi di estrema-destra o da funzionari pubblici, nel periodo dal 1950 al 2015 ed era stata impugnata con ricorso di incostituzionalità dal presidente del governo allora in carica, Mariano Rajoy, del *Partido Popular*.

La fonte primaria era stata ritenuta incostituzionale nella sua quasi totalità dalla sent. n. 85 del 2018 del Tribunale costituzionale. Oggetto della declaratoria dell'organo di controllo della costituzionalità era stata, in particolare, la commissione prevista dalla legge che, nominata dal Parlamento regionale e composta da persone indipendenti e di elevato prestigio sociale e morale, aveva il compito di «individuare e investigare» sui fatti che avevano dato luogo alla violenza politica.

Per poter attribuire la condizione di vittime e assicurare a queste indennizzi economici per i danni fisici, psicologici o materiali subiti, la commissione avrebbe dovuto utilizzare sentenze che provassero la colpevolezza di chi aveva perpetrato le violenze. Tuttavia, in mancanza di decisioni giudiziali, avrebbe dovuto definire «in forma veridica e coerente una interpretazione» che potesse dilucidare i fatti.

<sup>88</sup> In tema, J.M. López Ulla, *Del derecho a la verdad, al deber de memoria*, cit., 101.

<sup>89</sup> Per un attento esame della giurisprudenza costituzionale su atti normativi legati alla attuazione della politica memoriale, rilevando che non è stato presentato alcun ricorso contro la l. 52/2007, né direttamente nei confronti della l. di amnistia (nella sua redazione originaria), I. Gómez Fernández, *Jurisdicción constitucional y memoria democrática en España*, in G. Pérez González (dir.), *Claves jurídicas para la recuperación de la memoria democrática en España*, Aranzadi, 2022, 225 ss.

Pareva che la commissione, nello svolgere il suo delicato compito, dovesse conformarsi agli obiettivi dell'atto normativo indicati nell'art. 1, che obbligava le istituzioni della Comunità ad adottare le misure necessarie a «chiare al massimo i fatti e a documentare i casi esistenti in forma veridica e coerente, allo scopo di individuare la verità di quanto avvenuto» e, inoltre, ad «evitare, fino a dove fosse possibile, la sensazione di impunità e frustrazione sotto il profilo penale», dando «impulso al riconoscimento del danno causato da parte delle persone, organizzazioni o istituzioni protagoniste dei fatti violenti».

Tuttavia, il Tribunale costituzionale ha ritenuto che l'attività della commissione fosse lesiva della riserva di giurisdizione prevista nell'art. 117, comma 3, della Costituzione. L'organo amministrativo regionale si sarebbe sostituito ai magistrati, ai pubblici ministeri e alla polizia giudiziaria, così usurpando competenze statali.

La decisione del Tribunale costituzionale non è stata però emessa all'unanimità. Ben cinque giudici costituzionali hanno sottoscritto o aderito ad opinioni dissenzienti, ritenendo che fosse pienamente ammissibile, come era avvenuto anche in altri ordinamenti giuridici<sup>90</sup>, che un organo amministrativo investigasse i fatti avvenuti, così ricercando la verità, senza che con tale attività volesse sostituirsi alle funzioni proprie del potere giurisdizionale. Infatti, la commissione non si proponeva di perseguire penalmente i responsabili di fatti di violenza, ma soltanto di poter comprendere quanto era avvenuto per attribuire la condizione di vittima e le provvidenze economiche conseguenti a tale *status*.

Uno dei profili più significativi dei *votos discrepantes* alla decisione ha riguardato, però, la rilevanza, per l'interpretazione costituzionale, del diritto internazionale in tema di diritti umani e la speciale responsabilità del giudice costituzionale in questo settore<sup>91</sup>.

A preoccupare alcuni componenti dell'organo di controllo della costituzionalità era l'insensibilità della maggioranza del Tribunale nei confronti, specie, del *derecho a la verdad* previsto dal diritto internazionale consuetudinario e convenzionale e le criticità rilevate dagli organismi internazionali, a riguardo, nell'ordinamento spagnolo<sup>92</sup>. In questo, infatti, la legge di amnistia del 1977, insieme ad altri principi (dall'irretroattività della legge penale sfavorevole, alla prescrizione) impediscono il perseguimento dei crimini perpetrati nel periodo franchista, disattendendo la richiesta di verità e giustizia delle vittime e dei loro familiari. Una richiesta di verità che, a parere dei giudici dissenzienti, la legge della Navarra si proponeva di soddisfare.

La Navarra non ha però rinunciato a tale politica memoriale e, infatti, ha sostituito la disciplina legislativa, resa quasi totalmente nulla dalla decisione del Tribunale costituzionale, con la *Ley Foral* 16/2019.

Questa nuova fonte ha reintrodotto una commissione di ricerca sui fatti, specificando con maggiore

<sup>90</sup> Sono ben note le commissioni istituite, a riguardo, in Sudafrica e in molti Paesi, specie dell'America Latina. In tema, A. Lollini, *Costituzionalismo e giustizia di transizione*, il Mulino, Bologna, 2005, 161 e 165; A. Di Gregorio, *Epurazioni e protezione della democrazia*, cit., 135 ss.; A. Mastromarino, *Stato e Memoria*, cit., 50 ss. Va tuttavia sottolineato che, nei *votos discrepantes*, si ricordava l'esistenza di organi amministrativi anche statali, introdotti per attuare la l. 52/2007, con riguardo alla dichiarazione di riparazione e riconoscimento delle vittime, criticando l'orientamento della maggioranza che riteneva da ricomprendere nella potestà giurisdizionale anche la semplice investigazione dei fatti.

<sup>91</sup> Su questo tema, il *voto* di J.A. Xiol Ríos che sottolinea l'esistenza di un dialogo "in rete" tra i tribunali di garanzia dei diritti umani, una rete a cui appartiene anche il Tribunale costituzionale.

<sup>92</sup> In particolare, la relazione del 22 luglio 2014 di Pablo de Greiff, relatore speciale delle Nazioni Unite sulla promozione delle verità, giustizia, riparazione e garanzie di non ripetizione. A questa relazione fa riferimento il *voto* di M.L. Balaguer Callejón (cui ha aderito anche F. Valdés dal Re), che ricorda le diverse risoluzioni di organismi delle Nazioni Unite e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo per provare che esiste un principio di diritto internazionale sul diritto alla verità delle vittime e sul dovere di investigare dello Stato. Al diritto internazionale si richiama anche il *voto* di C. Conde Pumpido Tourón.

precisione la prospettiva regionale in materia e la differenziazione e la sussidiarietà dei compiti affidati all'organo rispetto alle funzioni della magistratura<sup>93</sup>.

Tuttavia, anche questa legge forale è stata impugnata da deputati del *Partido Popular*, di *Vox* e di *Ciudadanos*, con ricorsi di incostituzionalità decisi dalle sentt. nn. 108 e 135 del 2021 del Tribunale costituzionale.

Le decisioni non hanno ritenuto illegittime le previsioni della legge, alcune delle quali sono state però “salvate” con una interpretazione adeguatrice, allo scopo di ancor meglio specificare che l'attività dei poteri pubblici della Navarra e le funzioni della commissione non possano interferire con la funzione giurisdizionale<sup>94</sup>.

Anche tale giurisprudenza, cui si è opposto un giudice della parte cosiddetta progressista del Tribunale costituzionale, non fa che confermare la preoccupazione sulla poca sensibilità in questa materia della maggioranza del *Tribunal*, che si traduce nel timore che la Spagna non sia in linea con gli obblighi internazionali<sup>95</sup>.

Questo timore parrebbe confermato anche dalla risposta data dall'organo di controllo della costituzionalità nell'assolvere un'altra competenza: quella in tema di *recursos de amparo*, presentati dalle vittime di tali reati per lesione del diritto di difesa da parte dei giudici penali, che archiviano le denunce sui crimini di tortura realizzati nell'ultima fase del regime autoritario<sup>96</sup>.

Il Tribunale costituzionale ha infatti riaffermato, anche di recente, la sua giurisprudenza in tema di inammissibilità dell'*amparo*, per manifesta mancanza della lesione del diritto di difesa (sotto il profilo dell'accesso al giudizio), data l'impossibilità di perseguire tali reati non solo a causa della legge di amnistia o della prescrizione, ma per l'inesistenza, nel diritto penale spagnolo del tempo, della disciplina di delitti di lesa umanità e tortura<sup>97</sup>.

Una posizione recisa cui si contrappongono alcuni giudici costituzionali che dissentono da tale orientamento, ritenendo che la giurisprudenza costituzionale debba essere modificata, almeno nel senso dell'ammissibilità dei ricorsi, senza rifiutarli *in limine*<sup>98</sup>, per poi eventualmente valutare, nel merito, le le-

<sup>93</sup> Paradigmatico, sotto questo profilo, l'art. 5, comma 6, della legge che prevede che il procedimento amministrativo, sussidiario rispetto al processo penale, è «sujeto a la ausencia de finalidad punitiva y respeta con plena garantía los deberes y obligaciones de abstención, concurrencia y sujeción a los pronunciamientos judiciales».

<sup>94</sup> Le decisioni ricordate hanno modificato, dunque, l'orientamento giurisprudenziale precedente, ispirandosi anche alle sentenze nn. 83 e 131 del 2020, con le quali il Tribunale costituzionale aveva giudicato, su ricorso di deputati di *Ciudadanos* e di senatori del *Partido Popular*, la l. basca 5/2019 di modifica della 12/2016, riguardante «reconocimiento y reparación de víctimas de vulneración de derechos humanos en el contexto de la violencia de motivación política en la Comunidad Autónoma del País Vasco entre 1978 y 1999» che istituiva una *comisión de valoración*, le cui funzioni erano state ritenute non illegittime, grazie all'interpretazione adeguatrice. Su tali decisioni, I. Gómez Fernández, *Jurisdicción constitucional y memoria democrática*, cit., 229 ss.

<sup>95</sup> In tal senso il voto del giudice J.A. Xiol Ríos.

<sup>96</sup> Sui numerosi *recursos de amparo* presentati e spesso dichiarati inammissibili dalle sezioni del Tribunale costituzionale, senza che si unificasse il criterio di tale inammissibilità, da ultimo relativo alla manifesta mancanza di una lesione costituzionale, si cfr. I. Gómez Fernández, *Jurisdicción constitucional y memoria democrática*, cit., 242 ss., il quale ritiene la giurisprudenza costituzionale a riguardo, «pobre y timorata» e sottomessa alla interpretazione penalistica del Tribunale supremo.

<sup>97</sup> In tema, *El Constitucional ratifica su doctrina y mantiene cerrada la vía para investigar crímenes del franquismo*, in *Diario del Derecho*, 8.5.2024, in [https://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho](https://www.iustel.com/diario_del_derecho).

<sup>98</sup> In tal senso M.L. Balaguer Callejón nel voto all'auto 80/2021, cui ha fatto rinvio, sottoscrivendo un nuovo voto all'auto 57/2024 (su cui *supra* nota 43) il più recente a dichiarare un *amparo* inammissibile per manifesta mancanza della lesione del principio di difesa da parte dei giudici penali. Nel voto all'auto 80/2021, la giudice sosteneva la necessità di valutare nel merito le possibili lesioni eccepite, considerando anche il numero elevato degli *amparos* presentati e la loro speciale rilevanza costituzionale, poiché il poter dare una risposta completa ai ricorrenti, indipendentemente dall'esito finale del giudizio, costituiva già una forma di riparazione. Il dare ascolto alle vittime ha affermato M.L. Balaguer Callejón, è un modo per costruire, allo stesso tempo, la memoria collettiva.



sioni eccepite e i problemi riguardanti la giustizia di transizione spagnola<sup>99</sup>.

A parere di altri componenti del Tribunale costituzionale ad una modifica del precedente orientamento giurisprudenziale inviterebbe anche la nuova legislazione statale sulla memoria democratica, che non solo all'art. 2, comma 3, sottopone l'interpretazione della legge di amnistia al canone del rispetto del diritto internazionale convenzionale e consuetudinario e a quello in tema di diritti umani, ma richiama, nel comma 2 dello stesso articolo, al rispetto dell'art. 10, comma 2, Cost., il quale, a sua volta, obbliga, per l'esegesi dei diritti costituzionali, a considerare la Dichiarazione universale del 1948 e i trattati sui diritti umani<sup>100</sup>.

## 7. LE LEGGI MEMORIALI DI ALCUNE COMUNITÀ AUTONOME: UNA VARIABILE DIPENDENTE DAI MUTATI EQUILIBRI POLITICI

### 7.1. *Le leggi abrogative di Aragona e Cantabria*

Si è ricordato come le Comunità autonome siano state molto attive nell'approvare la legislazione memoriale, manifestando una comunanza di interesse per il passato, non diversa da quella propria, a livello centrale, del governo del *Partido Socialista Obrero Español*, cui erano talvolta legate da omogeneità partitica<sup>101</sup>.

Le elezioni regionali del maggio 2023 hanno però lasciato il posto a equilibri politici diversi, rispetto al recente passato, dai quali sono scaturiti esecutivi o di minoranza, retti dal *Partido Popular*<sup>102</sup> o di coalizione, istituiti (almeno inizialmente) grazie ad accordi tra il *Partido Popular* e *Vox*<sup>103</sup>. Si è trattato di coalizioni di governo che si proponevano, come uno dei loro principali scopi, proprio l'abrogazione delle leggi memoriali.

In particolare, Aragona e *Comunitat Valenciana*<sup>104</sup> hanno con notevole rapidità ottemperato a tali accordi, approvando leggi abrogative. Una legislazione abrogativa è stata tempestivamente approvata anche dal governo monocolore di centro-destra della Cantabria, sostenuto, all'esterno, da *Vox*.

In Castiglia-León e in Estremadura, il repentino scioglimento della coalizione delle destre, dopo

<sup>99</sup> M.L. Balaguer Callejón nel voto all'auto 80/2021, poneva in evidenza anche aspetti molto rilevanti del rapporto tra il diritto internazionale consuetudinario e pattizio e la vigenza della legge di amnistia. Sottolineava, in particolare, che, pur non essendo facile evidenziare l'esistenza di un principio consuetudinario di diritto internazionale sulla imprescrittibilità di determinati gravi reati era possibile dedurre tale principio da una serie di documenti internazionali. Quanto alla legge sull'amnistia la giudice precisava che, se questa era entrata in vigore nell'ottobre 1977, il Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 che, nell'art. 2, richiede agli Stati di garantire un ricorso effettivo contro violazioni dei diritti in esso riconosciuti, era stato ratificato dalla Spagna ancor prima, nell'aprile 1977. Il Tribunale costituzionale era dunque la sede adeguata a valutare l'interpretazione della l. 46/1977 alla luce degli obblighi internazionali.

<sup>100</sup> In questo senso, da ultimo, il già ricordato voto discrepante di R. Sáez Valcárcel all'auto 57/2024.

<sup>101</sup> Va però ricordato che alcune leggi memoriali sono state approvate da esecutivi presieduti da esponenti di partiti regionali o di "nazionalismo periferico" (ad es. in *País Vasco* e Catalogna, Cantabria, Navarra, Canarie). Solo la Castiglia-León aveva approvato il proprio d. 9/2018, sotto l'egida di un governo, retto da un esponente moderato del *Partido Popular*.

<sup>102</sup> A questa tipologia appartiene, ad esempio, l'esecutivo della Cantabria.

<sup>103</sup> I governi di coalizione tra PP e *Vox*, insediatisi in *Comunitat Valenciana*, Estremadura, Castiglia-León, Aragona e Murcia, si sono trasformati, a far tempo dal luglio 2024, in esecutivi a sola guida *Popular*, specie a causa dei contrasti, tra i due partiti, in materia di accoglimento di minori migranti.

<sup>104</sup> Sull'articolato *acuerdo*, raggiunto tra *Partido Popular* e *Vox* nella *Comunitat Valenciana*, si cfr. *Acuerdo conjunto de PP y Vox para el gobierno de la Comunidad Valenciana*, in [www.cdn.valenciaplaza.com](http://www.cdn.valenciaplaza.com); "Libertad de memoria", "violencia intrafamiliar" y oficina antocupas: así es el pacto PP-Vox en la Comunidad Valenciana, 15 giugno 2023, in [www.rtve.es](http://www.rtve.es); F. Bono, *Los principales puntos del pacto PP-Vox en la Comunidad Valenciana: violencia intrafamiliar pero no machista y nada sobre cambio climático*, in *El País*, 15 giugno 2023.

poco più di un anno dall'inizio dell'esperienza di governo, ha invece sospeso l'approvazione delle leggi abrogative<sup>105</sup>, anche se l'Estremadura è di recente ritornata, per così dire, sui suoi passi, deliberando una di queste.

Pare interessante sottolineare, tuttavia, la differente denominazione delle leggi che hanno sostituito la disciplina memoriale e il loro parzialmente diverso contenuto.

Se Aragona e Cantabria hanno promulgato leggi il cui titolo le dichiara come abrogative delle precedenti, la *Comunitat Valenciana* e, più di recente, l'Estremadura, hanno invece denominato la propria legge abrogativa *de Concordia*, adottando, come si dirà, una prospettiva onnicomprensiva degli episodi di violenza politica e non limitando il loro sguardo al solo periodo franchista.

Ma al di là della diversa denominazione adottata per tali fonti e del loro specifico oggetto, tutte hanno in comune, tranne la più estesa legge dell'Estremadura, un articolato relativamente ridotto e preamboli molto significativi, il cui scopo è illustrare perché il legislatore regionale abbia deciso di abrogare le precedenti leggi memoriali.

Si critica, perciò, tale legislazione, talvolta sottolineando, da un lato, la necessaria uguaglianza che deve essere garantita a tutti gli appartenenti alle due parti in contesa nella guerra civile e alle loro vittime e, dall'altro, la non legittima pretesa da parte del legislatore di ricostruire la storia, esaltandone solo alcuni aspetti.

Così, il preambolo della prima legge in ordine di tempo ad essere approvata e la più breve tra tutte, la 1/2024 dell'Aragona, del 15 febbraio 2024, inizia citando gli artt. 10 e 20 della Costituzione spagnola e il metodo di interpretazione dei diritti fondamentali.

Come è noto, l'art. 10 Cost., al suo primo comma, garantisce la dignità della persona come fondamento dell'ordine politico e della pace sociale, mentre l'art. 20 tutela le libertà di manifestazione del pensiero, di informazione, di creazione letteraria, artistica, scientifica, tecnica e di insegnamento. Si tratta di posizioni giuridiche soggettive che vanno interpretate, ai sensi del comma 2 dello stesso art. 10, in base ai trattati sui diritti umani e alla luce della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (che, a sua volta, garantisce la libertà e l'uguaglianza in dignità e diritti di tutti gli esseri umani e il dovere di questi di comportarsi fraternamente, oltre a dotarli del diritto all'uguale protezione della legge).

Il preambolo si richiama, poi, all'art. 11 dello Statuto di autonomia dell'Aragona che, al comma 3, attribuisce ai poteri pubblici della regione la promozione delle misure necessarie per garantire in modo effettivo l'esercizio di questi diritti. Si evidenzia come la precedente legge dell'Aragona 14/2018, sulla *Memoria Democrática*, imporrebbe un «*relato oficial*» (che più avanti si definisce come «*relato ideológico de parte*») con il quale si idealizza la Seconda Repubblica, escludendola dall'ambito di applicazione della legge e pretendendo di considerare questo «*período convulso*» della storia spagnola come legato al «modello» della democrazia introdotta dalla vigente Costituzione.

Una palese manifestazione della disuguaglianza con la quale la legge avrebbe trattato le due parti in contesa nella guerra civile è, poi, la «condanna» dei crimini commessi da una di queste e la «relativizzazione» di quelli perpetrati dall'altra e la limitazione del concetto di vittima a coloro che sopportarono la repressione di alcuni, non considerando quelli che l'hanno subita dai loro oppositori.

<sup>105</sup> In tema, E. García De Blas, *Los barones del PP se abren a modificar las leyes de "concordia" tras la ruptura con Vox*, in *El País*, 5 agosto 2024. Nell'articolo si sottolinea come il PP ritenga che l'abrogazione delle leggi memoriali e la loro sostituzione con leggi *de "concordia"* sia percepita come una vittoria di *Vox*, anche se questo orientamento era da tempo proprio dei dirigenti del *Partido Popular*.

A sanare questi gravi difetti della legislazione aragonese precedente, che avrebbe realizzato «una visión partidista de la historia», è volta la nuova fonte primaria che si compone di un unico articolo, diviso in quattro commi, e di sette disposizioni finali.

L'articolo enumera tutti gli aspetti della l. 14/2018 che vanno abrogati e, in particolare, la struttura organizzativa cui era affidata la tutela della memoria democratica, cioè la *Comisión Técnica de Memoria Democrática de Aragón*, ma anche il *Censo, las Rutas de Memoria Democrática*, l'*Inventario de lugares y rutas*<sup>106</sup>, il *Centro de Investigación*, il *Registro de entidades de memoria democrática* e il portale *web* dell'amministrazione regionale relativo alla memoria democratica.

Vengono sospese anche le iniziative in campo educativo relative alla conoscenza e alla divulgazione della memoria e le relazioni di cooperazione e collaborazione intrattenute in passato con altri soggetti, nonché le sovvenzioni a tali scopi previste.

Le disposizioni finali si occupano di introdurre le modifiche a specifiche leggi regionali (da quella in tema di archivi a quelle sul patrimonio culturale, sulla trasparenza dell'attività pubblica, sulla partecipazione cittadina e sul fondo di finanziamento delle amministrazioni comunali), prevedendo, infine, che possano essere mantenute le iniziative amministrative di natura collaborativa e cooperativa, non comprese nella legge che si abroga<sup>107</sup>.

A sua volta, la legge 1/2024 della Cantabria, dell'8 novembre 2024, abrogativa della precedente 8/2021, *de Memoria Histórica y Democrática*, si segnala per un preambolo assai lungo e dai toni particolarmente duri, cui fa seguito un brevissimo articolato<sup>108</sup>.

Definisce, infatti, come una legge che «è nata morta» quella che si abroga, perché avrebbe dovuto essere approvata con «un certo grado di consenso», per essere veramente riparatoria delle violenze del passato. Invece, essa viene ritenuta come una fonte priva di consenso sia sotto il profilo formale, cioè con riguardo alla procedura di approvazione, che in relazione al suo contenuto.

Quanto, infatti, alla sua deliberazione, questa legge non sarebbe stata frutto di un dialogo, avendo la sua approvazione ottenuto, nell'assemblea regionale, solo 21 voti positivi a fronte di 14 negativi e mancando qualunque tentativo di compromesso tra le parti politiche, con il rifiuto di ben 160 emendamenti presentati al progetto dall'opposizione.

Si sarebbe trattato, in sostanza, di un rifiuto del metodo utilizzato nella transizione: non di un voltare pagina rispetto al passato, ma di un riaprire le ferite rimarginate. Il preambolo della precedente legge è definito come un «itinerario di manipolazioni e dimenticanze», «un'imposizione» a tutta la società della visione di una sola parte politica.

Anche il contenuto della legge del 2021 pare, al legislatore della nuova normativa regionale, non favorevole alla pacificazione.

Secondo il preambolo della l. 1/2024, la legislazione precedente istituiva, infatti, una sorta di *Comisión*

<sup>106</sup> Si dispone che i dipartimenti regionali competenti inviino le informazioni relative al DNA delle vittime e il censimento e l'inventario dei luoghi della memoria, rispettivamente alla banca statale del DNA, prevista dalla l. 20/2022, e ad altri registri della Comunità autonoma.

<sup>107</sup> Per una valutazione positiva della legge aragonese, di «secca» abrogazione che non intende imporre cose impossibili, come la concordia, e non dimentica le vittime, P. de Lora, *¿Legislar la concordia?*, in *El Mundo*, 21 giugno 2024.

<sup>108</sup> Basti pensare che a poco più di 2 pagine di preambolo, seguono 3 articoli, 1 disp. transitoria (che per i procedimenti amministrativi iniziati e non ancora conclusi, rinvia alla legislazione che li disciplinava) e 1 disp. finale (che prevede l'entrata in vigore della legge il giorno successivo a quello della pubblicazione, avvenuta sul *Boletín Oficial* della Comunità autonoma, n. 219 del 12 novembre 2024).



*de la Verdad*, la *Comisión de la Memoria* formata da presunti esperti, per imporre a tutti (e persino alla ricerca storica) la versione di una parte, dimenticando la sofferenza dell'altra. Una dura requisitoria è rivolta, poi, alle sanzioni comminate per il mancato rispetto delle previsioni della legge, che sono considerate come lesive delle libertà e addirittura, in qualche caso, più proprie della «Cina di Mao Zedong» o «della Cuba di Fidel Castro che di una società occidentale e democratica».

Il preambolo della nuova legge stigmatizza anche gli aspetti educativi della precedente legislazione, rivolti alle più giovani generazioni, che si proporrebbero l'«indottrinamento» e coarterebbero la libertà di insegnamento, istituendo una nuova materia, il cui contenuto è deciso dai pubblici poteri.

Dimenticando una delle parti<sup>109</sup>, la legge sarebbe più simile ad un «regolamento di conti», ad «una rappresaglia», che non ad una giusta riparazione.

Anche gli unici aspetti dell'atto normativo che avevano ricevuto, in passato, un'approvazione più corale (come il diritto dei familiari a ricevere sostegno e consulenza nell'esumazione dei resti dei loro cari e la conservazione del materiale documentale) sono considerati pressoché inutili, essendo possibile, per la disciplina di tali temi, fare riferimento alle leggi già esistenti, riguardanti il patrimonio culturale (in relazione a quello archeologico e paleontologico) e gli archivi.

A questo lungo preambolo, seguono l'art. 1, di secca abrogazione della l. 8/2021 e altri due brevi articoli, dedicati, rispettivamente, alle esumazioni e alla custodia del materiale documentale, che fanno appunto rinvio alla disciplina della l. 11/1998 sul patrimonio culturale della Cantabria, in relazione al patrimonio archeologico e paleontologico, e alla l. 3/2002 sugli archivi della Cantabria (alla quale ora si affida la disciplina dei documenti riguardanti la repressione di atti di motivazione politica durante la Seconda Repubblica, la guerra civile e la dittatura).

## 7.2. La legge de Concordia della Comunitat Valenciana

Anche la l. 5/2024, approvata il 26 luglio 2024, che è espressamente denominata *de Concordia de la Comunitat Valenciana*, è corredata da un ampio preambolo nel quale, però, si adotta una prospettiva più conciliante rispetto al preambolo della legge abrogativa della Cantabria, che è un vero «atto d'accusa» della maggioranza che ha approvato la legge *de Memoria Histórica y Democrática* di quella Comunità.

La legge valenziana si propone, infatti, secondo il suo preambolo, di essere «*testimonio de compromiso para honrar y proteger la historia de España*», occupandosi del periodo tra il 1931 (anno di inizio della Seconda Repubblica) e l'oggi, una fase storica che si dice densa di profondi cambiamenti sotto il profilo politico, sociale e culturale che hanno caratterizzato il percorso storico del popolo spagnolo, ma che ne hanno anche forgiato l'identità.

In quasi cento anni, ricorda sempre il preambolo, si sono vissute delle crisi profonde, ma soprattutto si sono fronteggiate la «*convulsa Segunda República*», la guerra civile, la dittatura e «*el azote del terrorismo etarra e islámico*».

Nel ricordo di tutte queste catastrofi solo l'adozione di una prospettiva di riconciliazione, secondo il legislatore regionale, può «aiutare a rimarginare le ferite e restaurare l'equilibrio perduto».

<sup>109</sup> Secondo il preambolo, è significativo di questa «dimenticanza» che la legge del 2021 non abbia menzionato quello che è ritenuto come l'«episodio più sanguinoso» della violenza politica nel periodo della guerra civile, avvenuto il 27 dicembre 1936, che causò 156 caduti: l'assalto alla nave-prigione Alfonso Pérez, perpetrato dai membri di una *checa* (cioè, di una commissione di giustizia sommaria, di ispirazione sovietica).

Sottolineando che non esiste un'interpretazione consensuale né nella società civile né tra gli storici del periodo che si inizia con la Seconda Repubblica, continua con la guerra civile e con il franchismo, si afferma che la stessa guerra civile deve insegnare che la «sofferenza e la morte è stata la stessa per tutti», che le vittime sono tutte uguali e meritano il rispetto della loro dignità da parte dei pubblici poteri.

Ecco, allora, la necessità di adottare una prospettiva diversa da quella che si ritiene viziata da interessi politici, propria sia della l. statale 52/2007 che della l. valenziana 14/2017.

Il preambolo accusa, infatti, tali fonti di non perseguire valori di libertà, ma piuttosto di voler rimodellare la memoria degli spagnoli, coartando le libertà di opinione, di insegnamento e persino penalizzando la ricerca storica per orientarla nel modo voluto, così rifuggendo dai principi di rispetto e di tolleranza che avevano retto la transizione democratica.

Tuttavia, si ribadisce che la nuova legge regionale non porta seco la riduzione dei diritti, che sono simili a quelli previsti da altra legge regionale, la 1/2004, *de Ayuda a las Víctimas de Terrorismo*. Si garantisce, infatti, la individuazione delle vittime della violenza sociale, politica o religiosa «*con independencia de su credo o militancia*» e «*sin reabrir las cuestiones de la legitimidad de los regímenes, que forman todos, sin excepción, parte de nuestra historia patria*».

Il preambolo si conclude con l'individuazione dei titoli di competenza in base ai quali l'assemblea legislativa regionale approva questa legge. A tale proposito si richiamano le competenze attribuite dalla l. statale 20/2022, nello spirito di riconciliazione della Costituzione del 1978 e anche la direttiva dell'Unione europea in tema di protezione delle vittime dei delitti<sup>110</sup>, senza dimenticare gli articoli dello Statuto di autonomia<sup>111</sup> e i regi decreti statali che hanno trasferito alla Comunità autonoma poteri in tema di attività insalubri, nocive, pericolose e di cultura e sanità<sup>112</sup>.

La legge si compone di un unico Titolo, diviso in cinque articoli, di una disposizione addizionale, di due disposizioni transitorie, di una disposizione abrogativa e di una finale.

L'oggetto e l'ambito di applicazione della fonte, disciplinati dall'art. 1, individuano come soggetti delle attività «di indagine, localizzazione, esumazione e identificazione», previste nell'art. 2, le persone che siano state vittime sia di violenza sociale e politica, che del terrorismo, o di persecuzioni ideologiche o religiose avvenute, come già si è ricordato esaminando il preambolo, tra il 1931 e l'oggi.

Si specifica nell'art. 1, comma 3, che sarà garantito lo stesso regime di protezione e di riconoscimento sia alle vittime della Seconda Repubblica e del terrorismo che a quelle a cui fa riferimento la l. statale 20/2022, *de Memoria Democrática*.

A loro volta, le vittime del terrorismo sono considerate come le vittime di violenza sociale e politica realizzata da gruppi terroristi, la cui tutela è disciplinata da questa legge e dalla già ricordata l. 1/2004, *de Ayuda a las Víctimas de Terrorismo*.

Quanto ai diritti riconosciuti ai ricordati soggetti (e ai loro familiari), oltre alla localizzazione ed esumazione dei resti mortali, ai sensi dell'art. 2, commi 2 e 3, si garantisce la riparazione e preservazione della memoria «*evitando cualquier intento de revanchismo o manipulación de nuestra historia que aliena el enfrentamiento entre españoles*», nonché l'accesso ai documenti, in possesso delle pubbliche amministrazioni regionali, necessari all'investigazione dei fatti legati alla violenza<sup>113</sup>.

<sup>110</sup> Si tratta della Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio.

<sup>111</sup> Si citano, in particolare, gli artt. 8, 49.1.1°, 4°, 5°, 6° e 7° dello Statuto.

<sup>112</sup> R.d. 278/1980 e r.d. 2103/1984.

<sup>113</sup> Nei confronti delle vittime del terrorismo, l'art. 2, comma 4, garantisce l'investigazione dei fatti delittuosi perseguibili

La legge predispone anche una struttura dipartimentale, la *Unidad Valenciana de la Concordia*, posta alle dipendenze dell'assessorato competente in tema di trasparenza e diretta da un soggetto scelto tra professori universitari nei settori del diritto penale, diritto costituzionale, storia, storia del diritto, filosofia, scienze politiche o sociologia. L'*Unidad* dovrà seguire le direttive in materia individuate dall'esecutivo regionale attraverso il piano strategico di concordia democratica, direttive poi impartite dall'assessore alla trasparenza.

Ulteriori misure fissate dagli artt. 4 e 5 della legge riguardano la protezione dei *lugares de la concordia*, cioè immobili o luoghi che rivestano un particolare interesse per la Comunità autonoma, perché sono stati testimoni di fatti di rilievo per il loro significato storico, simbolico o per il loro riflesso sulla memoria collettiva, in quanto legati ad eventi che hanno causato vittime ai sensi dell'art. 1. della legge. Analoga protezione è attribuita ai documenti legati a tali situazioni, pur essendo garantito l'accesso al loro esame, specie agli storici, a scopo di ricerca accademica.

È inoltre prevista l'elaborazione di un *catálogo de vestigios* da parte di un comitato di esperti, scelti in parti uguali dagli assessori al patrimonio culturale e alla trasparenza.

Pur disponendosi (nella *disposición transitoria primera*) che le competenze attribuite alla *Unidad Valenciana de la Concordia*, sino all'istituzione di questa, saranno esercitate dagli enti e dagli organi che le stanno ora realizzando, si prevede, però, (nella *disposición transitoria segunda*) che tutti i procedimenti in tema di memoria democratica già iniziati, ma non ancora conclusi all'entrata in vigore della legge, decadranno, ad eccezione delle esumazioni<sup>114</sup>.

Si dispone, inoltre, la totale abrogazione della l. 14/2017 *de Memoria democrática y para la Convivencia* e di tutta la normativa che la esegue e sono, dunque, soppressi tutti gli organismi di natura pubblica e le commissioni, creati da questa legge.

### 7.3. La legge de Concordia dell'Extremadura

La legge *de Concordia* dell'Extremadura, 4/2025, del 15 ottobre 2025, è l'ultimo frutto, approvato da un governo a guida *Popular*, di un'intesa di nuovo intrecciata con *Vox*, allo scopo di ottenere il sostegno di tale compagine all'introduzione di una serie di misure fiscali che non avrebbero potuto essere altrimenti deliberate<sup>115</sup>.

La fonte primaria, per molti profili, è assai simile, oltre al già ricordato suo titolo, all'atto legislativo della *Comunitat Valenciana*.

Come l'*Exposición de Motivos* ricorda, la legge riguarda, infatti, gli atti di violenza politica e sociale rea-

e non ancora definiti e la possibilità che l'avvocatura generale della Comunità autonoma possa dare inizio ai processi o presentarsi in qualità di parte, se questi fossero già iniziati, allo scopo di esercitare le relative azioni, in caso di esistenza di indizi della commissione di crimini.

<sup>114</sup> D'altro canto, la *disposición adicional primera* dispone l'iscrizione delle vittime scomparse nel *Registro Civil del fallecimiento de víctimas* ai sensi della l. statale 20/2011 sul *Registro Civil*.

<sup>115</sup> I cinque deputati dell'assemblea legislativa dell'Extremadura, eletti nella lista di *Vox*, sono stati infatti determinanti perché l'esecutivo del *Partido Popular*, retto da María Guardiola, potesse ottenere tale approvazione. In tema, S. Manchado, *Extremadura deroga su ley de Memoria Histórica, el último pago del PP de Guardiola a Vox*, 9 ottobre 2025, in [www.eldiario.es](http://www.eldiario.es). Sul contrasto, nei confronti della nuova legge, tra l'esecutivo della Comunità autonoma e le compagini all'opposizione, PSOE e *Unidas por Extremadura*, e sulla richiesta che sarà avanzata al governo centrale di impugnare la fonte, dal leader del PSOE della regione, Miguel Ángel Gallardo, R. Entonado Arias, *La ley de concordia del PP y Vox en Extremadura nace pendiente del Tribunal Constitucional*, 9 ottobre 2025, in [www.elperiodicoextremadura.com](http://www.elperiodicoextremadura.com); D. Vigario, *Guardiola y Vox derogan la Ley de Memoria Histórica de Extremadura y la sustituyen por la de 'Concordia'*, 9 ottobre 2025, in [www.elmundo.es](http://www.elmundo.es).

lizzatisi dal 1931 ad oggi, senza dimenticare le vittime del terrorismo, cui è dedicata anche la l. regionale 2/2020. Lo scopo fondamentale della nuova fonte è quello di recuperare lo spirito riconciliativo della transizione. Si sottolinea, però, che una società informata alla democrazia e al pluralismo non può dimenticare un passato complesso e anche drammatico. Deve, tuttavia, comprendere i motivi che hanno allora condotto i cittadini ad agire secondo le loro aspettative ed esperienze, anche se «non secondo concezioni o interessi della politica attuale, che non hanno nulla a che vedere con quello che hanno vissuto o pensato gli spagnoli di quasi cento anni fa».

Anche nell'*Exposición de Motivos* della legge dell'Estremadura, non diversamente da quello della legge valenziana, si afferma che il periodo storico che ne è oggetto è stato foriero di grandi mutamenti sotto il profilo politico, sociale e culturale che hanno forgiato l'identità nazionale, non potendosi, però, consolidare, né tra gli storici, né tra i cittadini, una comune narrazione sulla Seconda Repubblica, la guerra civile e il franchismo. Si ricorda che la guerra civile, portando al «parossismo» i contrasti tra gli spagnoli e causando assassini, rappresaglie, violazioni di diritti fondamentali è stata il «peggior avvenimento politico e sociale che può sopportare una Nazione». Considerando il portato di tale «tragedia collettiva», non si può che sposare una «attitudine decisa e generosa verso la riconciliazione», come è stata quella tipica della transizione, che sola può «aiutare a rimarginare le ferite e a far ottenere alla comunità l'equilibrio perduto».

Si sottolinea che lo Stato ha il dovere di mantenere la riconciliazione ereditata e i valori di libertà e tolleranza, evitando, però, di intromettersi «nella sfera della coscienza degli spagnoli per modellare la loro memoria individuale, impedire la libertà d'opinione, limitare la libertà di cattedra e penalizzare il lavoro degli storici se questo non si adegua ad una interpretazione unica degli avvenimenti storici».

Sono questi, dunque, i motivi che spingono il legislatore regionale ad abrogare la sua precedente l. 1/2019 de *Memoria histórica y democrática*, introducendo una nuova fonte che intende recuperare la concordia con riguardo al periodo già ricordato e includere le vittime di «persecuzione o violenza per ragioni politiche e ideologiche o di credenza religiosa» o che hanno comunque sofferto la violenza.

Le legge si compone di sei diversi Capitoli, divisi in ventitré articoli e di due disposizioni aggiuntive, una transitoria, una abrogativa e due finali. È dunque più estesa delle altre leggi ricordate, poiché disciplina con maggiore dovizia di particolari specie le attività che l'amministrazione *autonómica* si propone di svolgere.

Il Capitolo I (artt. 1-3) individua l'oggetto della legge, il suo ambito di applicazione e i principi generali cui si ispira. Quanto all'oggetto, questo consiste nel preservare, mantenere e rafforzare la concordia, in base ai principi costituzionali democratici, dando impulso alla solidarietà tra generazioni, in relazione a questi stessi principi. A tale scopo si individuano come destinatarie della legge le vittime della violenza di diversa natura<sup>116</sup>, insieme a quelle del terrorismo (già tutelate dalla precedente l. 2/2020), per atti compresi tra il 1931 e oggi.

Quanto ai principi generali, questi sono quelli di verità, giustizia, riparazione e garanzie di non ripetizione oltre ai valori superiori e diritti indicati dalla Costituzione. Si proclama anche che l'attività dei poteri pubblici deve essere basata sul principio di obiettività e che la prestazione del servizio pubblico

<sup>116</sup> Con riguardo alle vittime, la legge, pur facendo riferimento a quelle dovute alla «violenza sociale, politica, del terrorismo o della persecuzione ideologica, religiosa o di qualunque altra natura», non fa alcun cenno alla violenza subita per motivi di genere o di identità od orientamento sessuale, né si riferisce al franchismo come regime dittatoriale. In tema, S. Manchado, *Extremadura deroga su ley de Memoria Histórica*, cit.

deve «rispettare e adeguarsi al rigore storico e al criterio scientifico» relativo alla materia.

Il Capitolo II (artt. 4-6) specifica quali siano i diritti delle vittime e dei loro familiari. Si tratta di indagini, localizzazione, esumazione, identificazione dei caduti; della riparazione e preservazione della loro memoria, sempre «evitando la contrapposizione fra gli spagnoli»; dell'accesso ai documenti pubblici a scopo investigativo; delle investigazioni, in caso di terrorismo, per delitti non perseguiti in quanto oggetto di amnistia o indulto o ancora perseguibili, ma non ancora risolti; della dichiarazione di riconoscimento personale delle vittime<sup>117</sup> e dei familiari entro il terzo grado di consanguineità o affinità; della creazione di un censimento delle vittime e di una mappa delle fosse comuni, georeferenziata.

Segue nel Capitolo III (artt. 7-15), una dettagliata indicazione delle attività di ricerca, localizzazione, esumazione e identificazione dei resti umani e dei servizi di competenza dell'amministrazione regionale, riguardanti le autorizzazioni amministrative per poter accedere ai terreni di proprietà pubblica e privata; l'elaborazione delle mappe dei luoghi in cui si trovano le fosse comuni; il procedimento amministrativo da seguire; il protocollo di azione riguardante le attività di localizzazione, esumazione e identificazione; le relazioni da elaborare dopo le ricerche compiute; le modalità con le quali provvedere al trasferimento e alla destinazione finale dei resti scoperti, sempre da trattare con il «dovuto rispetto e considerazione».

La legge non dimentica di disciplinare, nel Capitolo IV (artt. 16-17), i meccanismi di collaborazione tra le diverse amministrazioni pubbliche e i rapporti cooperativi con gli enti, le associazioni, fondazioni senza scopo di lucro che hanno per fine la difesa delle vittime, soggetti che potranno ottenere un riconoscimento dalla Comunità autonoma, per lo svolgimento di attività disciplinate da questa legge.

Il Capitolo V (artt. 18-20) regola la *Comisión Técnica de la Concordia*. Si tratta di un organo collegiale, dipendente dall'assessorato competente e composto da funzionari dell'amministrazione regionale in gran parte ascritti alla cura del patrimonio culturale e di un rappresentante dell'Università di Estremadura<sup>118</sup>. Tale organo ha come sue competenze: fornire supporto tecnico e consulenza obbligatoria in tema di richieste di localizzazione ed esumazione e sulla mappatura delle fosse ritrovate; elaborare relazioni annuali sulle attività svolte in applicazione della legge, indicandone il numero e i risultati; vegliare sulla documentazione relativa alle stesse attività e sulla tutela degli archivi.

Il Capitolo VI (artt. 21-23), intitolato alla diffusione dei valori, individua come priorità dei poteri regionali, l'investigazione scientifica e la divulgazione delle conoscenze relative alla concordia, con convegni, incontri e pubblicazioni, da conservare in biblioteche e centri di docenza, collaborando con università e familiari delle vittime, utilizzando allo scopo anche i mezzi di comunicazione della Comunità autonoma e garantendo l'accesso al patrimonio documentale raccolto. In particolare, l'art. 23 intende tutelare le libertà di espressione e di insegnamento, in modo che «qualunque persona possa diffondere liberamente i risultati e le conclusioni dei suoi studi e la memoria dei vissuti familiari di diversi episodi della storia di Spagna, evitando ogni intromissione dei poteri pubblici nella fissazione di una determinata versione degli avvenimenti». In sostanza, l'articolo che conclude l'atto normativo, pur non citando espressamente la legge 20/2022, è una sorta di requisitoria contro la pretesa dello Stato di voler introdurre una memoria collettiva.

<sup>117</sup> La legge, tuttavia, prescrive che dalla dichiarazione di riconoscimento non possa derivare alcuna responsabilità patrimoniale di poteri pubblici o soggetti privati, né altra forma di riparazione o di indennizzo di tipo economico o professionale.

<sup>118</sup> Quanto alle associazioni memorialiste, si è notato che queste non sono rappresentate nell'organo tecnico preposto alla concordia, così riducendone il ruolo rispetto alla legislazione regionale precedente.



Tra le disposizioni che seguono gli articoli ora esaminati<sup>119</sup>, la più significativa è certo la *derogatoria*, che abroga la precedente legge 1/2019, dissolvendo tutti gli organi istituiti da questa.

## 8. LE CONSEGUENZE DELL'ABROGAZIONE DELLE LEGGI MEMORIA-LI REGIONALI

Come è facile notare è parzialmente diversa la prospettiva adottata dalle leggi regionali esaminate. Se le normative dell'Aragona e della Cantabria prendono posizione con notevole durezza nei confronti della disciplina legislativa precedente, definendola, in qualche caso, addirittura, come una legge, che è «nata morta», perché priva completamente di consenso<sup>120</sup>, un poco differente è lo spirito delle leggi *de Concordia* della *Comunitat Valenciana* e dell'Estremadura.

La legge di Valencia, pur abrogando le previsioni di un atto normativo che, nel panorama memoriale regionale, era assai significativo<sup>121</sup>, ritenendo che fosse frutto di una strategia partitica discriminatoria, non si pone, almeno in apparenza, in reciso contrasto con la legge dello Stato, approvata nel 2022.

Dichiara, anzi, di estendere le sue previsioni anche alle vittime considerate da tali previsioni statali, non distinguendo tra i morti durante la dittatura franchista e, ancor prima, nella Seconda Repubblica, dai caduti a causa del terrorismo sia basco che islamico. A ben vedere, però, la nuova legislazione valenziana, trattando nello stesso modo tutte le vittime, rifiuta l'orientamento dello Stato che mira, invece, a stigmatizzare la repressione avvenuta in un particolare periodo della storia spagnola, la fase della guerra civile e lo spietato dominio della dittatura e che ritiene necessario riabilitarne le vittime, partendo dal presupposto che i caduti appartenenti alla fazione politica che ha vinto la guerra civile, siano già stati fatti oggetto di un pubblico riconoscimento da parte del regime franchista<sup>122</sup>.

Quanto alla recente legge dell'Estremadura, questa adotta una prospettiva assai simile alla legge della *Comunitat Valenciana*, a cui si ispira, sia con riguardo al periodo storico che ne costituisce l'ambito di applicazione, che al tipo di vittime che ne sono l'oggetto. L'atto normativo dell'Estremadura non cita espressamente per riprovarli gli atti normativi dello Stato. Quanto alla legge regionale precedente, questa si abroga, dichiarando che una nuova normazione è necessaria «per far terminare la divisione e il risentimento». Tuttavia, sia nell'*Exposición de Motivos*, che nel testo, ora individuando le modalità con le quali si intende favorire la concordia, ora affermando che né gli storici, né i cittadini adottano una prospettiva univoca nel valutare il passato drammatico della nazione, ora dichiarando di tutelare le libertà di espres-

<sup>119</sup> L'art. 23 è seguito da due disposizioni addizionali, rispettivamente dedicate all'individuazione dell'assessorato competente in materia di concordia (quello alla cultura) e del termine (un anno, dall'entrata in vigore della legge) per la creazione della *Comisión Técnica*. Una disposizione transitoria dichiara decaduti tutti i procedimenti in precedenza iniziati che non si siano conclusi, tranne quelli relativi alle esumazioni, che continuano ad essere regolati dalle previsioni precedenti. Le due disposizioni finali, a loro volta, abilitano l'assessore competente a introdurre norme e a realizzare atti che consentano di dare attuazione ed esecuzione alla legge e ne individuano il termine di entrata in vigore (il giorno successivo a quello della pubblicazione nel *Diario Oficial* della Comunità autonoma, avvenuto il 17 ottobre 2025).

<sup>120</sup> Come si è ricordato, questa è la definizione che compare nel preambolo della legge della Cantabria.

<sup>121</sup> Tale rilievo della legge regionale era ben dimostrato dai suoi 65 articoli e dalla struttura organizzativa in essa disciplinata. In questa, inoltre, si prevedeva come giorno di omaggio alle vittime del franchismo, il 28 marzo, data della morte di Miguel Hernández, uno dei poeti più significativi del '900 spagnolo, arruolatosi volontario nell'esercito repubblicano.

<sup>122</sup> Che i vincitori della guerra civile fossero stati già oggetto di riconoscimento e di protezione e avessero beneficiato dell'epurazione del *bando repubblicano*, non pare dubbio. Si cfr. la ricostruzione della «cultura della vittoria» con la quale il franchismo esclude i vinti e premiò i vincitori della guerra civile, con ricompense di diversa natura, in C. Hernández Burgos, *De la cultura de guerra a la cultura de la victoria: los vencedores y la construcción de la dictadura franquista (1936-1951)*, in *Pasado y Memoria. Rev. de Historia Contemporánea*, No. 15, 2016, 124 ss. In tema anche M. Della Malva, *Diritto e memoria storica*, cit., 144 ss.

sione e di insegnamento e di proteggere qualunque versione diversa della storia di Spagna, si stigmatizza la differente attività dello Stato a riguardo e, come nel caso della legge valenziana, non si garantisce il riconoscimento alle sole vittime del regime franchista, ponendo anzi in evidenza, come «riferimento etico» del sistema democratico, specie i caduti in atti terroristici.

Considerando il contenuto delle leggi regionali abrogative, il potere centrale ha deciso di impugnarle di fronte al Tribunale costituzionale, ad eccezione della legge dell'Estremadura, troppo recente perché si sia già attivato il ricorso di incostituzionalità.

Prima di presentare l'impugnazione, l'esecutivo ha tentato di utilizzare la procedura conciliativa prevista dall'art. 33. 2, della l. organica 2/1979 sul Tribunale costituzionale<sup>123</sup>. Tuttavia, a fronte della decisa opposizione delle regioni a tale procedura e dell'impossibilità di pervenire ad una modifica delle loro leggi, il presidente del governo ha infine presentato ricorso, in primo luogo nei confronti delle leggi di Aragona e Cantabria e, successivamente, con riguardo ad alcuni articoli dell'atto normativo primario della *Comunitat Valenciana*<sup>124</sup>. Il Tribunale costituzionale ha poi ritenuto ammissibili i ricorsi, disponendo anche la sospensione dell'efficacia di tali fonti o di alcune loro parti<sup>125</sup>.

La posizione del governo centrale nei confronti delle leggi abrogative è stata sostenuta anche dal relatore speciale dell'ONU sulla promozione della verità, giustizia, riparazione e garanzie di non ripetizione, Fabian Salvioli, dalla presidente del gruppo di lavoro sulle sparizioni forzate o involontarie, Ana Baldé, e dal relatore speciale sulle esecuzioni extragiudiziali, sommarie o arbitrarie, Morris Tidball-Binz<sup>126</sup>.

Nelle loro relazioni, sottoscritte a Ginevra il 30 aprile 2024, quando solo l'Aragona aveva già approvato la sua legge abrogativa, ma si conosceva già il contenuto della legislazione della *Comunitat Valenciana* (e anche la Castiglia-León aveva già presentato un disegno di legge in materia), i relatori sottolineano che

<sup>123</sup> Come è noto, questa previsione consente di «congelare», per così dire, il ricorso di incostituzionalità, attraverso una procedura conciliativa che consente di trovare un accordo in base al quale non venga proposta l'azione (che però può essere presentata, in caso di permanenza del disaccordo, entro nove mesi successivi alla pubblicazione della legge, così prorogando di sei mesi il termine ordinario, previsto per l'impugnazione).

<sup>124</sup> Nei ricorsi si sostiene l'incostituzionalità delle leggi sia per la possibile lesione dell'art. 10, comma 1, Cost., riguardante il principio di dignità della persona, che dell'art. 15 Cost. in tema di diritto all'integrità morale. Le leggi, infatti, inibirebbero lo statuto delle vittime previsto dalla legge statale di memoria democratica. Si eccepiscono anche violazioni di competenze statali esclusive riguardanti la disciplina delle condizioni di base per garantire l'uguaglianza di tutti i cittadini nell'esercizio dei diritti e nell'adempimento dei doveri costituzionali e in tema di norme di base per lo sviluppo del diritto all'istruzione (art. 149, comma 1, 1 e 30 Cost. e, nei confronti della legge di Valencia, anche in relazione all'art. 149, comma 1, 6 in tema di legislazione penale e processuale). Le leggi regionali lederebbero anche il dovere di collaborazione tra le pubbliche amministrazioni previsto dalla legge sulla memoria democratica.

<sup>125</sup> Il Tribunale costituzionale ha dichiarato l'ammissibilità dei ricorsi n. 3951-2024, contro la legge dell'Aragona, n. 1014-2025 contro la legge della Cantabria e n. 3112-2025 contro la legge di Valencia, con *providencias* del 17 giugno 2024, del 26 febbraio 2025 e del 27 maggio 2025. In tema, *El Gobierno aprueba recurrir ante el Constitucional la derogación de la ley de memoria en Aragón*, 28.5.2024, in <https://www.rtve.es/noticias/20240528/gobierno-recurso-constitucional-derogacion-ley-memoria-aragon/16122832.shtml>; J. Navarro, *El Gobierno recurrirá ante el Constitucional la derogación de la Ley de Memoria Histórica de Cantabria*, in *El País*, 15 ottobre 2024; *El Constitucional suspende la ley que derogó la Ley de Memoria Democrática de Cantabria*, in *Diario del Derecho*, 28.2.2025, in [https://www.iustel.com/diario\\_de\\_derecho](https://www.iustel.com/diario_de_derecho); C. Navarro Castelló, *El Constitucional tumba parte de la ley valenciana de Concordia aprobada por el PP y Vox que equipara el franquismo con la democracia*, 27 maggio 2025, in <https://www.eldiario.es>. Sulla decisione del Governo nei confronti della legge della *Comunitat Valenciana*, *Referencia del Consejo de Ministros*, 29.4.2025, in <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2025/20250429-referencia-del-consejo-de-ministros.aspx>. Di recente il Tribunale costituzionale con *autos* 64/2025 del 10.6.2025 e 88/2025 del 9 settembre 2025 ha rispettivamente mantenuto la sospensione della legge della Cantabria e deciso la sospensione solo parziale degli articoli impugnati della legge di Valencia.

<sup>126</sup> Va ricordato, tuttavia, che essendo relatori indipendenti, le loro relazioni non impegnano direttamente l'organizzazione internazionale. In tema, *Un informe de la ONU insta a España a preservar la memoria histórica frente a las leyes de concordia de PP y Vox*, in <https://www.rtve.es/noticias/20240503/onu-insta-a-espana-a-preservar-memoria-historica-frente-a-leyes-concordia-pp-vox/16087189.shtml>.

le nuove normative regionali pongono a rischio l'ottemperanza della Spagna al diritto internazionale<sup>127</sup>.

Secondo i relatori, in particolare, la legge dell'Aragona, non fa alcun riferimento alle gravi violazioni dei diritti umani commesse durante il regime franchista, né menziona espressamente tale regime, riferendosi solo alle «*atrocidades cometidas por un bando durante la guerra civil*» ed evocando la violenza politica durante la Seconda Repubblica.

Sempre a parere delle relazioni ricordate, la novella legislativa aragonese sopprime molti enti e numerose attività, così rendendo, da un lato, incerti sovvenzioni e progetti pubblici deputati alla memoria storica e, dall'altro, «invisibili» le violazioni dei diritti umani avvenute durante il regime franchista, non condannandolo, né stigmatizzandone il carattere dittatoriale.

Quanto, invece, all'iniziativa legislativa della *Comunitat Valenciana*, questa, estendendo la tutela delle vittime a soggetti molto diversi, «*desvirtua el objetivo*» della l. statale 20/2022 e della precedente l. 14/2017 della regione, assimilando le gravi violazioni del periodo franchista a «un gruppo eterogeneo di crimini e di violazioni». Così disponendo la legge, però, sottrarrebbe «il riconoscimento e l'attenzione necessari ai diritti delle centinaia di migliaia di vittime della dittatura».

Anche quanto al disegno di legge della Castiglia-León, presentato nel marzo 2024 dai gruppi parlamentari del *Partido Popular* e di *Vox*, si dice che questo non fa riferimento alcuno alla dittatura, quando evoca il regime franchista, né condanna espressamente le violazioni dei diritti umani perpetrati in questo periodo storico e, estendendo le misure di tutela agli anni tra il 1931 e il 1978, dà uguale trattamento a tutte le vittime della violenza politica<sup>128</sup>.

In definitiva, a parere dei relatori, che siano solo proposte o già approvate, queste leggi «ostacolerebbero il diritto a conoscere la verità e il diritto alla libertà di associazione», riducendo le sovvenzioni e il riconoscimento alle associazioni di difesa delle vittime.

## 9. QUALCHE RIFLESSIONE CONCLUSIVA

Si è ricordato come la politica memoriale, timidamente introdotta all'inizio del nuovo millennio da un governo di maggioranza del *Partido Socialista* ed ulteriormente sviluppata, in tempi recenti, da un esecutivo di coalizione, assai più instabile, ma guidato dall'esponente della stessa parte politica, abbia costituito l'oggetto di una contesa profonda.

Ciò non può stupire considerando quanto lo scenario politico sia divenuto sempre più frammentato e polarizzato, con l'emersione di forze che hanno destabilizzato la consolidata alternanza al potere tra il

<sup>127</sup> Gli standard internazionali da rispettare, secondo i relatori, sono l'art. 2 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, ratificato dalla Spagna il 27 aprile 1977, che prevede l'obbligo di garantire ricorsi per rivendicare i diritti. Secondo il par. 18 dell'Osservazione generale n. 31 del Comitato dei diritti umani, gli Stati hanno l'obbligo di investigare e sanzionare le violazioni dei diritti umani tipizzati come crimini nella legislazione nazionale e internazionale e, in particolare, il genocidio, i crimini di guerra, di lesa umanità e le sparizioni forzate, poiché l'impunità può costituire un elemento che contribuisce alla ripetizione delle violazioni. I relatori ricordano anche la Risoluzione 33/9 del Consiglio dei diritti umani che riconosce che la preservazione della memoria storica e la conservazione degli archivi servono a non dimenticare e a non ripetere le violazioni. Negare o giustificare i crimini può disattendere la lotta contro l'impunità.

<sup>128</sup> Sulla presentazione di questa iniziativa legislativa, anch'essa frutto dell'accordo di coalizione e di governo tra i due partiti, si cfr. *PP y Vox registran la Ley de Concordia de Castilla y León que deroga el decreto de Memoria Democrática*, 26 marzo 2024, in <https://www.rtve.es/noticias/20240326/pp-vox-registran-ley-concordia-castilla-leon/16033031.shtml>. All'atto della presentazione di questo progetto di legge, il *portavoz* dei *Populares*, Raul de la Hoz, alla domanda sul perché in esso non si facesse alcun riferimento, parlando del franchismo, alla dittatura, ha affermato che la condanna di quest'ultima era «implicita nello spirito del testo», invitando a non ricercare interpretazioni della proposta che fossero «mal intenzionate».



*Partido Socialista* e il *Popular*, radicalizzando le due compagini con la presenza di ali populiste ed estreme<sup>129</sup>.

Mentre per la sinistra al potere dopo le elezioni generali del 2023, le richieste di verità e giustizia ancora provenienti dalla società civile non potevano non essere ascoltate, anche in ottemperanza al *trend* proprio del diritto internazionale dei diritti umani, le compagini di centro-destra e di destra estrema hanno invece accusato le forze di governo, non diversamente da quanto, specie le prime, avevano fatto all'atto dell'approvazione della precedente legge memoriale, di avere riaperto ferite ormai cicatrizzate e di perseguire una strategia politica che avrebbe riportato la Spagna a profonde divisioni ideologiche, dimenticando il consenso posto alla base della Costituzione.

Tuttavia, se, a livello centrale, il *Partido Popular*, che si proponeva di far abrogare la l. 20/2022, non è riuscito nel suo intento, non avendo potuto ottenere la guida del governo, in ambito regionale, il risultato delle elezioni del maggio 2023 ha generato, come si è osservato, uno sviluppo diverso, quello della legislazione regionale, in genere, definita (anche se non ufficialmente, tranne nei casi della *Comunitat Valenciana* e dell'Estremadura) *de Concordia*.

I più recenti esiti di quella che è divenuta una sorta di "lotta" per la politica memoriale<sup>130</sup>, danno ragione a chi ha sostenuto che la vera sfida consiste nell'implementazione della ambiziosa legislazione statale sulla memoria democratica<sup>131</sup>. Questa, infatti, non può andare ad effetto se non grazie ad una collaborazione fattiva tra Stato ed enti regionali e locali. E, tuttavia, tale collaborazione si è fatta sempre meno realizzabile, a causa delle divisioni partitiche esistenti.

Anche con riguardo alla politica memoriale, come è già avvenuto su gran parte delle questioni politicamente sensibili e divisive è stato chiamato a giudicare il Tribunale costituzionale. Il "campo di battaglia" pare così essersi trasferito dalle aule parlamentari alla via Domenico Scarlatti, sede dell'organo di controllo della costituzionalità.

Una difficile "stagione" attende, però, il giudice costituzionale, sia per la natura profondamente intrisa di politicità dei ricorsi di incostituzionalità, presentati nei confronti delle leggi statale e *autonómicas*, sia per le divisioni interne dell'organo, la cui composizione, di recente mutata, ha visto potenziare il numero dei membri definiti come progressisti<sup>132</sup>.

Tutti aspetti, questi, che potrebbero far protrarre nel tempo l'emanazione di decisioni molto attese (ma sulle quali non sarà facile trovare accordo), riguardanti temi sui quali alcuni giudici hanno già espres-

<sup>129</sup> Pare, sotto questo profilo che, se la sinistra abbia posto in discussione i patti posti alla base della transizione, la destra estrema non abbia sconfessato il regime dittatoriale. Si vedano le considerazioni relative all'ingeneroso revisionismo sulla transizione (che getta un'ombra sulle modalità con le quali è stata approvata una Costituzione, fonte di progresso e di stabilità democratica), affiorato a partire dalla seconda tappa della permanenza al potere di Rodríguez Zapatero, in concomitanza con la politica della memoria storica, ma poi sviluppatosi specie con *Podemos*, in R.L. Blanco Valdés, *Luz tras las tinieblas. Vindicación de la España constitucional*, Alianza, 2018, 15 ss. Quanto alla destra, si cfr. le dichiarazioni, pronunziate nel 2019, dal leader di *Vox*, Santiago Abascal, sul colpo di stato del 1936, da lui ritenuto solo «un movimiento cívico militar» e le affermazioni di Pablo Casado, leader del PP, che, nel 2021, parlando della guerra civile, la definiva «un enfrentamiento entre quienes querían la democracia sin ley y quienes querían ley sin democracia». Così P. Aguilar Fernández, R. Jimeno Aranguren, *De la "memoria histórica" a la "memoria democrática"*, cit., 78, note 39, 40 e 82, i quali sostengono che, grazie a *Vox*, si sia realizzato «il progressivo superamento dello stigma che fino a pochi anni fa, si estendeva su quelli che esprimevano una visione benevola della dittatura».

<sup>130</sup> In tal senso, W.L. Bernecker, *La memoria histórica en España*, cit., 133, il quale afferma che la memoria storica «si è convertita in Spagna in un campo di battaglia culturale e politico».

<sup>131</sup> In tal senso, M. Carrillo, *La memoria y la calidad democrática*, cit., 191.

<sup>132</sup> Dopo il complicato rinnovo dei suoi componenti, avvenuto tra il 2021 e il 2022 e, per un ultimo membro, nel luglio 2024, il Tribunale costituzionale è composto da sette giudici, definiti, sotto il profilo della derivazione partitica della loro scelta, progressisti e da cinque, per lo stesso motivo, ritenuti conservatori. Sul «cambio di passo» che si sarebbe già verificato nella giurisprudenza del Tribunale, grazie alla "parte" progressista, si cfr. S. Ragone, *Giurisdizioni costituzionali e politica: tendenze e crisi recenti nel diritto comparato*, in *Quad. cost.*, No. 1, 2025, 19.

so significative affermazioni nei loro *votos discrepantes*.

La natura peculiare dei giudizi che si attendono rischia anche di delegittimare il controllore della costituzionalità che, negli ultimi anni, è stato spesso al centro di polemiche perché ritenuto non imparziale e sin troppo legato alle dinamiche partitiche.

Non si vede, dunque, un orizzonte sereno per la Spagna che si dovrebbe apprestare a festeggiare, nel novembre prossimo, il cinquantenario anniversario della sua riconquistata libertà.

Anche per la politica memoriale, come in altri aspetti cruciali della sua storia, pare che il passato sia destinato a non passare mai, a riproporre continuamente i suoi fantasmi, quelli dell'anima divisa, cantata da Antonio Machado, delle *dos Españas*<sup>133</sup>, come se i decenni siano trascorsi invano<sup>134</sup>, non solo lasciando irrisolti i conflitti, ma talvolta rendendoli, se è possibile, ancora più profondi.

---

<sup>133</sup> Come è noto, alle due Spagne, passate spesso a simboleggiare la divisione tra gli spagnoli, allude la parte finale di una famosa poesia di Antonio Machado (1875-1939), pubblicata come LIII nella raccolta *Campos de Castilla (1907-1917)*, che può leggersi in traduzione italiana in O. Macri (a cura di), A. Machado, *Campi di Castiglia*, Lerici ed., 1959, 160.

<sup>134</sup> Così W.L. Bernecker, *La memoria histórica en España*, cit. 133, che sottolinea non solo che «il passato non vuole passare», ma che, con questo passato, il Paese «dovrà convivere ancora per abbastanza tempo».

7 • 2 • 2025



**I poteri di guerra nell'ordinamento britannico:  
l'evoluzione storica della *war prerogative*  
tra monarca, governo e parlamento**

Rino Casella

**NAD**

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società

## Saggi

I POTERI DI GUERRA NELL'ORDINAMENTO BRITANNICO:  
L'EVOLUZIONE STORICA DELLA *WAR PREROGATIVE*  
TRA MONARCA, GOVERNO E PARLAMENTOWAR POWERS IN BRITISH LAW: THE HISTORICAL EVOLUTION OF THE  
WAR PREROGATIVE BETWEEN MONARCH, CABINET, AND PARLIAMENT*Rino Casella\** ORCID: RC 0000-0003-2789-4027

## ABSTRACT

[It.] Questo saggio si propone di evidenziare, ripercorrendo in particolare le modalità con cui la monarchia inglese (e successivamente britannica) ha esercitato il potere militare nel corso della sua secolare storia, la trasformazione che la “prerogativa di guerra” ha subito, al pari di altre prerogative reali, attraverso mutamenti negli equilibri istituzionali e la stratificazione delle convenzioni costituzionali. Attualmente, la decisione di schierare forze armate in situazioni di conflitto armato è un potere di prerogativa, esercitato dai ministri del governo. Le convenzioni costituzionali richiedono al Primo Ministro di autorizzare l'impiego delle forze britanniche in azioni militari per conto della Corona. Le decisioni relative alle azioni militari vengono prese all'interno del Consiglio dei Ministri. Costituzionalmente, il Parlamento non ha alcun ruolo legalmente stabilito nelle decisioni di schierare forze armate e il Governo non ha alcun obbligo legale di consultarlo o tenerlo informato, ma recentemente una nuova convenzione ha consentito alla Camera dei Comuni di esprimere in anticipo il proprio parere sugli interventi militari.

**Parole chiave:** war prerogative – poteri di guerra – monarchia – Regno Unito – convenzione

[Eng.] This essay aims to highlight, particularly by retracing the ways in which the English (and subsequently British) monarchy has exercised military power throughout its centuries-long history, the transformation undergone by the “war prerogative”, like other royal prerogatives, through shifts in institutional balances and the stratification of constitutional conventions. Currently, the decision to deploy armed forces in situations of armed conflict is a prerogative power, exercised by government ministers. Constitutional conventions require the Prime Minister to authorize the use of British forces in military action on behalf of the Crown. Decisions regarding military action are made within the Cabinet. Constitutionally, Parliament has no legally established role in decisions to deploy armed forces, and the Government has no legal obligation to consult or keep Parliament informed, but recently a new convention has also allowed the House of Commons to express its opinion on military interventions in advance.

**Keywords:** War Prerogative – War Powers – Monarchy – United Kingdom – Convention

---

\* Professore associato di diritto pubblico comparato, Università di Pisa (ror: 03ad39j10). Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco.



SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Dai sovrani anglosassoni a quelli inglesi: l'autorità sulla guerra e il comando dell'esercito. 3. I Tudor e l'intervento del monarca nell'organizzazione militare. 4. La *war prerogative* nel tentativo assolutistico degli Stuart. La guerra civile e il *New Model Army*. 5. La restaurazione stuartiana: la creazione di un esercito permanente come strumento della politica monarchica. 6. *Segue*: La *Glorious Revolution* e l'introduzione del controllo parlamentare sull'esercito in tempo di pace. 7. Dal XVII al XVIII secolo: la crescita delle capacità militari britanniche e la riaffermazione dell'autorità del monarca sulle forze armate. 8. Il passaggio al governo parlamentare: il depotenziamento del ruolo del monarca come comandante in capo e l'attribuzione all'esecutivo del potere di impiegare le forze armate. 9. La monarchia nelle due guerre mondiali. 10. La *War prerogative* e il controllo intermittente e non vincolante del parlamento. 11. Alcune considerazioni conclusive.

## 1. PREMESSA

Com'è noto, nell'ordinamento britannico l'insieme dei poteri che consentono di dichiarare la guerra e di impiegare le forze armate in conflitti all'estero si basano sulla *war prerogative*<sup>1</sup>.

Il processo evolutivo della costituzione britannica incentrato sulla marginalizzazione del monarca riguardo la guida dell'esecutivo e la gestione degli affari di governo ha progressivamente ridimensionato i *Sovereign's constitutional prerogative powers*, affidandone l'esercizio sostanziale al Primo ministro e ai ministri del *Cabinet*<sup>2</sup>.

Così, per convenzione costituzionale, proprio in virtù della *royal prerogative*, i poteri di guerra spettano al Primo ministro che può esercitarli per conto della Corona attraverso il *Cabinet* con i pareri, tra gli altri, del *National Security Council* e del Capo di stato maggiore generale<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Su cui, tra i molti, J. O. Frosini, T. R. Mahajna, *Gli affari esteri della corona: le royal prerogatives come cortocircuito della forma di governo britannica*, in *Rivista interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche*, 1, 2025, 32 ss.; C. Mills, *Parliamentary approval for military action*, House of Commons Library, 10001, 14 aprile 2024; T. McCormack, *Britain's War Powers. The Fall and Rise of Executive Authority?*, Palgrave Pivot, 2019; R. Joseph, *The War Prerogative. History, Reform, and Constitutional Design*, Oxford University Press, 2013; N. D. White, *Democracy goes to war. British Military Deployments Under International Law*, Oxford University Press, 2009; P. Rowe, *The Crown and Accountability for the Armed Forces*, in M. Sunkin, S. Payne (Eds.), *The Nature of the Crown: A Legal and Political Analysis*, Oxford University Press, 1999, 266 ss.

<sup>2</sup> Sull'esercizio dei poteri della prerogativa, tra gli altri, D. Skeffington, P. Lagassé, *Principle, Practice, and Prerogative*, in *UK Constitutional Law blog*, 23 maggio 2024; R. Hazell, C. Sayers-Carter, *Reforming the Prerogative*, in *The Constitution Unit*, University College London, 2022, 20 ss., in [www.ucl.ac.uk/constitution-unit](http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit); R. Hazell, *Executive Power: The Prerogative, Past, Present and Future*, Hart, 2022, ed. e-reader Kindle; Id., *Constitutional Functions of The Monarchy in the U.K.*, in R. Hazell, B. Harris (Eds.), *The Role of Monarchy in Modern Democracy*, Hart, 2022, ed. e-reader Kindle, 3.2; A. Torre, *Regno Unito*, Il Mulino, 2021; F. F. Pagano, *La "royal prerogative" e la forma di governo del Regno Unito*, in *Gruppo di Pisa*, 2020, 92 ss.; A. Twomey, *The Veiled Sceptre: Reserve Powers of Head of State in Westminster System*, Cambridge University Press, 2018; T. Poole, *The strange death of prerogative in England*, in *University of Western Australia Law Review*, vol. 43, 2018, 52 ss.; P. Sebastian, *The Royal Prerogative*, in Sunkin, Payne (Eds.), *The Nature of the Crown: A Legal and Political Analysis*, cit., 77 ss; V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, Clarendon Press, 1995.

<sup>3</sup> Cfr., *The Queen Regulations for the Army State*, 2017, J.0201: «Il governo e il comando di ciascuno dei servizi di combattimento è conferito a Sua Maestà la Regina, che ha affidato al segretario di Stato la responsabilità generale della difesa del regno e ha istituito un consiglio di difesa che ha il comando e l'amministrazione delle sue forze armate» (traduzione mia come tutte le altre a seguire).



In qualità di capo dello Stato, il monarca è *Commander in Chief of the Armed Forces*<sup>4</sup>, ma su *advice* dello stesso Primo ministro, spettano a lui alcuni rilevanti poteri come, tra gli altri, dichiarare la guerra, stipulare la pace e aprire delle ostilità che non siano guerra, impiegare i contingenti militari in una situazione di conflitto armato anche nel Regno Unito, mantenere la *Royal Navy*, controllare, organizzare e disporre le forze armate, schierare le truppe sul suolo britannico a sostegno dell'autorità civili al fine di garantire l'ordine interno, nominare gli ufficiali delle tre armi, ordinare delle navi da guerra in caso di urgente necessità nazionale, requisire ed eventualmente anche distruggere delle proprietà private per esigenze belliche<sup>5</sup>.

Lo stretto legame esistente tra la monarchia e le forze armate discende ovviamente da un passato in cui l'autorità riconosciuta ai sovrani inglesi era legata anche al loro ruolo di supremi comandanti militari. In quanto titolare esclusivo del potere di fare la guerra, il monarca era infatti chiamato a guidare personalmente il proprio esercito in battaglia, nonché a rendere funzionale all'attività bellica ogni aspetto della propria vita. Così, sebbene la partecipazione diretta del monarca ai conflitti armati sia cessata da tempo, ancora oggi i membri della famiglia reale britannica, al pari di «guerrieri simbolici»<sup>6</sup>, si presentano sempre in alta uniforme militare nei loro ritratti ufficiali, nelle cerimonie pubbliche e negli eventi istituzionali come l'apertura della sessione parlamentare con lo *speech from the throne*, ricevono un'educazione militare, ottengono i gradi onorifici dei reparti più prestigiosi e prestano servizio attivo nelle forze armate fino a partecipare, in alcuni casi, anche a missioni operative all'estero<sup>7</sup>.

Posto ciò, il Primo ministro, in virtù della fiducia dell'*House of Commons*, ha l'autorità, con il sostegno del gabinetto, di organizzare, di schierare e far combattere le truppe nelle modalità che ritiene più opportune, ma non è legalmente tenuto a consultare il monarca, né a indire una votazione o un dibattito di fronte al parlamento su un'iniziativa militare<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> Così, l'*Armed Forces Act 1996*, S. 21(5), definisce le forze armate come «qualsiasi forza navale, militare o aerea della Corona. Il monarca è il capo delle forze armate del Regno Unito», mentre secondo le *King's Regulations for the Royal Air Force*, No. 7, 2023, ch. II, J.19, «Il governo e il comando di ciascuna delle forze di combattimento è conferito a Sua Maestà il Re, che ha affidato al Segretario di Stato la responsabilità generale della difesa del regno e ha istituito un Consiglio di difesa che ha il comando e l'amministrazione delle sue forze armate». Al momento dell'arruolamento, i membri dell'Esercito, della *Royal Air Force* e dei *Royal Marines* sono tenuti a prendere o affermare un giuramento di fedeltà al sovrano (*Oath of allegiance*) in qualità di comandante supremo delle forze armate: «Giuro su Dio onnipotente che sarò fedele e porterò vera fedeltà a sua maestà re Carlo III, ai suoi eredi e successori, e che io, come mio dovere, difenderò onestamente e fedelmente sua Maestà, i suoi eredi e successori, in persona, corona e dignità contro tutti i nemici, e osserverò e obbedirò a tutti gli ordini di Sua Maestà, dei suoi eredi e successori e dei generali e degli ufficiali a me preposti». Nessun giuramento di fedeltà viene invece prestato dagli ufficiali e dai marinai della *Royal Navy* in quanto l'istituzione di quest'ultima viene fatta derivare direttamente dalla prerogativa regia. In merito, D. Torrance, *The Crown and the Constitution*, House of Commons Library, Research Briefing, CBP8885, 14 novembre 2023, 53.

<sup>5</sup> Ministry of Justice, *Governance of Britain, Review of the Executive Royal Prerogative Powers, Final Report*, 2009, 13 ss; D. Torrance, *The Royal Prerogative and Ministerial Advice*, House of Commons Library, Research Briefing, CBP9877, 24 ottobre 2023, 74 ss.. Il sovrano, quale autorità suprema delle forze armate, procede anche a nominare gli ufficiali di alto livello e i membri dei consigli della difesa, come, *in primis*, il Consiglio di difesa (*Defence Council of the United Kingdom*) ovvero il massimo organo di governo delle forze armate britanniche che esercita con il Segretario di Stato la maggior parte dei poteri di prerogativa e le funzioni in materia di difesa stabilite dal *Defence (Transfer of Functions) Act 1964*. Tali proposte sono sottoposte a Buckingham Palace dal *Defence Services Secretary* (DSS), un ufficiale della *Royal Household*, ma responsabile anche nei confronti del Segretario di Stato per la difesa, chiamato ad assicurare e a gestire il regolare scambio di informazioni e di documentazione con i vertici militari, comprendenti anche l'ordine del giorno e i verbali delle riunioni del gabinetto e delle principali strutture di coordinamento della difesa, nonché i rapporti periodici del Capo di stato maggiore generale e dei Capi di stato maggiore delle tre armi. Le nomine avvengono formalmente attraverso *Letters Patent* o, più frequentemente, con *Royal Warrant* firmati dal sovrano e dal Segretario di Stato per la difesa. Cfr. R. Allison, S. Riddell, *The Royal Encyclopedia*, London, Mcmillan press, 1991, 312.

<sup>6</sup> C. Carlton, *Royal Warriors. A Military History of the British Monarchy*, Pearson, 2003, 126.

<sup>7</sup> Così, per W. Bagehot, *The English Constitution*, H. S. King, 1872, 92, «La caratteristica della moderna monarchia costituzionale è che conserva il sentimento con cui governavano i re eroici nella loro rude epoca».

<sup>8</sup> Sul punto D. Skeffington, *The United Kingdom*, in D. Skeffington, C. Laderman, *The Constitutional Dimensions of Grand Strategy*, Center for Grand Strategy, King's College London, 2024, 9 ss.; D. Skeffington, *Deterrence and War Powers*, *The RUSI Journal*, No. 1, 2025, 54 ss.

Così, riguardo la disciplina dello *ius ad bellum*, la camera britannica è stata a lungo considerata come una delle assemblee più deboli a livello comparato<sup>9</sup> in quanto l'esecutivo, nell'impiego delle forze armate, non ha alcun obbligo legale a chiedere il suo consenso preventivo o retroattivo, né a tenerla informata in merito alle proprie decisioni.

A partire dalla seconda guerra mondiale e per quasi settanta anni, l'*House of Commons* è infatti sempre intervenuta solo per sostenere il ricorso alla forza che era già stato deciso dall'esecutivo, mentre quest'ultimo si è limitato a fornire meri aggiornamenti sugli sviluppi delle iniziative militari attraverso proprie spontanee dichiarazioni o risposte a interrogazioni dei deputati, opponendosi a lungo alle proposte che volevano sottoporre l'avvio delle missioni all'autorizzazione preventiva dell'assemblea<sup>10</sup>.

La *war prerogative* è così apparsa come «una curiosa creatura di un'altra epoca» da collocare «al confine tra politica e legge»<sup>11</sup> in quanto «ammantata di ambiguità e avvolta nel mito»<sup>12</sup> e i dibattiti sulla sua natura e sostanza si sono focalizzati esclusivamente sulla responsabilità dell'esecutivo nel decidere di dichiarare la guerra, nonché di comandare e amministrare le forze armate. In realtà, proprio il riconoscimento del *making war and peace*, in quanto l'esercizio di uno dei più significativi poteri di prerogativa regia, radicato nella monarchia medievale e nella tradizione, «paradigmatico» e «costitutivo» della stessa *kingship* e quindi, come tale, inseparabile dalla persona e dal ruolo del sovrano, rappresenta uno dei capisaldi dell'«ortodossia costituzionale» d'oltramanica<sup>13</sup>.

Questo potere, del resto, ha assunto un particolare rilievo politico-istituzionale in quanto non solo ha consentito di sottrarre alla *democratic accountability*<sup>14</sup> le decisioni relative all'impiego dei militari britannici, ormai le uniche rilevanti, visto che nell'esperienza britannica l'ultima dichiarazione di guerra risale al 1942, ma ha anche dimostrato quanto l'esercizio dei *royal prerogative powers* sia stato fondamentale ad assicurare quella centralità del governo all'interno del sistema dei pubblici poteri che, com'è noto, caratterizza la forma di governo del Regno Unito e dei altri Paesi del c.d. *Westminster system*<sup>15</sup>.

Il tema di un esecutivo in grado di esercitare in ambito bellico dei poteri discrezionali senza alcun formale limite legale è stato oggetto nel Regno Unito, sia prima della seconda Guerra del Golfo del 2003 che negli anni successivi, di un'ampia discussione in ambito politico, parlamentare e accademico, destinata a sfociare nell'adozione di una convenzione sui *war powers*. Quest'ultima, applicata finora in modo intermittente, prevede che l'impiego delle forze armate britanniche venga obbligatoriamente sottoposto all'autorizzazione della Camera dei Comuni, fatte salve quelle situazioni di emergenza in cui il governo è legittimato a intervenire immediatamente senza tale preventivo passaggio parlamentare.

<sup>9</sup> Sulla peculiare debolezza, nel panorama comparato dello *ius ad bellum*, della Camera dei Comuni, si veda A. Vidaschi, *Guerra e Costituzione: spunti dalla comparazione*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, 55. In merito, anche D. Peters, W. Wagner, *Between Military Efficiency and Democratic Legitimacy: Mapping Parliamentary War Powers in Contemporary Democracies*, in *Parliamentary Affairs*, No. 1, 2011, 175 ss.

<sup>10</sup> Su cui si veda l'esauriente ricostruzione di C. Mills, *Parliamentary approval for military action*, cit., 8 ss.

<sup>11</sup> Così, D. Skeffington, P. Lagassé, *Principle, Practice and Prerogative*, cit.

<sup>12</sup> D. Skeffington, *Deterrence and War Powers*, cit., 1.

<sup>13</sup> R. Joseph, *The War Prerogative. History, Reform, and Constitutional Design*, cit., 15 ss.

<sup>14</sup> A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 12th ed., Longman, 1997, 375.

<sup>15</sup> In particolare, sul rapporto esistente tra la *royal prerogative* e l'esercizio dei *war powers* all'interno del «*Westminster System*», si veda A. Twomey, *The Veiled Sceptre: Reserve Powers of Head of State in Westminster System*, cit., 44 ss. e sulle diverse esperienze politico-istituzionali del Canada e dell'Australia, rispettivamente, P. Lagassé, *The Crown's Powers of Command-in-Chief: Interpreting Section 15 of Canada's Constitution Act, 1867*, in *Review of Constitutional Studies/Revue d'études constitutionnelles*, No. 2, 2013, 189 ss.; Id., *Parliament and the War Prerogative in the United Kingdom and Canada: Explaining Variations in Institutional Change and Legislative Control*, in *Parliamentary Affairs*, No. 70, 2016, 1 ss.; S. White, *Australia*, in D. Skeffington, C. Laderman (Eds.), *The Constitutional Dimensions of Grand Strategy*, cit., 14 ss.

In relazione a ciò, questa analisi vuole richiamare le modalità con cui la monarchia inglese (e poi britannica), nella sua secolare storia, ha esercitato il potere militare, al fine di evidenziare il processo di trasformazione che la *war prerogative* ha subito, al pari delle altre prerogative reali, attraverso il mutamento degli equilibri istituzionali e la stratificazione delle convenzioni costituzionali, nonché i suoi riflessi sulla gestione dei principali conflitti che hanno coinvolto le forze armate d'oltremania<sup>16</sup>.

L'indagine si propone anche di evidenziare come gli ultimi monarchi, sebbene chiamati solo formalmente a svolgere il tradizionale ruolo di *commander-in-chief*, non abbiano mai mancato, non solo in modo simbolico, di assicurare sostegno alle iniziative belliche dell'esecutivo e vicinanza ai militari in esse impegnati, riuscendo sempre a non oltrepassare i limiti loro imposti dall'assetto istituzionale, specie dopo l'avvio del complesso e articolato dibattito sul ruolo da riconoscere al parlamento nel *war-making*.

## 2. DAI SOVRANI ANGLOSASSONI A QUELLI INGLESI: L'AUTORITÀ SULLA GUERRA E IL COMANDO DELL'ESERCITO

I sovrani anglosassoni, al centro di continue battaglie destinate a segnare la storia dell'Inghilterra sud-occidentale dal V all'XI secolo, legarono la propria autorità – nel quadro di società assuefatta alla guerra e alla facilità con cui essa veniva decisa – a un rapporto di fedeltà con i propri guerrieri (*retainers*, *thegns* o *thanes*) e alla particolare composizione dei loro eserciti.

La struttura sociale anglosassone era infatti costituita da unità tribali guidate da capi (*kings* o *lords*) che conducevano i guerrieri sul campo di battaglia, dando prova del proprio coraggio ed erano tenuti a dividere con loro, quali generosi *ring-givers*, il bottino di guerra. A partire dall'XI secolo, gli eserciti anglosassoni furono composti da questi guerrieri ben addestrati, formalmente non arruolati nell'esercito del re, ma a lui legati da un giuramento, da combattenti invece non equipaggiati, ma chiamati a combattere sulla base di un complesso sistema di obblighi militari, da occasionali mercenari e infine da una milizia («*fyrdb*») composta in prevalenza da contadini reclutati *ad hoc* in caso di conflitto. Era presente anche una componente di abili soldati professionisti (*housecarls*) chiamati a operare, come già nei regni scandinavi, al pari di una guardia reale, nonché a svolgere, in tempo di pace, alcune mansioni amministrative in rappresentanza del sovrano. Quest'ultimo, al centro di questa organizzazione militare complessa e articolata che aveva assicurato la difesa contro i Vichinghi<sup>17</sup>, svolgeva le funzioni di comandante in capo e la sua presenza era così rilevante che, nelle poche occasioni in cui fu assente al momento della battaglia, i coscritti del *fyrdb* rifiutarono il combattimento o comunque ridussero la propria determinazione nell'affrontare il nemico.

Le decisioni del re riguardo la guerra e l'esito degli scontri sul campo venivano del resto ritenute non solo l'espressione di quei valori marziali di cui la *kingship* era considerata espressione<sup>18</sup>, ma anche il frutto

<sup>16</sup> Cfr., M. Prestwich, *The English Medieval Army to 1485*, in D. Chandler, I. Beckett (Eds.), *The Oxford History of the British Army*, Oxford University Press, 1996.

<sup>17</sup> Su cui, P. Hill, *The Anglo-Saxons at War 880-1066*, Barnsley, 2012. Si veda anche M. G. Spencer, *An Introduction To The Military Organization of England, 1050-1200*, in *Theoria: A Journal of Social and Political Theory*, No. 32, 1969, 46 ss; J. Baker, S. Brookes, *Explaining Anglo-Saxon military efficiency: the landscape of mobilization*, in *Anglo Saxons England*, No. 44, 2016, 221 ss. Più in generale, sul ruolo del monarca nella società anglosassone, H. R. Loyn, *The King And The Structure of Society In Late Anglo-Saxon England*, in *History*, No. 145, 1957, 87 ss.

<sup>18</sup> Per J. Keegan, *War and our World: the Reith Lectures*, Pimlico, 1998, 28, le società più antiche hanno scelto come sovrano «l'uomo più abile nel guidare la tribù in battaglia». Per C. Carlton, *Royal Warriors*, cit., 3, citando G. R. Elton, *The English (The Peoples of Europe)*, Blackwells, 1992, 6 e R. Bendix, *Kings or People: Power and the Mandate to Rule*, University of California Press,

dell'ispirazione e del favore divino di cui il sovrano pareva godere. Il potere del re veniva del resto fatto derivare dall'essere servitore (*ministerium*) di Dio sulla terra e, come tale, garante della guerra (e della pace) di fronte al proprio popolo, concezione che a partire dal X secolo segnò non solo le monarchie anglosassoni, ma tutto il medioevo occidentale sulla base di diversi presupposti intellettuali e teorici<sup>19</sup>.

Posta la sacralità del suo potere<sup>20</sup>, al monarca fu riconosciuta l'autorità sulla guerra (*autoritas in bello*) che gli consentiva, quale protettore del bene comune e difensore della fede, di rendere legittimo il ricorso alle armi, giustificandone l'avvio e garantendone il buon esito sulla base di una condizione di necessità (*bellum iustum*).

Il re inglese, capo militare e guida di un popolo che trovava nella sua potestà unitaria l'elemento di ricomposizione della sua variegata tradizione giuridica, era chiamato a imporre le decisioni da lui ritenute necessarie al mantenimento del bene comune e alla coesione interna, condizioni indispensabili per una difesa efficace contro gli aggressori esterni<sup>21</sup>. La vittoria di Guglielmo il Conquistatore e il passaggio al sistema feudale normanno modificarono l'organizzazione militare fino ad allora esistente e il monarca inglese divenne nello stesso tempo sia il comandante supremo dell'esercito, capace di esercitare il diritto di mobilitazione dei suoi sudditi, che il *suzerain* feudale al vertice della piramide vassallatica del regno.

Il superamento dell'organizzazione militare feudo-vassallatica, dimostratasi vantaggiosa sia per il sovrano, in grado di mantenere le milizie a proprio servizio per un periodo maggiore, quanto per i feudatari, liberi di sostituire l'obbligo militare con una somma forfettaria, impose il ricorso a mercenari, anche provenienti dall'estero, pagati con le risorse raccolte con le tasse. Il ricorso ad essi divenne sempre più determinante per assicurare il successo militare, ma anche oggetto di un forte risentimento popolare, come evidenziò l'impegno assunto dal re Giovanni Senzaterra, con la firma nel 1215 della *Magna Charta*, di allontanare dal regno, una volta restaurata la pace, «tutti i cavalieri stranieri, balestrieri, sergenti, mercenari arrivati con cavalli e armi» da lui arruolati (capitolo n. 51)<sup>22</sup>.

Tuttavia, l'utilizzo dei mercenari continuò per tutto il XIII secolo e, a partire dalla Guerra dei Cent'Anni (1337-1453), l'Inghilterra iniziò addirittura a distribuire questo tipo di truppe sotto contratto, evidenziando il legame presente tra il potenziamento degli apparati militari e la crescita del prelievo fiscale determinato dalla presenza di un rapporto di tipo «circolare»<sup>23</sup> in cui la ricerca delle risorse necessarie alla

1978, 27, «i primi re anglosassoni erano molto abili nella guerra perché spendevano gran parte della loro vita combattendo» e così «quelli che morivano in battaglia eguagliavano coloro che lo facevano nei loro letti».

<sup>19</sup> Su cui, ampiamente, P. Castel, *Le Roi et la Guerre au cours du Moyen Âge occidental*, in *La revue d'histoire militaire*, 6 novembre 2019.

<sup>20</sup> Al riguardo, non mancò anche l'attribuzione ai monarchi inglesi di un'origine volta a giustificare il loro profilo di «re guerrieri»: il cronista fiammingo del XIV secolo Jean Le Bel ricondusse infatti, attraverso un'interpretazione della letteratura storica, la figura di Edoardo III d'Inghilterra a quella del leggendario re-cavaliere Artù. Al riguardo, *Chronique de Jean le Bel*, pubblicata per la Société de l'Histoire de France, da J. Viard, É. Déprez, Paris, Librairie Renouard, 1904, t. I, XXIV-XXV.

<sup>21</sup> Così M. Caravale, *Magna Carta Libertatum*, Il Mulino, 2020, 25.

<sup>22</sup> Per D. A. Carpenter (a cura di), *Magna Carta*, Penguin Classic, 2015, § 2, con tale «capitolo chiave» i baroni cercarono di ridurre la «capacità di resistenza» del sovrano e significativamente, in alcune versioni del documento e nella copia inviata ai vescovi, esso non venne distinto dal precedente che richiedeva a re Giovanni la rimozione dall'incarico di alcuni suoi sceriffi e castellani stranieri, considerandoli, al di là dello sfavore popolare da cui erano circondati, come dei veri e propri «esperti militari». Già il cap. 41 degli *Articuli Baronorum* del giugno 1215, preludio della Magna Carta, promulgata pochi giorni dopo, prevedeva la richiesta al re di eliminare le truppe mercenarie da lui assoldate per combattere i ribelli ed espropriare le loro terre. Il capitolo 51 della *Magna Carta* del 1215 fu omissivo, assieme ad altri, nelle *Cartae* del 1216 e del 1217. In merito, si vedano M. Caravale, *Magna Carta Libertatum*, cit., 61; D. Chandler, I. Beckett, *The Oxford History of the British Army*, cit., 10; A. Blumberg, *Monarchs and Mercenaries*, in *Medieval Warfare*, 2011, No. 2, 22 ss; N. D. White, *Military Justice. The Right and Duties of Soldiers and Government*, Edgar Publ., 2022, 33 ss.

<sup>23</sup> J. M. Chadelat, *L'épée et le sceptre: dimension militaire et formation de l'Etat en Angleterre et en France à l'aube des temps modernes*, in *Moreana*, No. 1, 2006, 55.



creazione e al funzionamento dei nuovi reparti presupponeva e giustificava la presenza di un sistema coercitivo finalizzato alla riscossione delle imposte<sup>24</sup>. La necessità di ricercare nuovi fondi rafforzò il ruolo del parlamento nel controllo delle risorse impiegate e rese ancora più evidente la resistenza di alcuni settori della popolazione all'accresciuta pressione fiscale. Nel 1297, grazie all'azione riformatrice di Enrico I, non solo fu istituito l'assetto strutturale del «parlamento modello», ma venne anche sancito il legame – cristallizzato nel principio *no taxation without representation* – tra il potere di tassazione del monarca quale atto di imperio sovrano e il concreto esercizio del «potere della borsa» da parte del *parliamentum*<sup>25</sup>.

### 3. I TUDOR E L'INTERVENTO DEL MONARCA NELL'ORGANIZZAZIONE MILITARE

Nel XV secolo il monarca era ormai riconosciuto come il «comandante delle sue armate e della sua flotta»<sup>26</sup> tanto che, dopo la conclusione della Guerra delle Due Rose, l'avvento della dinastia dei Tudor vide la Corona intervenire direttamente nell'assetto organizzativo delle forze armate. Così, Enrico Tudor, nonostante nel 1485 si fosse assicurato la vittoria nella decisiva battaglia di Bosworth contro Riccardo III anche grazie all'aiuto di truppe mercenarie straniere, una volta salito sul trono decise di congedare i soldati di ventura e, rinnovando la tradizione plurisecolare che si riallacciava al *fyrð* anglosassone, avviò il reclutamento delle milizie popolari.

Tuttavia, l'azione centralizzatrice e di consolidamento nazionale svolta dai Tudor si realizzò anche attraverso il controllo delle capacità militari dell'aristocrazia, soggetta a un progressivo disarmo che le impediva persino di costruire proprie fortificazioni militari. Durante i regni di Enrico VIII (1509-1547) e di Elisabetta I (1558-1603), infatti, il numero dei nobili inglesi coinvolti in operazioni di guerra diminuì progressivamente, segnando un declino militare della loro classe destinato a manifestarsi addirittura fino a Carlo I e alla guerra civile<sup>27</sup>.

I sovrani Tudor poterono così affermare la propria autorità in ambito militare, tanto che nel 1560 Sir Thomas Smith, ambasciatore in Francia della regina Elisabetta, fu in grado di affermare nel suo *De Republica Anglorum* che «il monarca d'Inghilterra, re o regina» avesse «assolutamente in suo potere l'autorità della guerra e della pace, di sfidare qualunque principe gli piaccia, e di ordinarli di combattere, e di nuovo di riconciliarsi e di entrare in lega o tregua con lui a suo piacimento»<sup>28</sup>.

Grazie all'insularità del regno e della mancanza di minacce provenienti dagli Stati confinanti, assai meno popolosi e potenti<sup>29</sup>, i Tudor adottarono una politica militare che, sebbene non priva di ambizioni,

<sup>24</sup> Come sottolineano K. Béguin, J. P. Genet *Taxation and the Rise of the State: Introductory Remarks*, in Id (Eds.), *State Cash Resources and State Building in Europe 13th-18th century*, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2017, pubblicato in rete da OpenEdition Book, 2, tra i diversi mutamenti delle strutture politiche medievali che hanno portato alla nascita dello Stato moderno, le tasse rivestono un ruolo centrale in quanto sono da considerare, metaforicamente, «il carburante che alimenta il motore dell'espansione dello Stato, la guerra».

<sup>25</sup> Sulla capacità del parlamento di operare, proprio a partire dalla titolarità del *power of the purse*, come «un'istituzione politicamente attiva», A. Torre, *Regno Unito*, cit., 93.

<sup>26</sup> F. W. Maitland, *The Constitutional History of England*, Cambridge University Press, 1931, 197.

<sup>27</sup> Così, come sottolinea L. Stone, *The Crisis of the Aristocracy. 1558-1641*, Oxford, Oxford University Press, 1968, 266, nel 1640 ben quattro quinti degli aristocratici non aveva alcuna esperienza in campo militare.

<sup>28</sup> T. Smith, *De Republica Anglorum*, Mary Dewar ed., Cambridge University Press, 2009, 85.

<sup>29</sup> Il Galles, sconfitto militarmente nel XIII secolo, divenne nel XVI secolo parte integrante dell'Inghilterra, mentre la Scozia, seppur capace di allearsi frequentemente con la Francia, finì per ambire solo al riconoscimento della propria autonomia politica. Sul punto, J. M. Chadelat, *L'épée et le sceptre: dimension militaire et formation de l'Etat en Angleterre et en France à l'aube des temps modernes*, cit., 49.



si dimostrò comunque costantemente ispirata alla prudenza. La decisione di edificare delle fortificazioni sulle coste inglesi, di formare un'embrionale marina da guerra e di rafforzare le milizie popolari si combinò alla rinuncia alla costituzione di un esercito permanente, scelta quest'ultima dovuta non solo all'ostilità generale alla presenza di un ampio apparato militare, ma anche all'insufficienza delle risorse finanziarie disponibili e alla mancanza di competenza di molti funzionari della Corona riguardo la difesa del regno<sup>30</sup>.

Così, per il fatto di non essere soggetta al rischio di un'invasione esterna, operazione molto rischiosa e costosa per qualsiasi armata europea, né minacciata all'interno da forze in grado di contrastare il monopolio della forza nelle mani del monarca, l'Inghilterra dispose a lungo di una modesta capacità bellica<sup>31</sup> e finì per non conoscere quella «rivoluzione militare»<sup>32</sup> assicurata dal profondo cambiamento che la crescente diffusione dell'uso delle armi da fuoco impose alle tattiche e alle tecnologie impiegate dagli eserciti europei – e *in primis* da quelli svedese e olandese – tra il XV e il XVII secolo. Il Paese, al contrario, doveva conoscere una profonda trasformazione militare solo attraverso il conflitto che, contrapponendo per gran parte del XVII secolo il parlamento alla monarchia degli Stuart, portò alla trasformazione del suo assetto costituzionale.

#### 4. LA WAR PREROGATIVE NEL TENTATIVO ASSOLUTISTICO DEGLI STUART. LA GUERRA CIVILE E IL *NEW MODEL ARMY*

Per Giacomo I (1603-1625), convinto sostenitore del principio del diritto divino della monarchia<sup>33</sup>, i sovrani disponevano dell'*art of governing* in ragione della loro investitura divina e quindi non solo potevano esercitare un potere assoluto riguardo la politica estera, le questioni della guerra e della pace, il comando delle forze armate e il conio della moneta<sup>34</sup>, ma erano anche legittimati a considerare, in qualità di «luogotenenti di Dio sulla terra», ogni atto di disubbidienza nei loro confronti in merito all'esercizio di tali poteri come un atto di sedizione contro la stessa Corona<sup>35</sup>. In altri termini, secondo il sovrano Stuart, il potere di fare la guerra e di impiegare le truppe era ricompreso tra i *kingly powers* e, quindi come tale, non soggetto al controllo delle corti e del parlamento<sup>36</sup>.

Com'è noto, nel 1627, il suo successore Carlo I (1625-1649), allo scopo di sostenere il proprio sforzo bellico nella Guerra dei Trent'Anni, decise non solo di ricorrere a una tassazione non autorizzata dalle

<sup>30</sup> Al riguardo, L. G. Schwoerer, *"No Standing Armies!": The Antiarmy Ideology in Seventeenth-Century England*, Johns Hopkins University Press, 2019, 11, sottolinea emblematicamente come il più importante consigliere di Elisabetta I, William Cecil, I Lord Burghley, giudicasse «i soldati in tempo di pace» inutili come «i camini d'estate».

<sup>31</sup> Per P. Minard, *L'État militaire-fiscal anglais au XVIII<sup>e</sup> siècle*, in *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, 4, 2018, 163, è possibile sostenere che l'Inghilterra, tra il 1450 e il 1650, «non avesse un esercito degno di tale nome» e fosse «la potenza meno militarizzata d'Europa».

<sup>32</sup> Cfr., G. Parker, *La rivoluzione militare*, Il Mulino, 2014, per il quale tale trasformazione della pratica militare europea, combinata alla volontà di potenza degli Stati, sarà un fattore decisivo per la successiva egemonia del continente a livello mondiale.

<sup>33</sup> Parliamentary History, 28 February 1641, No. 1107; L. G. Schwoerer, *"No Standing Armies!": The Antiarmy Ideology in Seventeenth-Century*, cit., 19 ss.

<sup>34</sup> R. Joseph, *The War Prerogative*, cit., 23.

<sup>35</sup> In tal senso il discorso pronunciato da Giacomo I nel 1610 di fronte al parlamento. *Speech to Parliament*, 21 March 1610, in J. Kenyon, *The Stuart Constitution, 1603-1688: Documents and Commentary*, 2<sup>nd</sup> ed., Cambridge University Press, 1986, 13. Sul richiamo al diritto divino da parte degli Stuart, G. Burgess, *Absolute Monarch and the Stuart Constitution*, Yale University Press, 1996, 104.

<sup>36</sup> L'autorità del sovrano a decidere in caso di guerra, secondo l'*Attorney General Banks*, era «innata in un monarca assoluto, e nei re d'Inghilterra» R. V. Hampden, 1637, 3 St Tr 825, 1017.

due camere, arrestando in modo arbitrario coloro che si opponevano ad essa, ma anche di autorizzare i militari ad alloggiare forzatamente nelle abitazioni di privati cittadini e di introdurre la legge marziale in gran parte del Paese nonostante fosse di fatto caduta in desuetudine dall'epoca dei Tudor<sup>37</sup>. Proprio contro tali provvedimenti, adottati da un «potere monarchico in palese vena di assolutismo»<sup>38</sup>, l'anno successivo il parlamento approvò la celebre *Petition of Right*<sup>39</sup>, il più importante documento costituzionale dalla *Magna Charta*, con cui veniva solennemente richiesta al sovrano l'osservanza degli antichi privilegi posti a protezione della libertà dei singoli e si lamentavano, ritenendole inaccettabili, le violazioni subite in precedenza<sup>40</sup>.

Carlo I non rispettò tale atto e continuò ad esercitare pienamente la propria *war prerogative*, rivendicando il potere di «difendere il popolo»<sup>41</sup> che riteneva gli fosse stato affidato da Dio e dalle *laws of kingdom*. Inoltre, secondo il re, dal momento che la dichiarazione di guerra, la stipula dei trattati di pace, il comando delle forze armate nelle operazioni all'estero e la nomina degli ufficiali, erano, tra gli altri, dei poteri di governo a lui spettanti, il loro trasferimento al parlamento avrebbe irrimediabilmente alterato quel peculiare equilibrio tra Corona, Lords e Comuni su cui si fondava il *mixed government* proprio dell'assetto costituzionale inglese<sup>42</sup>. In tale quadro, la decisione del sovrano di imporre una tassa di guerra (*ship money*) senza il consenso del parlamento e la pretesa di quest'ultimo di assumere, con «implicazioni inequivocabilmente rivoluzionarie»<sup>43</sup> il diretto controllo della milizia resero inevitabile nel 1642 lo scoppio della guerra civile<sup>44</sup>.

Nel corso dello scontro, le forze parlamentari guidate da Oliver Cromwell si trasformarono nel *New Model Army*, un esercito formato da soldati professionisti ben addestrati ed equipaggiati il cui spirito combattivo, al pari della disciplina, veniva alimentato da un forte fervore religioso e patriottico, nonché da un'incrollabile fede nella vittoria. Si inaugurava così in Inghilterra l'era delle forze armate regolari e permanenti, destinata a prefigurare, più in generale, l'avvento dei militari moderni «fieri di appartenere a un corpo d'élite e animati da una coscienza ideologica resistente a ogni prova»<sup>45</sup>.

Com'è noto, nel nuovo assetto politico-istituzionale successivo alla sconfitta dell'esercito realista nel 1645, nonché all'esecuzione del re e all'istituzione del *Commonwealth of England* nel 1649, l'organizzazione militare del Paese cambiò profondamente e il *New Model Army* svolse un ruolo decisivo<sup>46</sup>. Infatti, dopo lo scoppio della guerra civile, il parlamento, attraverso la nomina di Thomas Fairfax a «Captain General and Commander-in-Chief of all the armies and forces raised and to be raised within the Com-

<sup>37</sup> In merito, J. V. Capua, *The Early History of Martial Law in England from the Fourteenth Century to the Petition of Right*, in *Cambridge Law Journal*, No. 36, 1977, 167 ss.; L. Boynton, *Martial Law and the Petition of Right*, in *The English Historical Review*, No. 79, 311, 1964, 256.

<sup>38</sup> A. Torre, *Regno Unito*, cit., 70.

<sup>39</sup> Il testo tradotto del documento è disponibile in R. Romeo, G. Talamo (a cura di), *Documenti storici. Antologia: vol. II, L'età moderna*, Loescher editore, 1981, 113 ss.

<sup>40</sup> C. Russell, *The Parliament of 1628. War and the Petition of Right*, in Id., *Parliaments and English Politics 1621-1629*, Oxford University Press, 323 ss.

<sup>41</sup> Nel 1598 Giacomo I aveva pubblicato in forma anonima *The Law of Free Monarchies* in cui, tra l'altro, riconosceva alla Corona un proprio potere legislativo.

<sup>42</sup> R. Joseph, *The War Prerogative*, cit., 31 ss.

<sup>43</sup> L. G. Schwoerer, «No Standing Armies!»: *The Antiarmy Ideology in Seventeenth-Century*, cit., 33.

<sup>44</sup> Sulle origini del conflitto, tra i molti, P. Gaunt, *The English Civil War: A Military History*, I. B. Tauris, 2014, 17 ss.; B. Coward, P. Gaunt, *The Stuart Age, England, 1603-1714*, Routledge, 2017, 213 ss., e, schematicamente, N. Lipscombe, *The English Civil War: An Atlas and Concise History of the Wars of the Three Kingdoms 1639-51*, Osprey Publishing, 2020, 25 ss.

<sup>45</sup> J. M. Chadelat, *L'épée et le sceptre: dimension militaire et formation de l'Etat en Angleterre et en France à l'aube des temps modernes*, cit., 76. Si veda anche L. G. Schwoerer, «No Standing Armies!»: *The Antiarmy Ideology in Seventeenth-Century*, cit., 51 ss.; N. D. White, *Military Justice*, cit., 36 ss.

<sup>46</sup> In merito, I. Roy, *Towards the Standing Army 1485-1660*, in D. Chandler, I. Beckett, *The Oxford History of the British Army*, cit., 44 ss.; P. Gaunt, *The English Civil War*, cit., 204 ss.; Coward, Gaunt, *The Stuart Age, England, 1603-1714*, cit., 297 ss.

monwealth of England», attribuì per la prima volta nella storia inglese il comando supremo delle forze armate a una figura diversa dal monarca. Nel 1650 Fairfax, designato anche *Lord General*, lasciò l'incarico al suo *Lieutenant-General* Oliver Cromwell che lo mantenne, come un capo di Stato *de facto*, fino alla nomina, tre anni più tardi, a Lord Protettore.

Durante la successiva dittatura militare (*Rule of the Major-Generals*) instaurata dal 1655 al 1657<sup>47</sup>, il potere assoluto da Cromwell si basò sulla capacità del *New Model Army* di assicurare l'applicazione di tutte le decisioni assunte grazie alla forte politicizzazione dei suoi ranghi e a un'organizzazione articolata in regioni militari dirette da un *major-general* titolare dell'autorità sulle milizie locali. Tuttavia, la fine del Protettorato con la morte di Cromwell e l'abbandono del potere da parte di suo figlio Richard, nonché la diffidenza verso un esercito permanente di professionisti al servizio di una concezione assolutistica del potere e la reazione alla forte pressione fiscale necessaria a mantenerlo, pari a ben quattro volte quella presente durante il regno di Carlo I, portarono allo scioglimento del *New Model Army*<sup>48</sup>.

## 5. LA RESTAURAZIONE STUARTIANA: LA CREAZIONE DI UN ESERCITO PERMANENTE COME STRUMENTO DELLA POLITICA MONARCHICA

Con la restaurazione sul trono di Carlo II (1660-1649), l'ortodossia costituzionale fu riaffermata e con essa i poteri del sovrano su guerra, pace, trattati e politica estera. Tuttavia il ricostituito *Long Parliament* provvide a mantenere operativa solo una piccola forza militare permanente con lo specifico compito di proteggere il monarca e di presidiare i forti costieri, ponendo al suo comando il generale George Monck in qualità di «Captain-General and Commander in Chief, under Parliament, of all the Land-Forces of England, Scotland and Ireland».

Con il *Royal Warrant* del 26 gennaio 1661 Carlo II costituì un esercito permanente formato da appena quattro reggimenti provenienti dal dissolto *New Model Army* e dalle forze realiste operanti durante l'*Interregnum*, ma destinato a operare come il nucleo costitutivo del futuro *British Army*<sup>49</sup>. Al contrario delle forze terrestri, la *Royal Navy* vedeva invece confermata quella rilevanza militare già assicurata da Cromwell attraverso la costruzione, in poco più di un decennio, di più di cento nuovi vascelli da guerra con l'obiettivo sia di contrastare le minacce rappresentate dai realisti e dalle altre potenze europee che di sostenere un'aggressiva politica di sviluppo commerciale<sup>50</sup>.

In caso di guerra, tuttavia, la milizia manteneva un ruolo nella difesa del regno in quanto l'esercito era privo di una base legale e vedeva i propri reggimenti venir denominati come *guards* in base alla loro funzione di protezione del sovrano. Nonostante i tentativi, avviati in ambito parlamentare, di rendere la milizia una sorta di speciale strumento militare a disposizione della *gentry* per controbilanciare l'esercito, nel 1661 fu approvato il *The King's Sole Right over the Militia Act* che sottoponeva tali forze all'esclusivo comando del re e stabiliva che tutti i suoi soldati e ufficiali dovessero obbligatoriamente a lui prestare giuramento di fedeltà<sup>51</sup>.

<sup>47</sup> N. Lipscombe, *The English Civil War*, cit., 324 ss.

<sup>48</sup> A. Mallinson, *The Making of the British Army: From the English Civil War to the War on Terror*, Bantam Press, 2009, 23; L.

G. Schwoerer, «No Standing Armies!»: *The Antiarmy Ideology in Seventeenth-Century*, cit., 72 ss.

<sup>49</sup> Cfr. J. Childs, *The Restoration Army 1660-1702*, in D. Chandler, I. Beckett, *The Oxford History of the British Army*, cit., 46 ss.

<sup>50</sup> John Barratt, *Cromwell's Wars at Sea*, Burnsley, Pen & Sword Military, 2006; P. Minard, *L'État militaro-fiscal anglais au XVIII<sup>e</sup> siècle*, cit., 164.

<sup>51</sup> Alla legge ne seguirono poi altre due, il *Militia Act* del 1662 e il *Militia Act* del 1663 (*Statutes of the Realm* 5: 358-64,

Per la prima volta nella storia inglese, la legge non solo riconosceva formalmente al sovrano la titolarità del «governo supremo» di tutte «le forze per mare e per terra», qualificandola come un suo «indubbio diritto» da sempre presente in base alle «leggi dell'Inghilterra»<sup>52</sup>, ma escludeva anche che il parlamento potesse rivendicare tale autorità<sup>53</sup>. Così, mentre il monarca disponeva, in virtù della prerogativa regia, del ruolo di comandante in capo dell'esercito, il *Lord General Monck* fu chiamato solo a occuparsi dell'ordinaria gestione delle truppe e quindi non poté acquisire un'effettiva preminenza sul piano politico-militare<sup>54</sup>.

Tuttavia, poiché l'esercito, in quanto parte della *Royal household*, non era riconosciuto dalla legge, il suo codice di disciplina interna (*Articles of War*), emanato per la prima volta nel 1663 e poi in seguito più volte ampliato senza mai essere discusso e approvato dal parlamento, non poteva essere applicato dai tribunali di *common law* e di *equity*, ma solo dalle corti marziali. Ciò consentiva alla Corona di procedere, anche se in tempo di pace, nei confronti dei militari e dei civili in conformità alla legge marziale, nonostante il parlamento, con la *Petition of Right*, avesse già considerato il suo impiego da parte del monarca come un vero e proprio abuso che contrastava con le leggi e le libertà del Paese<sup>55</sup>.

Carlo II, inoltre, invocò i *kingly powers* per giustificare la propria esclusiva competenza nelle questioni militari e di politica estera in occasione della richiesta avanzata nel 1677 dalla Camera dei Comuni di subordinare gli stanziamenti alle forze armate alla stipula di un'alleanza con l'Olanda. Il re denunciò tale iniziativa parlamentare come una pericolosa ingerenza in una delle sue più paradigmatiche prerogative e in una «parte essenziale della monarchia»<sup>56</sup>, evocando l'*ancient constitution* come ulteriore motivo per riconoscere i poteri di guerra e di pace inseparabili dalla Corona.

In seguito, sotto Giacomo II (1685-1688), gli effettivi dell'esercito quadruplicarono in pochi anni grazie al ruolo svolto con successo dai militari nella repressione della rivolta di Monmouth del 1685 e all'impiego a loro favore di risorse finanziarie sottratte a quelle assegnate dal parlamento alla milizia<sup>57</sup>, ma il tentativo del sovrano di utilizzare le forze armate come il proprio principale strumento di lotta politica fallì per gli sviluppi della *Glorious Revolution*<sup>58</sup>.

## 6. SEGUE: LA GLORIOUS REVOLUTION E L'INTRODUZIONE DEL CONTROLLO PARLAMENTARE SULL'ESERCITO IN TEMPO DI PACE

Il parlamento riunito in «convenzione», oltre a costringere il sovrano all'abdicazione, sostituendolo sul trono con Guglielmo III d'Orange (1689-1702) e Maria II Stuart (1689-1694), sancì, attraverso l'approvazione nel 1689 del *Bill of Rights*, il definitivo riconoscimento dell'esercito come un'istituzione statale soggetta alla legge e sottoposta al suo controllo<sup>59</sup>. La dichiarazione, chiamata a esprimere l'«essenza più

443-46) che riordinarono nei dettagli l'organizzazione della milizia.

<sup>52</sup> 13 Car. 11, Stat. 1. cap. 6: *Statute's of the Realm* 5, 308-9.

<sup>53</sup> Sul punto, L. G. Schwoerer, «No Standing Armies!»: *The Antiarmy Ideology in Seventeenth-Century*, cit., 85-86 ss.

<sup>54</sup> J. Childs, *The Restoration Army 1660-1702*, cit., 52.

<sup>55</sup> In merito, L. Boynton, *Martial Law and the Petition of Right*, in *The English Historical Review*, No. 311, 1964, 280 ss.

<sup>56</sup> The King's Reply, 28 May, in J. Kenyon, *The Stuart Constitution, 1603-1688: Documents and Commentary*, cit., 400.

<sup>57</sup> A. Mallinson, *The Making of the British Army: From the English Civil War to the War on Terror*, cit., 35; J. Childs, *The Army, James II and the Glorious Revolution*. St. Martin's, 1981, 1.

<sup>58</sup> Sull'esercito come «pilastro» della politica di Giacomo II, G. M. Straka, *The Army, James II and the Glorious Revolution by John Childs*, in *Albion: A Quarterly Journal Concerned with British Studies*, No. 1, 1982, 79. In merito, anche B. Coward, P. Gaunt, *The Stuart Age, England, 1603-1714*, cit., 375 ss.

<sup>59</sup> V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, cit., 6 ss.

autentica»<sup>60</sup> della rivoluzione costituzionale in atto, prevedeva infatti, all'art. 6 il divieto a carico del sovrano di costituire o mantenere un esercito permanente in tempo di pace senza il consenso del parlamento<sup>61</sup>.

Tale disposizione, sebbene richiamata in nome «degli antichi diritti e libertà»<sup>62</sup>, presentava in realtà, viste le sue implicazioni riguardo la teoria e la pratica di governo, un carattere del tutto «rivoluzionario»<sup>63</sup> che la rendeva, tra gli altri cambiamenti costituzionali apportati, un vero e proprio «spartiacque»<sup>64</sup> nella storia delle istituzioni d'oltremania. Il *Bill*, infatti, abrogò i citati *Militia Acts* adottati durante la Restaurazione per riconoscere il comando esclusivo sulla milizia al re, ma mantenne quest'ultimo comandante in capo di tutte le forze armate sia in tempo di pace che di guerra senza tuttavia chiaramente esplicitare i limiti della sua autorità in ambito militare<sup>65</sup>.

In altri termini, l'art. 6 affermò soprattutto il controllo parlamentare dell'esercito in tempo di pace, privando il monarca della possibilità di disporre legalmente delle forze che poteva assoldare in base alle proprie disponibilità finanziarie. Nell'eventualità, così, di una sua iniziativa militare contro il parlamento, il processo di attuazione di tale strategia coercitiva avrebbe comportato l'avvio di azioni illegali, tali da fornire alle forze parlamentari più tempo per coordinare le loro contromisure.

Anche la controversa questione relativa alla disciplina militare fu affrontata dal primo parlamento della *Glorious Revolution* applicando il principio rivoluzionario sancito nel *Bill of Rights* che riconosceva alle due camere il potere ultimo sull'esercito in tempo di pace. Il *Mutiny Act*<sup>66</sup> approvato dalla Camera dei Comuni sempre nel 1689 in risposta all'ammutinamento dei *Royal Scots*, consentiva infatti di far perseguire dalla corte marziale inglese i soldati e gli ufficiali ribelli, fino ad allora soggetti solo a corti di *common law* e di *equity* che però non erano in grado di sanzionare un reato militare. La legge, così, conferendo formale riconoscimento legale al codice militare esistente e al sistema delle corti marziali, rese punibili con la morte crimini militari come l'ammutinamento e la diserzione<sup>67</sup>.

Per la prima volta, l'esercito veniva disciplinato attraverso un atto parlamentare<sup>68</sup>, ma dal momento che il *Bill of Rights* vietava la presenza di un esercito permanente in tempo di pace senza l'autorizzazione del parlamento, ma lo consentiva in tempo di guerra, la durata della legge era espressamente limitata a un anno e il suo rinnovo fu votato dal parlamento con tale cadenza fino al 1878.

Inoltre, poiché la legge non aveva originariamente eliminato la prerogativa reale di emanare gli *Articles of War* per il governo delle truppe in tempo di guerra, né quella di autorizzare la pena di morte per reati commessi all'estero<sup>69</sup>, nel 1803 fu modificata in modo che la sua approvazione da parte del parlamento si raccordasse alla normativa adottata dalla Corona. Così, mentre il *Mutiny Act* definiva i reati per i quali potevano essere comminati la pena di morte o il carcere, gli *Articles of War*, che riportavano le stesse norme della legge, consentivano di fissare la pena massima per ogni reato, oltre a disciplinare la procedura da seguire.

<sup>60</sup> A. Torre, *Regno Unito*, cit., 71.

<sup>61</sup> Sull'adozione dell'articolo 6 del *Bill* da parte del parlamento riunito in convenzione, L. G. Schwoerer, "No Standing Armies!": *The Antiarmy Ideology in Seventeenth-Century*, cit., 137 ss.

<sup>62</sup> Cfr., R. Romeo, G. Talamo (a cura di), *Documenti storici. Antologia: vol. II, L'età moderna*, cit., 175.

<sup>63</sup> Così L. G. Schwoerer, "No Standing Armies!": *The Antiarmy Ideology in Seventeenth-Century*, cit., 151, per il quale «riguardo le prerogative del re, l'art. 6 è la clausola più importante del *Bill of Rights*».

<sup>64</sup> G. W. Cox, *Was the Glorious Revolution a Constitutional Watershed?*, in *The Journal of Economic History*, No. 72, 2012, 569.

<sup>65</sup> L. G. Schwoerer, "No Standing Armies!": *The Antiarmy Ideology in Seventeenth-Century*, cit., 151.

<sup>66</sup> Cfr., A. Browning (a cura di), *English Historical Documents, 1660-1714*, London, Eyre and Spottiswoode, 1953, 8, 812-13.

<sup>67</sup> E. O. Porter, *The Articles of War*, in *The Historian*, No. 2, 1946, 88; J. Childs, *The Restoration Army 1660-1702*, cit., 53.

<sup>68</sup> L. G. Schwoerer, "No Standing Armies!": *The Antiarmy Ideology in Seventeenth-Century*, cit., 137.

<sup>69</sup> Nel 1702 la legge la validità della legge venne estesa all'Irlanda, nel 1707 alla Scozia e, infine, nel 1718 a tutte le colonie.



Tuttavia, l'inconveniente di avere un codice militare contenuto sia in articoli emanati dalla Corona che in uno *statute* impose l'adozione di un testo unitario, l'*Army Discipline and Regulation Act 1879*, poi sostituito dall'*Army Act 1881* destinato a essere in seguito ampliato e modificato annualmente dal parlamento fino al 1995, a meno di un suo prolungamento tramite un *order in council* con gli emendamenti e le semplificazioni necessarie<sup>70</sup>.

## 7. DAL XVII AL XVIII SECOLO: LA CRESCITA DELLE CAPACITÀ MILITARI BRITANNICHE E LA RIAFFERMAZIONE DELL'AUTORITÀ DEL MONARCA SULLE FORZE ARMATE

La *Glorious Revolution* segnò un fondamentale momento di svolta per l'Inghilterra, e poi per la Gran Bretagna, non solo riguardo l'assetto politico-istituzionale, ma anche per l'organizzazione militare. Nel passaggio dal XVII al XVIII secolo, infatti, si avviarono quei profondi cambiamenti che trasformarono uno Stato a lungo «periferico»<sup>71</sup> in una delle maggiori potenze europee, dotata di forze terrestri e navali capaci di assicurarle una dimensione imperiale e un'indiscussa egemonia commerciale a livello mondiale.

La monarchia, infatti, per far fronte ai numerosi conflitti in cui il Paese fu coinvolto per quasi tutto il XVIII secolo<sup>72</sup>, avviò un massiccio e costoso rafforzamento delle forze armate che impose un aumento del prelievo fiscale e un ampliamento dell'apparato amministrativo civile in una misura senza precedenti, tale, secondo la storiografia britannica, da dar forma a un vero e proprio *fiscal-military state*<sup>73</sup>.

Nei periodi di guerra, infatti, non soltanto aumentarono gli effettivi del *British Army*, istituito nel 1707 e composto in patria da soldati professionisti e sul continente da militari stranieri assoldati, ma fu anche rafforzata la milizia, chiamata a mantenere, dopo la rivolta giacobita del 1745-46, l'ordine interno e in seguito, di fronte alla minaccia di un'invasione francese, ad assicurare la difesa del territorio. Inoltre, venne data la priorità allo sviluppo di una vasta e potente marina da guerra in grado di proteggere le rotte marittime commerciali e di garantire l'indipendenza nazionale<sup>74</sup>.

Questo enorme sforzo bellico, in grande parte legato proprio al potenziamento della *Royal Navy* comportò una crescita esponenziale delle spese militari che, nel corso del XVII secolo, arrivarono addirittura a rappresentare i tre quarti di tutte le uscite statali<sup>75</sup>. La militarizzazione del Paese, tuttavia, non provocò una reazione della società civile, nonostante la perdurante diffidenza nei confronti dell'esercito, considerato soprattutto dopo l'ascesa al trono degli impopolari Hannover, come un possibile strumento del dispotismo monarchico<sup>76</sup>. Del resto, proprio al fine di allontanare questo timore, le truppe di terra non furono posizionate sul suolo inglese, ma assegnate alle guarnigioni in Scozia e in Irlanda, cautele invece

<sup>70</sup> Al riguardo, l'*Armed Forces Act 2006*, successivamente rinnovato ogni cinque anni, ha, tra l'altro, unificato il sistema di giustizia militare con cui operano le forze armate britanniche. In merito. A. Paphiti, *Military Justice Handbook*, Howgate Publishing Limited, 2021, 3 ss.; N. D. White, *Military Justice*, 39 ss.

<sup>71</sup> P. Minard, *L'Etat militare-fiscal anglais au XVIII siècle*, cit., 162.

<sup>72</sup> Il riferimento va alla Guerra della Grande Alleanza o Guerra dei Nove Anni (1688-1697), alla Guerra di Successione Spagnola (1702-1713), alla Guerra Anglo-Spagnola (1739-1742), alla Guerra di Successione Austriaca (1740-1748), alla Guerra dei Sette Anni (1756-1763) e alla Guerra d'Indipendenza Americana (1775-1783).

<sup>73</sup> J. Brewer, *The Sinews of Power. War, Money and the English State, 1688-1783*, Routledge, 1989, xvii.

<sup>74</sup> Sulle navi da guerra intese come «*wooden walls*» a protezione del Paese contro le aggressioni esterne, N. A. M. Rodger, *The Wooden Worl. An Anatomy of the Georgian Navy*, William Collin, 1986.

<sup>75</sup> Cfr. J. Brewer, *The Sinews of Power. War, Money and the English State, 1688-1783*, Routledge, 1989, 88 ss.

<sup>76</sup> Giorgio I (1714-27) e Giorgio II (1727-60) erano infatti favorevoli all'esercito professionale e mantennero il legame con Hannover, loro terra di origine, in qualità di Elettori del Sacro Romano Impero.

non necessarie per la marina che, sebbene caratterizzata dall'impiego di metodi di reclutamento forzati e spesso brutali, non venne mai percepita come una minaccia per le «libertà inglesi»<sup>77</sup>.

Nel corso del XVIII secolo, i monarchi, pur non intervenendo più sulla conduzione della guerra (delegata in più occasioni a un militare come il *Captain General* o il *Commander-in-Chief of the Forces*)<sup>78</sup>, riuscirono tuttavia, appellandosi ai tradizionali *kingly powers*, a esercitare sulle questioni belliche e sulle relazioni internazionali un'influenza più duratura di quella riservata alla politica interna<sup>79</sup> e proprio la *royal prerogative* fu costantemente richiamata a livello politico-istituzionale per negare al parlamento di intervenire su tali materie<sup>80</sup>.

Peraltro, il riconoscimento della preminenza decisionale del monarca riguardo la guerra e la diplomazia era presente anche nella riflessione politica dell'epoca.

Così, Locke aveva introdotto il «potere federativo» inteso come «il potere di guerra e di pace, di costituire leghe e alleanze, e di fare ogni tipo di transazione con le persone e le comunità fuori dello Stato», ma pur considerandolo concettualmente distinto da quello esecutivo e subordinato al legislativo, vero potere supremo, ne aveva riconosciuto la necessaria presenza in funzione sia di un'efficace azione unitaria del regno nelle relazioni con gli altri Stati che della tutela della sicurezza nazionale. Così, per Locke era difficile e non desiderabile separare il potere esecutivo da quello federativo, dal momento che quest'ultimo doveva essere interamente esercitato dal titolare del potere esecutivo con ampia discrezionalità e con l'unico limite rappresentato dalla tutela dell'interesse nazionale<sup>81</sup>.

Anche secondo Montesquieu i poteri di fare la pace e la guerra, di ricevere gli ambasciatori e di proteggere il Paese dalle invasioni, nonché di controllare le forze armate spettavano all'esecutivo, posto «nelle mani del re», unica autorità in grado di esercitarli con la necessaria immediatezza<sup>82</sup>.

Tale ruolo istituzionale era riconosciuto anche da William Blackstone che, nel descrivere la teoria del *mixed government* e la sua applicazione in Inghilterra, individuava la componente monarchica di quest'ultimo come la più adatta al *making war and peace* e alla gestione della politica estera<sup>83</sup>.

Così, significativamente, alla convenzione di Filadelfia del 1783 i *Founding Fathers*, a conoscenza dei *Commentaries* di Blackstone, definirono i poteri di guerra del Presidente proprio in riferimento alla figura

<sup>77</sup> Così P. Minard, *L'État militaire-fiscal anglais au XVIII siècle*, cit., 167 che al riguardo sottolinea come, venuta meno la funzione di Elettore di Hannover nel corso del regno di Giorgio III (1760-1820) e conclusasi vittoriosamente la Guerra dei Sette Anni grazie proprio all'efficace coordinamento tra il *British Army* e la *Royal Navy*, l'opinione pubblica cedette a un tale nazionalismo da considerare l'esercito altrettanto «britannico» quanto la marina e quindi non più una potenziale minaccia alla libertà.

<sup>78</sup> In effetti, l'ultimo monarca a condurre personalmente le truppe in battaglia fu Giorgio II nel 1743 a Dettingen nel corso della guerra di successione austriaca, mentre nel 1797, prima di salire sul trono, Guglielmo IV (1830-1837) partecipò alla battaglia navale di Cape St. Vincent.

<sup>79</sup> In tal senso, R. Joseph, *The War Prerogative*, cit., 27.

<sup>80</sup> Così, il deputato Archibald Hutchenson nel 1716 affermò che il potere di guerra e di pace, nonché le alleanze erano «indubbie prerogative della Corona e non del parlamento», Walpole, primo *Prime Minister*, nel 1738 sostenne che la costituzione aveva affidato alla Corona «non solo l'esclusivo potere di dichiarare la guerra, ma anche quello di decidere sulla direzione della sua condotta», mentre il Lord Cancelliere Hardwicke nel 1755 negò che il monarca fosse costituzionalmente obbligato a richiedere alle camere il consenso ai trattati da lui stipulati. Cfr., rispettivamente, *Parliamentary History*, 24 april 1716, 7, No. 864, 6 December 1743, No. 246 e 10 December 1755, No. 652. Per D. L. Keir, F. H. Lawson, *Cases in Constitutional Law*, Clarendon Press, 1967, 78 ss., nonostante la sovranità parlamentare, la «vecchia teoria della prerogativa [...] non era mai completamente scomparsa».

<sup>81</sup> Cfr., J. Locke, *Two Treatises of Government*, in *The Works of John Locke*, vol. II, XII, 146, 1714; sul punto, fra tutti, H. Cox, *Locke on War and Peace*, 1960 e più in generale D. Jenkins, *The Lockean Constitution: Separation of Powers and Limits of Prerogatives*, in *McGill Law Journal*, 2011, 543 ss.; T. Poole, *Locke on Federative*, in *Law, Society and Economy Working Papers*, No. 22, 2017.

<sup>82</sup> C. L. de Montesquieu, *Lo Spirito delle Leggi* (1748), ediz. a cura di S. Cotta, Utet, 2015, 283.

<sup>83</sup> W. Blackstone, *Commentaries of the Law of England*, vol. I, 1765-1769, 13th ed., E Christian ed., 1800, 257.

di Giorgio III, senza però allinearsi alla vigente ortodossia costituzionale britannica<sup>84</sup>. Nella costituzione federale, infatti, l'autorità del presidente in qualità di *Commander in Chief*, sebbene fosse nominalmente la stessa di quella attribuita al monarca britannico, venne limitata al solo comando supremo e alla direzione delle forze armate, mentre la dichiarazione di guerra, il reclutamento dell'esercito e la costituzione di una marina militare rientrarono tra le prerogative riconosciute al Congresso, potere quest'ultimo ritenuto dai costituenti d'oltreoceano meno propenso dell'esecutivo ad assumere iniziative militari e a far scoppiare dei conflitti<sup>85</sup>.

## 8. IL PASSAGGIO AL GOVERNO PARLAMENTARE: IL DEPOTENZIAMENTO DEL RUOLO DEL MONARCA COME COMANDANTE IN CAPO E L'ATTRIBUZIONE ALL'ESECUTIVO DEL POTERE DI IMPIEGARE LE FORZE ARMATE

Nel XIX secolo, il pensiero *whig* individuò la caratteristica fondamentale della costituzione britannica nella limitazione dei poteri del monarca, stabilendo che le prerogative relative alla guerra e alle relazioni internazionali fossero esercitate da ministri politicamente responsabili di fronte alla camera, nonostante ancora formalmente, ma «in opposizione alla verità»<sup>86</sup>, riconosciute alla Corona.

Secondo tale logica, il governo parlamentare consentiva all'esecutivo di impiegare tali poteri con la necessaria forza ed efficacia senza alcun impedimento da parte del legislativo il cui ruolo era tuttavia quello di essere informato delle principali questioni affrontate dal governo e di controllare le politiche e le azioni intraprese dai ministri. L'esecutivo giustificava la propria posizione di preminenza perché riteneva che tali materie richiedessero di essere affidate a un singolo individuo o a un gruppo ristretto in grado di assicurare un processo decisionale caratterizzato dalla necessaria rapidità e dalle opportune condizioni di segretezza, nonché da quell'alto livello di specializzazione in precedenza assicurato dalla competenza e dalle relazioni personali del monarca<sup>87</sup>.

Il comando e l'amministrazione dell'esercito continuarono a essere affidati al *Commander-in Chief of the Forces* nominato dal sovrano, prima autonomamente e poi, per tutto il secolo, in modo congiunto con il Primo ministro per una durata però non legata alla permanenza al potere di quest'ultimo<sup>88</sup>.

Così, esercitando la prerogativa, il monarca delegava i propri poteri di comandante supremo delle forze armate a un militare di sua fiducia che formalmente era chiamato a rispondere soltanto a lui e non a un'autorità politica. Del resto, visto che il *Commander-in Chief of the Forces*, già competente dal 1793 della disciplina, dell'addestramento e della promozione dei militari, nel 1811 era stato dotato di un proprio *military staff*, la prospettiva di una sua dipendenza dal governo spinse la Corona, i vertici militari e una

<sup>84</sup> M. Frau e E. Tira, *The interpretation of the commander in chief clause in the american constitution in comparison with the recent transformation of the prerogative power to deploy troops in the unwritten british constitution*, in *Nomos*, No. 1, 2018, 2 ss.; R. Joseph, *The War Prerogative*, cit., 22.

<sup>85</sup> Cfr., N. A. Graebner, *The President as Commander in Chief: A Study in Power*, in *The Journal of Military History*, 1993, 115 ss. In merito, sia consentito il rinvio a R. Casella, *Il "Commander in Chief": i poteri di guerra del Presidente degli Stati Uniti*, in *DPCE Online*, 4, 2023, 3189 ss.

<sup>86</sup> Così, A. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (first published 1895), 10th ed., MacMillan and Company, 1959, 8.

<sup>87</sup> Su tale peculiare «specialist expertise», R. Joseph, *The War Prerogative*, cit., 39.

<sup>88</sup> S. Anderson, *The Public Law: IV, The Army*, in W. Cornish, S. Anderson, R. Cocks, M. Lobban, P. Polden, K. Smith (Eds.), *The Oxford History of the Laws of England, vol. XI, 1820-1914 English Legal System*, Oxford University Press, 2010, 402.

parte della politica britannica a reagire duramente, almeno fino al 1860, a tutte le proposte finalizzate a sancire la «subordinazione diretta dell'esercito a un ministro civile»<sup>89</sup>.

In effetti, dal momento che *in law* le forze armate erano del sovrano, mentre sul piano politico risultavano controllate da ministri chiamati a risponderne di fronte al parlamento, in grado peraltro di stabilire le risorse finanziarie a esse destinate, la questione del loro effettivo comando e quindi del loro grado di autonomia nei confronti dei ministri costituì un tema «persistente anche se minore»<sup>90</sup> del costituzionalismo vittoriano ed edoardiano, posto anche il costante impiego a cui le forze armate britanniche furono a lungo sottoposte in tutti i territori dell'Impero<sup>91</sup>.

Così, fino alla metà del XIX secolo l'autorità del *Commander in Chief* fu soggetta a un controllo politico e amministrativo molto frammentato in cui risultava difficile dividere competenze e responsabilità visto che la disposizione delle truppe all'interno del regno spettava al *Secretary of War and Colonies* e dal 1854 al *Secretary of State for War*, mentre il loro impiego per sedare i disordini civili dipendeva invece prima dai magistrati e poi dal Ministero dell'interno<sup>92</sup>. Inoltre, come accadde nel 1842 con il duca di Wellington, il *Commander* solo raramente partecipava al *Cabinet* e la rappresentanza del *British Army* nelle riunioni governative era abitualmente affidata sia al *Paymaster of the Forces* (dal 1836 *Paymaster General*) che al *Secretary at War* (poi *Secretary of State for War*).

Al pari del controllo politico, spettante a più segretari, anche quello operato dall'amministrazione non era centralizzato, dal momento che il *Commissariat*, responsabile verso il Tesoro, si occupava del finanziamento e del vettovagliamento, mentre al *Master-General of the Ordnance*, un militare con un incarico politico-governativo, competeva occuparsi delle attrezzature e in particolare degli armamenti<sup>93</sup>. La regina Vittoria (1837-1901) sostenne l'autonomia dell'esercito e si oppose all'intervento della Camera dei Comuni nella sua gestione attraverso il controllo delle risorse finanziarie, tanto che tutto il suo lungo regno fu segnato da una permanente contesa tra i ministri di Stato legati politicamente al parlamento e i militari che, in quanto *Her Majesty's servants*, rivendicavano invece la propria esclusiva competenza sulle scelte relative alla difesa<sup>94</sup>.

Significativamente nel 1854, dopo che la disastrosa guerra di Crimea aveva evidenziato i limiti della *leadership* militare, fu avviata una centralizzazione del sistema segnata dalla creazione del *Secretary of State for War*, chiamato ad assorbire le funzioni del Segretario alla guerra, a svolgere i compiti del *Commissariat*

<sup>89</sup> J. Sweetman, *War and Administration: The Significance of the Crimean War for the British Army*, Scottish Academic Press, 1984, ch. VI. In particolare, sull'ampiezza, al di là dell'approvazione parlamentare del *Munity Act*, della prerogativa regia nell'esercizio dei poteri disciplinari sull'esercito, G. R. Rubin, *Parliament, Prerogative and Military Law: Who Had Legal Authority over the Army in the later Nineteenth Century?*, in *The Journal of Legal History*, No. 1, 1997, 45 ss.; S. Anderson, *The Public Law: IV, The Army*, cit., 409 ss.; H. Strachan, *The Early Victorian Army and the Nineteenth Century Revolution in Government*, in *English Historical Review*, No. 95, 1982, 786.

<sup>90</sup> S. Anderson, *The Public Law: IV, The Army*, cit., 401; G. H. L. Le May, *The Victorian Constitution*, Duckworth, 1979, 75-81.

<sup>91</sup> Come sottolinea infatti H. E. Raugh, *The Victorians at War, 1815-1914: an Encyclopedia of British Military History*, ABC-CLIO Inc., 2004, xiii, il termine «*Pax Britannica*», impiegato com'è noto in riferimento alla lunga fase storica compresa tra la fine delle guerre napoleoniche e l'inizio della prima guerra mondiale, appare del tutto «improprio», visto che soltanto in sei anni (1820, 1830, 1833, 1907 e 1909) è possibile registrare la completa assenza di operazioni militari, anche minori, svolte dalle forze armate del Regno Unito.

<sup>92</sup> Sulle preoccupazioni che la subordinazione al potere civile creava ai militari quando il loro dovere di contribuire alla soppressione dei disordini li esponeva a possibili provvedimenti giudiziari per l'uso eccessivo della forza, si veda S. Anderson, *The Public Law: IV, The Army*, 403 ss.

<sup>93</sup> Cfr., M. Roper, *The Records of the War Office and Related Departments, 1660-1964* Public Record Office, 1998, 17 ss. Su tale doppio controllo, S. Anderson, *The Public Law: IV, The Army*, cit., 404.

<sup>94</sup> Su cui, W. L. Arnstein, *The Warrior Queen: Reflections on Victoria and Her World*, in *Albion: A Quarterly Journal Concerned with British Studies*, No.1, 1998, 4 ss.

e dell'*Ordnance*, nonché ad assumere il controllo della milizia, ma la riforma non modificò nei fatti la posizione del *Commander in Chief* grazie alle dirette pressioni della regina Vittoria, intenzionata a mantenere tale figura separata da quella del Segretario<sup>95</sup>.

Nel 1856, infatti, il Duca di Cambridge, cugino della sovrana, fu nominato *Commander-in-Chief* e per i successivi quarant'anni riuscì a preservare la propria sfera di autorità, interponendosi tra il Segretario di Stato e i vertici militari. Così, nonostante il *War Office Act 1870*, adottato nel quadro delle *Cardwell Reforms*, avesse formalmente subordinato il *Commander* a quello del Segretario di Stato al fine di assicurare la centralizzazione del sistema nel *War Office*, il Duca di Cambridge continuò a rivendicare lo speciale rapporto con la sovrana che lo liberava dai vincoli imposti dal nuovo assetto organizzativo della difesa nazionale<sup>96</sup>.

Al suo ritiro dal servizio nel 1895, la carica perse di rilevanza e nel 1904 fu sostituita con quella di Capo di stato maggiore generale (*Chief of the General Staff*) introdotta contestualmente alla creazione – sul modello del già esistente *Board* per la *Royal Navy* – dell'*Army Council*, presieduto dal Segretario di Stato per la guerra e inteso come il supremo organo amministrativo dell'esercito.

## 9. LA MONARCHIA NELLE DUE GUERRE MONDIALI

Negli anni precedenti la Prima Guerra Mondiale, i monarchi britannici svolsero un ruolo sempre più incisivo sul piano politico-istituzionale per la scelta di non limitare le proprie iniziative all'ambito meramente rituale e cerimoniale, ma al contrario di estenderle fino a intervenire sul processo decisionale dell'esecutivo, sull'attività diplomatica e sulle questioni militari secondo una dinamica che di fatto rendeva non più distinguibile l'*efficient* dalla *dignified Constitution*<sup>97</sup>.

Lo scoppio del conflitto nel 1914 finì così per costituire uno snodo fondamentale di un'evoluzione che aveva visto la Corona, a partire dal periodo della regina Vittoria, lentamente sostituire «l'influenza con il potere»<sup>98</sup>.

Mentre Edoardo VII (1901-1910) aveva contribuito ad assicurare l'*Entente Cordiale* e a rafforzare l'attività diplomatica della Gran Bretagna attraverso numerosi viaggi ufficiali all'estero, Giorgio V (1910-1936), credendo fermamente nel proprio diritto costituzionale *to be consulted, to advise and to warn*, non solo intervenne di persona in molte delle complesse questioni di politica interna che, specie tra il 1910 e il 1914, agitarono la politica interna britannica<sup>99</sup>, ma sviluppò, spesso in concorrenza con il *Foreign Office*, una personale *royal diplomacy* segnata da continui e informali contatti con gli altri monarchi europei che gli consentì di svolgere un ruolo centrale nella crisi destinata a far entrare il Regno Unito nella Prima guerra mondiale. Quest'ultima finì infatti per essere dichiarata «come se Giorgio V possedesse ancora intatte le

<sup>95</sup> J. Sweetman, *War and Administration: The Significance of the Crimean War for the British Army*, cit., ch. VI.

<sup>96</sup> Il *War Office* era il dipartimento governativo per l'amministrazione dell'esercito, equivalente all'*Admiralty*, chiamato invece a sovrintendere alla *Royal Navy*. Sul punto, C. Carlton, *Royal Warriors*, cit., 145 ss.

<sup>97</sup> Cfr., E. Owens, *The Family Firm: Monarchy, Mass Media and the British Public, 1932-53*, University of London Press, 2019, 5.

<sup>98</sup> Così W. E. Gladstone citato da V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, cit., 34. Sul punto, H. Jones, *For King and Country. The British Monarchy and the First World War*, Cambridge University Press, 2021, ed. e-reader Kindle.

<sup>99</sup> Per V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, cit., 35, i primi anni del regno di Giorgio V furono «un periodo di croniche crisi costituzionali» in cui esercitò un «potere reale». Per Owens, *The Family Firm: Monarchy, Mass Media and the British Public*, cit., 5, in particolare Giorgio V ricorse a degli «interventi nella politica finalizzati a testare i limiti dei suoi poteri costituzionali».



prerogative di Enrico VIII»<sup>100</sup> visto che il 4 agosto 1914, in un consiglio privato a Buckingham Palace, alla presenza di un solo ministro e di due funzionari di corte, il sovrano prese la decisione di difendere la neutralità del Belgio senza consentire al gabinetto di Herbert Asquith di intervenire in modo diretto nella gestione della crisi<sup>101</sup>.

In seguito, a partire dal 1914 il parlamento adottò i *Defence of the Realm Acts* (DORA) finalizzati ad assicurare al governo un'ampia serie di poteri di emergenza con cui far fronte allo sforzo bellico attraverso il conferimento a «*His Majesty in Council*» del potere di emanare *regulations*, *royal proclamations* e *orders in Council* per «la difesa del regno»<sup>102</sup>. Tali misure non solo definivano i poteri di tutti i soggetti che agivano per la sicurezza pubblica e la difesa del regno, ma addirittura incidevano sui diritti individuali, consentendo, tra l'altro, di internare arbitrariamente dei cittadini, requisire proprietà senza un indennizzo, istituire corti marziali e applicare la pena di morte a coloro che collaboravano con il nemico<sup>103</sup>.

Sebbene l'approvazione da parte del sovrano di ogni *order* redatto dal governo, spesso in conformità con una legge del parlamento, fosse una formalità, il ricorso a tale strumento durante il periodo bellico si dimostrò «insolito»<sup>104</sup> sia nelle sue dimensioni che nell'ampiezza del proprio ambito di impiego e suscitò i timori dei costituzionalisti britannici dell'epoca<sup>105</sup>. Infatti, il gabinetto, aggirando di fatto il parlamento con il ricorso alla *royal prerogative*, utilizzò con sempre maggiore frequenza il *Council* per adottare importanti misure legislative visto il numero minimo di tre componenti richiesto per la validità delle sue riunioni e lo stretto anticipo con cui queste ultime venivano convocate. Significativamente, il rilievo assunto dal consiglio fu tale che nel 1915 la regina Mary venne autorizzata a presiederne le sedute in caso di assenza o di impedimento del re<sup>106</sup>.

Proprio i colloqui informali che caratterizzarono le riunioni del consiglio privato furono utilizzati da Giorgio V per mantenersi costantemente informato durante il conflitto sulle operazioni in corso e sempre a tale scopo il sovrano ricorse anche ai contatti con i membri della famiglia reale impegnati al fronte (*in primis* i principi Edoardo e Alberto), nonché a un sistema di «*King's Messengers*»<sup>107</sup> in grado di assicurargli la possibilità di comunicare in modo diretto con i comandanti sul campo. Il sovrano utilizzò a tale scopo anche le consultazioni richieste dal governo nel quadro del tradizionale *patronage* esercitato dalla Corona nella periodica assegnazione degli incarichi militari.

Nonostante ciò, spesso le iniziative del re di influenzare personalmente la gestione del conflitto (come il tentativo di impedire la nomina nel giugno 1915 di Lloyd George a Ministro della guerra o le pressioni per la rimozione di alcuni generali giudicati incompetenti) incontrarono l'ostilità del Primo ministro e di settori del mondo politico<sup>108</sup>, ma non mancarono anche significative eccezioni, visto che l'esecutivo, così come richiesto da Giorgio V, non concesse l'asilo politico allo zar Nicola II e ai suoi familiari durante la Rivoluzione russa e si rifiutò di porre un generale francese al comando delle forze

<sup>100</sup> Così, A. J. P. Taylor, *English History 1914-45*, Oxford University Press, 2001, 2.

<sup>101</sup> H. Jones, *For King and Country*, cit., 1.3.

<sup>102</sup> Cfr. *Defence of the Realm Act*, 8 agosto 1914.

<sup>103</sup> H. Nicolson, *King George the Fifth: His Life and Reign*, Constable, 1952, 112.

<sup>104</sup> H. Jones, *For King and Country*, cit., 1.3.

<sup>105</sup> Su tale dibattito, C. Roynier, *Le droit public britannique*, in *Jus Politicum*, No. 15, 2016, 5 ss., Disponibile in <https://juspoliticum.com>, che al riguardo sottolinea come la prerogativa regia, in realtà mai scomparsa, si fosse presentata durante la Prima guerra mondiale con «due volti»: assicurare il funzionamento del governo in ogni circostanza e consentire a quest'ultimo di esercitare un vero e proprio «potere assoluto» in tempo di guerra, Ivi, 13.

<sup>106</sup> Cfr., A. W. Fitzroy, *Memoirs*, Hutchinson, 1925, vol. 2, 579.

<sup>107</sup> H. Jones, *For King and Country*, cit.

<sup>108</sup> C. Carlton, *Royal Warriors*, cit., 154.

britanniche al fronte senza il suo preventivo assenso. La tensione tra l'autorità del re quale comandante supremo e l'attribuzione al governo dei poteri effettivi in campo militare rimase tuttavia latente per tutta la durata della guerra tanto che nel 1915 fu avanzata addirittura la proposta, poi non accolta, di affidare a Giorgio V il comando diretto dell'esercito in quanto riconosciuto titolare di un'autorità superiore rispetto a quella espressa da Downing Street<sup>109</sup>.

Anche Giorgio VI (1936-1952) fu a lungo impegnato nella carriera militare e nel corso del primo conflitto mondiale partecipò alla storica battaglia navale dello Jutland del 1916. Sebbene le peculiari circostanze in cui era diventato re avessero messo in dubbio la sua capacità e determinazione di svolgere il proprio ruolo istituzionale, in realtà riuscì a collaborare strettamente con il Primo ministro e il governo per tutta la durata della guerra<sup>110</sup>.

La sua erede, Elisabetta II (1952-2022), fu la prima donna della famiglia reale ad arruolarsi nelle forze armate come membro attivo a tempo pieno.

Infatti, dopo aver assunto degli incarichi nell'esercito durante la prima parte della guerra e svolto anche alcuni dei compiti istituzionali del padre, nel febbraio 1945, grazie all'ampliamento dei limiti di età per la coscrizione obbligatoria prevista nel Regno Unito, decise di prestare attivamente servizio nelle forze armate per alcuni mesi<sup>111</sup>, esperienza che contribuì a creare uno stretto legame personale con le forze armate destinato poi a segnare tutto il suo lunghissimo regno<sup>112</sup>.

La sovrana, infatti, seppe gestire la complessa e difficile fase storica in cui la Gran Bretagna, nel passaggio da Impero a *Commonwealth*, affrontò il proprio declino come potenza mondiale, assolvendo i compiti di *Commander in Chief* con la volontà di evitare il coinvolgimento pubblico in questioni divisive o controverse connesse alle iniziative militari del Regno Unito<sup>113</sup>.

Al riguardo, non è da escludere che Elisabetta II, esercitando il proprio diritto *to be consulted, to advise and to warn*, si sia rivolta direttamente al Primo ministro, soprattutto nel corso della tradizionale udienza settimanale nella residenza reale, per esprimere le proprie eventuali riserve sulle decisioni belliche da lui assunte, senza rinunciare comunque a sostenerle poi di fronte alla nazione così come costituzionalmente previsto. Il riferimento è ad alcune campagne militari (come gli interventi a Suez nel 1956 e in Iraq nel 2003) fortemente avversate da parte dell'opinione pubblica britannica perché giudicate in contrasto con il diritto internazionale o valutate non in grado di assicurare in modo adeguato la sicurezza delle truppe impegnate. Tuttavia, la riservatezza con cui, nel corso del suo lungo regno, la sovrana ha abitualmente gestito i rapporti intrattenuti con i suoi quindici primi ministri impedisce, al momento, ogni verifica di tali suoi ipotetici interventi politico-istituzionali.

Oltre a ciò, nel corso del regno di Elisabetta II le modalità di impiego delle forze armate sono state profondamente modificate dallo sviluppo fin dai primi anni Cinquanta dell'arsenale nucleare britan-

<sup>109</sup> Tale passaggio di poteri, oltre a essere auspicato dalla maggior parte dei soldati al fronte, era stato peraltro pubblicamente sostenuto dal comandante delle truppe inglesi in Irlanda durante l'ammutinamento di Curragh dell'anno precedente. Sul punto si vedano I. Beckett, *George V and His Generals*, in M. Hughes, M. Seligmann (Eds.), *Leadership in Conflict: 1914-1918*, Leo Cooper, 2000, 248, A. Churchill, *In the Eye of the Storm: George V and the Great War*, Helion & Company, 2018, 136, H. Nicolson, *King George the Fifth: His Life and Reign*, cit., 238.

<sup>110</sup> S. Bradford, *The Reluctant King: The Life and Reign of George VI (1895-1952)*, St Martin's Press, 1990; P. Ziegler, *George VI: The Dutiful King*, Penguin, 2011; C. Carlton, *Royal Warriors*, cit., 163 ss.

<sup>111</sup> C. Carlton, *Royal Warriors*, cit., 163 ss.; B. Pimlott, *The Queen: Elizabeth II and the Monarchy*, Harper Collins, 2001, 71.

<sup>112</sup> Su cui, R. Blackburn, *Queen Elizabeth II and the Evolution of the Monarchy*, in M. Qvortrup (Eds.), *The British Constitution: Continuity and Change*, Hart Publishing, 2013, 166.

<sup>113</sup> In merito, sul regno di Elisabetta II, C. Martinelli, *God save the King: la Monarchia britannica dal secondo al terzo millennio*, in *DPCE Online*, 3, 2022, XIII.

nico<sup>114</sup>. La necessità di attribuire alla sola *leadership* civile l'autorità di decidere il ricorso ad armi tanto distruttive ha infatti imposto un processo decisionale del tutto diverso da quello abitualmente adottato in una guerra di tipo convenzionale, introducendo una vera «rivoluzione nelle finalità e nella natura del *war planning* e nel ruolo svolto in esso dal Primo ministro»<sup>115</sup>. Spetta infatti a quest'ultimo svolgere, in un esercizio estremo dei poteri legati alla *war prerogative*, il ruolo esclusivo di *Commander in Chief* delle armi nucleari chiamato a decidere autonomamente il loro impiego senza attendere il parere di alcuna struttura ministeriale. In tale estremo scenario, il premier ha anche il compito di fornire opzioni operative alle forze armate nell'ipotesi in cui, dopo un attacco nemico, non sussista più alcuna suprema autorità politico-istituzionale del Paese.

Oltre a ciò, un altro elemento di cambiamento intercorso durante il regno di Elisabetta II è rappresentato dal lungo e articolato dibattito politico-costituzionale sul ruolo da riconoscere al parlamento in merito all'uso da parte dell'esecutivo del *war-making*.

## 10. LA *WAR PREROGATIVE* E IL CONTROLLO INTERMITTENTE E NON VINCOLANTE DEL PARLAMENTO

Dopo il coinvolgimento della Camera dei Comuni nella seconda guerra mondiale nella forma di dibattiti su mozioni sostanziali riguardanti l'andamento delle operazioni militari (e, tra queste, in particolare quella sulla campagna norvegese che portò nel maggio 1940 alle dimissioni del Primo ministro Chamberlain), fu durante la crisi di Suez del 1956 che per la prima volta l'*House* votò una mozione per affidare al governo Eden la ricerca di una soluzione pacifica al conflitto senza nel contempo esprimersi esplicitamente a favore dell'invio del contingente britannico<sup>116</sup>. La camera, nelle successive missioni, adottò solo mozioni di aggiornamento (guerra delle Falkland del 1982) e si espresse esplicitamente a favore dell'iniziativa militare del governo solo dopo l'inizio delle ostilità (intervento in Iraq nel 1991)<sup>117</sup>.

Nessuna consultazione preventiva della camera fu richiesta dal successivo governo Blair in occasione dell'invio di truppe in Iraq nel 1998, nella campagna in Kosovo del 1999, nella guerra civile in Sierra Leone nel 2000 e nell'invasione dell'Afghanistan nel 2001. Nel 1999 il deputato laburista Tam Dalyell presentò una proposta di legge rivolta a trasferire il potere di autorizzare attacchi aerei contro l'Iraq dal monarca al parlamento (*Military Action Against Iraq (Parliamentary Approval) Bill 1999*)<sup>118</sup>. Il testo fu approvato in prima lettura il 26 gennaio 1999 e iscritto per la seconda nell'aprile successivo, ma dal momento che modificava i poteri di prerogativa, necessitava, come previsto, del *consent* della Corona prima di poter essere discusso dal parlamento. La regina, su consiglio del governo, negò il proprio consenso e così, dopo il rinvio della data della seconda lettura, il progetto di legge venne automaticamente abbandonato il 29 luglio 1999<sup>119</sup>.

<sup>114</sup> Su cui sia consentito il rinvio a R. Casella, *“Governare la Bomba”: il comando delle armi nucleari nei sistemi costituzionali del Regno Unito e della Francia*, Ivi, 4, 2022, 1807 ss.

<sup>115</sup> P. Hennessey, *The Prime Minister: The Office and Its Holders since 1945*, Allen Lane, 2001, 110.

<sup>116</sup> C. Mills, *Parliamentary approval for military action*, cit., 9 ss.; McCormack, *Britain's War Powers. The Fall and Rise of Executive Authority*, cit., 19 ss.

<sup>117</sup> C. Mills, *Parliamentary approval for military action*, cit., 11 ss.; R. Hazell, C. Sayers-Carter, *Reforming the Prerogative*, cit., 20 ss.; P. Lagassé, *Parliament and the War Prerogative in the United Kingdom and Canada*, cit., 6 ss.

<sup>118</sup> Uk Parliament, *Military Action Against Iraq (Parliamentary Approval) Bill 1999*, Session 1998-99, 10 febbraio 1999, in <https://publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmbills/035/1999035.htm>.

<sup>119</sup> Nel Regno Unito il *King's (Queen's) Consent* è una convenzione parlamentare riconosciuta dall'*House of Commons Political*

Nel 2003, anche in risposta alla netta contrarietà manifestata dall'opinione pubblica britannica all'ipotesi di un coinvolgimento del Paese nella guerra in Iraq assieme agli Stati Uniti, i deputati manifestarono apertamente la volontà di avviare un adeguato dibattito sull'impegno militare deciso dal governo Blair, tanto che quest'ultimo fu poi costretto a richiedere *ex ante* l'espressa approvazione della missione da parte dall'*House* e poi a porre la fiducia sulla relativa mozione.

Tale passaggio avviò un dibattito sull'opportunità di superare i profili critici del ricorso alla *war prerogative* e nei report *Taming the Prerogative* e *Waging War: Parliament's role and responsibility*, elaborati rispettivamente nel 2006 dall'*House of Lords Select Committee* e nel 2004 dal *Public Administration Select Committee*, le proposte di riforma oscillarono tra la codificazione di una *War Powers Convention* e l'introduzione di una serie di obblighi a carico del governo in caso di impiego delle forze armate (obiettivi della missione, durata prevista e definizione della consistenza dei contingenti impegnati)<sup>120</sup>.

Tali indicazioni non furono raccolte dal governo Blair, né da quello successivo guidato da Gordon Brown, ma nel 2011 spettò al premier conservatore David Cameron, riconoscere di fatto la presenza di una *war power convention*, poi inserita nel *Cabinet Manual*<sup>121</sup>, in base alla quale la Camera dei Comuni aveva «l'opportunità di discutere» il ricorso alle truppe prima del loro effettivo impiego operativo, esclusi i casi di emergenza in cui il dibattito parlamentare non sarebbe stata «appropriato»<sup>122</sup>. Nel 2013, lo stesso governo Cameron, per la prima volta sconfitto nel voto preventivo della camera sull'intervento in Siria, decise di rispettare il voto parlamentare e di rinunciare alla missione, ma due anni più tardi, invocando il *self-defense*, attaccò degli obiettivi nel Medio Oriente senza l'approvazione dei deputati<sup>123</sup>.

and Constitutional Reform Committee nel 2014. Cfr., House of Commons, Political and Constitutional Reform Committee, *The impact of Queen's and Prince's Consent on the legislative process*, HC 784, 26 March 2014, con cui si richiede il consenso della Corona prima che venga discusso o votato dalle camere un disegno di legge che incide sulle prerogative reali o sulle proprietà personali e sugli interessi privati del monarca. La pratica, invocata dal sovrano per la prima volta nel 1748, si è consolidata nel tempo sulla base dell'esigenza di assicurare alla Corona la possibilità di tutelarsi da iniziative parlamentari in grado di influire sui poteri di prerogativa e sui suoi interessi senza dover rifiutare il *royal assent*, ma viene da tempo criticata in quanto ritenuta capace di attribuire al monarca un'influenza sostanziale sui progetti di legge che lo riguardano (come peraltro evidenziato nel 2021 da un'inchiesta svolta dal quotidiano *The Guardian*, a partire dai promemoria contenuti negli Archivi Nazionali britannici, su oltre mille progetti di legge presentati durante il regno di Elisabetta II). Sulla questione, Cabinet Office, Office of the Parliamentary Counsel, *King's and Prince's Consent*, 9 novembre 2022, in <https://www.gov.uk/government/publications/kings-or-princes-consent>; T. Adams, *Royal Consent and Hidden Power*, in *UK Constitutional Law blog*, 26 gennaio 2013; Id., *Consent to Govern: Queen's Consent in the United Kingdom*, in *VerfBlog*, 31 marzo 2021, in <https://verfassungsblog.de>.

<sup>120</sup> House of Commons Public Administration Select Committee, *Taming the Prerogative: Strengthening Ministerial Accountability to Parliament*, 4<sup>th</sup> Report of Session 2003-04, HC 422, [Incorporating HC 642, Session 2002-03], 2004; Lords Select Committee on the Constitution, *Waging War: Parliament's role and responsibility*, 15<sup>th</sup> Report of Session 2005-06, HL Paper 236-1, 2006.

<sup>121</sup> Cfr., Cabinet Office, *Cabinet Manual*, 14 ottobre 2010, ch. 5.38, 44. Com'è noto, il *Cabinet Manual*, sviluppato inizialmente sotto il governo Brown e poi pubblicato nel 2010 dal successivo esecutivo Cameron, ha raccolto per la prima volta in un unico testo le «leggi, convenzioni e norme sul funzionamento del governo» con lo scopo di fornire a ministri e funzionari una guida accessibile all'*uncodified constitution* britannica. Il testo, infatti, descrive dettagliatamente non solo i rapporti dell'esecutivo con vari altri attori costituzionali, in particolare il parlamento, i tribunali e le amministrazioni decentrate, ma anche i principi alla base delle elezioni e della successiva formazione del governo, nonché riporta un'ampia varietà di informazioni relative sia all'organizzazione del governo di Gabinetto che al ruolo della monarca (incluso il funzionamento dei suoi poteri di prerogativa). Al riguardo, A. Blick, *The Cabinet Manual and the Codification of Conventions*, in *Parliamentary Affairs*, No. 1, 2014, 91 ss. Sull'esigenza di aggiornare il documento, soprattutto alla luce dei cambiamenti costituzionali intercorsi e dell'evoluzione subita dalle convenzioni, si vedano l'indagine avviata nel 2021 dal *Select Committee on the Constitution* della Camera dei Lords, gli impegni assunti dai governi Johnson e Sunak e l'iniziativa avviata dopo le elezioni generali del 2024 dal *Public Administration and Constitutional Affairs Committee* (PACAC) della Camera dei Comuni, in <https://committees.parliament.uk/oralevidence/15126/html>. In merito, L. James, *The urgent need to update the Cabinet Manual*, in *The Constitution Unit*, cit., 27 giugno 2025.

<sup>122</sup> C. Mills, *Parliamentary approval for military action*, cit., 16.

<sup>123</sup> P. Lagasse, *Parliament and the War Prerogative in the United Kingdom and Canada: Explaining Variations in Institutional Change and Legislative Control*, in *Parliamentary Affairs*, No. 70, 2017, 287.



Al contrario, nel 2018 il Primo ministro Theresa May decise di non richiedere l'approvazione parlamentare degli attacchi aerei in Siria sulla base di necessità operative e non volle presentare alcuna mozione successiva, dichiarando che l'intervento militare era da considerarsi, per portata e obiettivi, non riconducibile a quelli che in precedenza erano stati sottoposti al voto della camera<sup>124</sup>. Significativamente, il successivo Primo ministro Boris Johnson non accolse neppure le indicazioni del già citato *Public Administration and Constitutional Affairs Committee (PACAC)* della Camera dei Comuni che nel 2019, pur riconoscendo il carattere precario della convenzione, suggerivano di riconoscere un ruolo maggiore al parlamento in merito all'autorizzazione delle missioni militari<sup>125</sup>.

La guerra scoppiata in Ucraina nel 2022 non ha riavviato il dibattito sui poteri di guerra in quanto le forniture militari e l'addestramento dei militari ucraini da parte delle forze armate britanniche non hanno richiesto il ricorso alla *war prerogative*<sup>126</sup>, mentre gli attacchi aerei contro i miliziani Houthi dello Yemen decisi nel 2024 dal premier Rishi Sunak a salvaguardia del commercio internazionale sono avvenuti senza l'approvazione della *House of Commons*, come d'altronde anche le successive iniziative militari del governo in Medioriente<sup>127</sup>.

Nel gennaio 2024, l'allora leader del *New Labour* Keir Starmer, che già nel 2020 aveva inserito tra i propri impegni programmatici l'introduzione di un «*Prevention of Military Intervention Act*», ha espresso l'intenzione, una volta eletto Primo ministro, di formalizzare la convenzione, anche se con alcuni significativi cambiamenti. Nella proposta, infatti, da un lato è stata prevista un'applicazione della convenzione non estesa anche a quelle azioni militari più limitate che costituiscono la norma tra gli interventi all'estero condotti dalle forze armate britanniche, dall'altro la sua codificazione è affidata all'approvazione di una risoluzione dell'*House of Commons* e non a una legge, escludendo così un controllo giurisdizionale delle decisioni del governo o l'avvio di azioni legali contro membri delle forze armate, iniziative potenzialmente in grado di rendere incerto il dispiegamento dei contingenti<sup>128</sup>.

Nell'ottobre 2024, pochi mesi dopo esser giunto a Downing Street, rispondendo alla camera in merito al coinvolgimento del Regno Unito nella difesa di Israele da un attacco missilistico iraniano, Starmer ha dichiarato che in alcune circostanze ritiene «importante»<sup>129</sup> per l'esecutivo decidere delle azioni militari senza il preventivo assenso del parlamento. Significativamente, tale posizione è apparsa in linea con la decisione da lui adottata pochi mesi prima, quando era ancora il leader dell'opposizione, di non contestare l'azione unilaterale del governo Sunak in Yemen.

<sup>124</sup> J. Strong, *Did Theresa May Kill the War Powers Convention? Comparing Parliamentary Debates on UK Intervention in Syria in 2013 and 2018*, in *Parliamentary Affairs*, 2021, 1 ss.; R. Hazell, C. Sayers-Carter, *Reforming the Prerogative*, cit., 25 ss.

<sup>125</sup> House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *The Role of Parliament in the UK Constitution: Authorising Military Force*, 20th Report of Session 2017-19, HC 1891, 2019.

<sup>126</sup> J. O. Frosini, T. R. Mahajnab, *Gli affari esteri della corona: le royal prerogatives come cortocircuito della forma di governo britannica?*, cit., 39.

<sup>127</sup> Su cui, C. Mills, *Yemen airstrikes: Parliament's role in approving military action*, in *House of Commons Library, Research Briefing*, 12 gennaio 2024; D. Skeffington, 'Unconventional Practices': *The Houthi Strikes and UK War Powers*, in *Royal United Service Institute*, 25 marzo 2024; C. Mills, *Parliamentary approval for military action*, cit., 29 ss.

<sup>128</sup> In merito, D. Klemperer, *Towards the codification of war powers?*, in *Blog of The Constitution Society*, 05 febbraio 2024. In merito, di vedano anche R. Hazell, *Executive Power: The Prerogative, Past, Present and Future*, cit., part 5, cap. 19. Sul costante rifiuto delle corti di intervenire nell'esercizio della *war prerogative*, ritenendo tutte le questioni connesse con la guerra come *non-justiciable*, R. Joseph, *The War Prerogative*, cit., 110 ss.; P. Rowe, *The Crown and Accountability for the Armed Forces*, cit., 270 ss.

<sup>129</sup> C. Mills, *Parliamentary approval for military action*, cit., 57.



## 11. ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Com'è apparso evidente, è possibile ripercorrere l'evoluzione del ruolo svolto dal monarca britannico alla luce dei poteri a lui riconosciuti in qualità di comandante supremo delle forze armate.

Tale dinamica ha assunto una dimensione del tutto peculiare in ragione di alcuni fattori propri dell'esperienza d'oltremarina: le particolari necessità difensive a lungo presenti che non hanno reso necessaria la permanenza di grandi eserciti stanziati al servizio del sovrano, l'incidenza del *power of the purse* del parlamento sullo sviluppo degli apparati militari, il fallito tentativo avviato da alcuni monarchi di ricondurre la *war prerogative* all'esercizio di un potere assoluto e, infine, una volta modificati gli equilibri costituzionali, l'attribuzione solo formale alla Corona del *war-making* e il contestuale riconoscimento al Primo ministro dell'effettiva autorità sull'impiego della forza armata.

Inoltre, com'è risultato evidente nel corso dei due conflitti mondiali, il monarca britannico ha sempre pubblicamente sostenuto lo sforzo bellico del governo e, quale figura rappresentativa dell'unità nazionale, ha manifestato la propria personale vicinanza ai soldati impegnati in combattimento e alla popolazione civile sotto attacco, assicurando alla Corona consenso e popolarità anche dopo la conclusione delle ostilità<sup>130</sup>.

Proprio la capacità degli ultimi sovrani (e in particolare di Elisabetta II) di svolgere con correttezza costituzionale il loro formale ruolo di comandante supremo, ha indiscutibilmente contribuito a far svolgere alla monarchia britannica quella fondamentale funzione simbolica basata sulla «proiezione di stabilità e di atemporalità»<sup>131</sup>. Questa capacità, fatta propria anche da Carlo III, di rispettare i limiti imposti dalla funzione puramente rappresentativa della monarchia, ha consentito a quest'ultima di evitare ogni coinvolgimento, anche solo indiretto, nel dibattito pubblico sulle iniziative militari del governo e sulla necessità della loro autorizzazione da parte del parlamento.

Al riguardo, sebbene proprio l'obiettivo di formalizzare lo schema autorizzatorio per le operazioni belliche già riconosciuto come una convenzione del sistema costituzionale britannico, faccia parte degli impegni programmatici del nuovo premier, la *war prerogative* pare ancora mancare di «una razionalizzazione coerente e sistematica»<sup>132</sup>.

Così, come già sottolineato dalle commissioni competenti, dai costituzionalisti e dai politici di entrambi gli schieramenti, qualora l'esecutivo laburista decida di attuare la riforma, i problemi da prendere in considerazione appaiono ancora molteplici e complessi: scegliere come formalizzare il processo in modo da definire chiaramente i ruoli e le responsabilità del governo e del parlamento; assicurare al meccanismo adottato la capacità di coprire in modo adeguato tutti gli scenari in cui possono essere impiegate le forze armate senza compromettere la loro capacità operativa e la loro sicurezza; definire il conflitto armato nell'attuale spettro delle operazioni militari; garantire ai deputati l'accesso alle informazioni dell'*intelligence*; affrontare la questione della *justiciability* delle decisioni in materia di poteri di guerra e, da ultimo, definire le situazioni in cui può essere invocata la clausola di "emergenza", nonché quelle in cui

<sup>130</sup> Per D. Cannadine, *The Context, Performance and Meaning of Ritual: The British Monarchy and the "Invention of Tradition", 1820-1977*, in E. Hobsbawm, T. Ranger (Eds.), *The Invention of Tradition*, Cambridge University Press, 1983, 105, nel periodo bellico la monarchia è stata capace di dare «un'impressione di continuità, comunità e conforto, nonostante la contestuale, schiacciante evidenza del contrario».

<sup>131</sup> Così, H. Jones, *For King and Country*, cit., 1.1. Sul punto, anche V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, cit., 308.

<sup>132</sup> J. O. Frosini, T. R. Mahajna, *Gli affari esteri della corona: le royal prerogatives come cortocircuito della forma di governo britannica?*, cit., 34.

è necessaria un'approvazione retroattiva anche a fronte di un'imprevista escalation militare<sup>133</sup>.

In particolare, un'organica disciplina della *war prerogative* non appare più rinviabile anche alla luce delle nuove esigenze difensive che impongono il ricorso sempre più frequente a quelle operazioni militari non convenzionali (invio delle forze speciali, attacchi informatici, attacco con droni...) finora lasciate ai margini del dibattito sull'esercizio dei poteri di guerra<sup>134</sup>. Il coinvolgimento del Parlamento, infatti, non è mai stato invocato in riferimento alla guerra irregolare e ai nuovi scenari operativi offerti dagli sviluppi della tecnologia militare, ma soltanto alle tradizionali attività belliche basate sull'impiego, seppur limitato, di truppe di terra e di forze navali (Suez, Falkland, Golfo e Afghanistan) oppure sul ricorso ad attacchi aerei (Siria e Yemen)<sup>135</sup>.

Così, una volta esercitata in modo sostanziale e strategico, la *war prerogative* può direttamente contribuire alla sicurezza nazionale e alla deterrenza verso le minacce esterne<sup>136</sup>, trasformandosi da «reliquia di un'epoca passata»<sup>137</sup> in un efficace strumento operativo in grado di assicurare la base giuridica a una serie di attività al di sotto della soglia formale di guerra, ma indispensabili alla futura difesa del Paese in uno scenario internazionale sempre più instabile e pericoloso.

---

<sup>133</sup> Su tali questioni, esaurientemente, C. Mills, *Parliamentary approval for military action*, cit., 35 ss.

<sup>134</sup> D. H. Ucko, *The Role and Limits of Special Operations in Strategic Competition: The Right Force for the Right Mission*, in *RUSI Journal*, 168, No. 3, June 2023, 10; D. Skeffington, P. Lagassé, *Principle, Practice, and Prerogative*, cit.

<sup>135</sup> D. Skeffington, *Deterrence and War Powers*, cit., 58 ss.

<sup>136</sup> Sulla necessità di regolare i *war powers* in un «quadro più flessibile», si vedano R. Hazell, C. Sayers-Carter, *Reforming the Prerogative*, in *The Constitution Unit*, cit.; D. Skeffington, *Deterrence and War Powers*, cit., 58 ss.

<sup>137</sup> *Ibidem*.

7 • 2 • 2025



**Sulle “nuove” condizioni costituzionali  
di candidabilità per la Presidenza della  
Romania e sui nodi irrisolti della  
*Curtea Constituțională*  
Simone Gianello**

**NAD**

Nuovi Autoritarismi e Democrazie.  
Diritto, Istituzioni, Società

## Saggi

SULLE “NUOVE” CONDIZIONI COSTITUZIONALI DI  
CANDIDABILITÀ PER LA PRESIDENZA DELLA ROMANIA E  
SUI NODI IRRISOLTI DELLA *CURTEA CONSTITUȚIONALĂ*ON THE ‘NEW’ CONSTITUTIONAL CONDITIONS FOR ELIGIBILITY FOR  
THE PRESIDENCY OF ROMANIA AND ON THE UNRESOLVED  
ISSUES OF THE *CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**Simone Gianello*\* ORCID: SG 0000-0001-6058-4448

## ABSTRACT

**[It]** Il saggio tratta la questione delle elezioni presidenziali in Romania dal punto di vista dei requisiti di candidatura ed eleggibilità dei contendenti. In particolare, si concentra sul nuovo quadro assiologico introdotto dalla Corte Costituzionale a partire dalla sentenza n. 2 del 5 ottobre 2024, allorché il Giudice delle leggi ha stabilito l'esistenza di nuove condizioni sostanziali di ordine generale relative al rispetto dei valori fondamentali sanciti dalla Costituzione. Partendo da questi presupposti, l'Autore analizza criticamente la richiamata decisione originaria della Corte Costituzionale e alcune pronunce successive dalle quali emerge un quadro giurisprudenziale in chiaroscuro foriero di ingenerare conseguenze negative nel medio e lungo termine.

**Parole chiave:** Romania – Elezioni presidenziali – Corte costituzionale – Unione europea – Eleggibilità.

**[Eng]** The essay addresses the issue of Romania's presidential election from the perspective of eligibility conditions. In particular, it focuses on the new axiological framework introduced by the Constitutional Court since ruling no. 2 of October 5, 2024, when the Constitutional Judges have laid down the occurrence of new substantive conditions of general order related to the observance of the fundamental values enshrined in the Constitution. On these assumptions, the Author critically addresses the original Constitutional Court's decision and some subsequent rulings from which emerges an unclear jurisprudential framework, which may produce a negative impact in the middle and long term.

**Keywords:** Romania – Presidential Election – Constitutional Court – European Union – Eligibility.

---

\* Professore associato di Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca (ror: 01ynf4891). Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco.



SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. 2. Una breve panoramica sullo *status quo ante*. 3. La svolta con la decisione n. 5 del 2 ottobre 2024. 4. Una duplice “ratifica” con le decisioni n. 7 dell’11 marzo e n. 22 del 17 marzo 2025. 5. La decisione n. 17 del 16 marzo 2025: un’apparente dissonanza... in cerca di ulteriori conferme. 6. Alcune riflessioni d’insieme sul nuovo corso della *Curtea Constituțională* in tema di contenzioso elettorale per la Presidenza della Romania. 7. Proteggere la democrazia, ma a quale costo?



## 1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Quando lo scorso 26 maggio, dinanzi al Parlamento riunito in seduta comune come vuole l’art. 82, comma 2 della Costituzione, Nicușor Dan ha prestato giuramento come nuovo Presidente della Romania in molti devono aver tirato un sospiro di sollievo. Taluni per la più ovvia delle motivazioni, ossia la vicinanza di vedute con l’ex Primo Cittadino di Bucarest, la cui matrice politica si fonda su un centrismo di stampo filo-europeista, dopo che quest’ultimo era stato in grado di sconfiggere al ballottaggio del 18 maggio George Simion, ribaltando l’esito del primo turno. In quell’occasione il leader dell’*Alianța pentru Unirea Românilor* (AUR), per certi versi il naturale erede del nazionalismo euroscettico e critico dell’asse atlantista che aveva visto in Călin Georgescu il suo alfiere<sup>1</sup>, era riuscito nell’impresa di strappare il 40,96% dei voti (a dispetto del più esiguo 20,99% di Dan), sì da renderlo il favorito nella corsa verso Palazzo Cotroceni. Altri, invece, per una ragione più profonda nel suo connesso portato sistemico: l’aver intravisto nella solennità simbolica del momento la catarsi di una delle crisi politiche e costituzionali più gravi della recente storia della Repubblica romena<sup>2</sup>.

Una congiuntura, quella intercorsa fra gli ultimi mesi del 2024 e i primi del 2025, nella quale l’architettura ordinamentale della Romania è stata posta sotto la scure di un affatto scontato *stress-test* volto a collaudarne le capacità di resistenza e i cui strascichi, per come si vedrà, non hanno necessariamente esaurito la propria carica propulsiva. L’impatto maggiore, per quanto pleonastico possa apparire il ribadirlo, lo si è misurato con la pubblicazione della sentenza n. 32 del 6 dicembre 2024 della Corte costituzionale con la quale è stato disposto l’annullamento del processo elettorale per il rinnovo della carica presidenziale. Una invalidazione stabilita sul presupposto che il procedimento fosse «stato viziato in tutto il suo svolgimento e in tutte le sue fasi da molteplici irregolarità

<sup>1</sup> S. Baghiu, *Loony platform politics: the Romanian far-right performance and the digital dystopia of 2024*, in *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, Vol. 33, No. 1, 2025, 235 ss. Sulle posizioni dei candidati e sul dibattito politico sviluppatosi attorno alle elezioni presidenziali: C. Rogozanu, *Class dynamics in the Romanian ideological landscape: the 2024 presidential election as self-colonization*, in *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, Vol. 33, No. 1, 2025, 189 ss. e A. Cistelean, C. Rogozanu, A. Marincea, A. Grama, E. Trifan, S. Baghiu, A. Mercescu, C. Cerce, *The global polycrisis and the Romanian elections of 2024*, in *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, Vol. 33, No. 1, 2025, 167 ss. In aggiunta, E. Trifan, *From self-help to sovereignty: the rise of Călin Georgescu and Romania’s far-right mysticism*, in *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, Vol. 33, No. 1, 2025, 221 ss. e A. Marincea, *Romania’s 2024 election crisis: neo-legionarism’s revival of the “Judeo-Bolshevism” myth and the jouissance of punishment*, in *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, Vol. 33, No. 1, 2025, 201 ss.

<sup>2</sup> Cfr. F. Caleca, *Romania, una democrazia che si difende. Commento a margine della sentenza Călin Georgescu v. Romania della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo*, in *Diritti Comparati*, 15 aprile 2025.



e violazioni della legislazione elettorale che hanno distorto la natura libera e corretta dell’esperienza di voto espressa dai cittadini e le pari opportunità dei concorrenti elettorali, hanno influito sulla trasparenza e la correttezza della campagna elettorale e hanno violato le norme di legge relative al suo funzionamento. Tutti questi aspetti hanno avuto l’effetto convergente di ignorare i principi essenziali delle elezioni democratiche»<sup>3</sup>.

Seppur non è questo lo spazio per approfondirne i contenuti, ciò non toglie la possibilità di evidenziare come la decisione *de quo* non fosse affatto scevra da criticità riverberatesi nell’immediato in una sequela di critiche – praticamente *bipartisan* – nei confronti della *Curtea*<sup>4</sup>. A tralasciare le accuse di essersi scientemente gettata nel terreno del confronto politico, escludendo Georgescu in ragione, *inter alia*, della sua “vicinanza” alla Russia – stando alla documentazione su cui si è fondato l’annullamento – è sul piano dell’argomentazione giuridica che emergono non poche aporie<sup>5</sup>. Solo per accennare a quelle di maggior rilievo, ancora oggi permangono dubbi sulla facoltà (auto)riconosciutasi dalla Corte di disporre l’annullamento *motu proprio*, dacché la normativa di riferimento testualmente condiziona ogni possibile intervento alla presentazione di un ricorso nel termine perentorio di tre giorni dalla chiusura delle urne<sup>6</sup>. Lo stesso dicasi per la scelta di disporre l’annullamento «dell’intero procedimento elettorale»<sup>7</sup> con l’ordine di ripetere *ex novo* ogni operazione propedeutica al voto (dalla presentazione delle candidature all’istituzione di nuovi uffici elettorali) in luogo del solo primo turno sino a quel momento svoltosi. Anche in questo caso la legislazione di riferimento assegna alla *Curtea Constituțională* il potere di ordinare la ripetizione del turno indubbiato di legittimità e non dell’intero processo<sup>8</sup>. Ulteriore biasimo meriterebbe in generale l’ermeticità di alcuni passaggi delle motivazioni, nella possibilità rifuggita di dettagliare con maggior analiticità il nesso eziologico sussistente fra le risultanze delle ormai celebri *Note Informative*

<sup>3</sup> *Curtea Constituțională*, dec. n. 32 del 6 dicembre 2024, p.to 5. Per un commento, C. Cercel, *Emergency brake: law, history, and Romania’s constitutional crisis*, in *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, Vol. 33, No. 1, 2025, 263 ss.; 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, 162 ss.; E. Shattock, *Electoral Dysfunction: Romania’s Election Annulment, Disinformation, and ECHR Positive Obligations to Combat Election Irregularities*, in *EJIL Talk*, 6 gennaio 2025; A. Mercescu, *The Romanian Constitutional Court doing “militant democracy” (twice and more to come)*, in *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, Vol. 33, No. 1, 2025, 251 ss.; A. Carrozzini, *The Romanian Constitutional Court’s Annulment of Presidential Elections*, in *VerfBlog*, 13 dicembre 2024; M.R. Maftean, *What the Annulled Election Reveals About Democracy’s Defence*, in *VerfBlog*, 10 dicembre 2024; C. Kuti, *On Means and Ends. The Annulment of the Romanian Presidential Elections*, in *VerfBlog*, 10 dicembre 2024; B. Selejan-Gutan, *The Second Round that Wasn’t. Why The Romanian Constitutional Court Annulled the Presidential Elections*, in *VerfBlog*, 7 dicembre 2024. Si aggiungano M.G. Losano, *Le Corti costituzionali di Romania e Colombia sulle interferenze informatiche e sull’intelligenza artificiale*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, No. 1, 2025, 117 ss.; A. Simoncini, *L’annullamento delle elezioni presidenziali in Romania. Luci ed ombre di una divisiva decisione costituzionale*, in *Quad. Cost.*, No. 1, 2025, 234 ss.; A. Caputo, *L’annullamento delle elezioni presidenziali in Romania. Un panic shot a difesa della democrazia costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, No. 2, 2025, 92 ss.; T. Tugui, *The Process for Electing the President of Romania*, in *Revista de Drept Constituțional*, 2, 2024, 124 ss.; C. Spiniello, *La tenuta della “democrazia elettorale” nell’era digitale*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società (NAD-DIS)*, Vol. 7, No. 1, 2025; 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*, Vol. 11, Issue 2, 2024, 243 ss. e G. Colocrese, *Il dialogo tra la Corte costituzionale della Romania e la Commissione europea nel contrasto alla disinformazione elettorale online*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società (NAD-DIS)*, Vol. 7, No. 1, 2025.

<sup>4</sup> Cfr. A. Verșeș-Olteanu, D.A. Cărmădăriu, *Safeguarding democracy. Constitutional insights from Romania’s election annulment*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, No. 1, 2025, 139 ss.

<sup>5</sup> Diffusamente, sia concesso un rinvio a S. Gianello, *La difesa della democrazia e i suoi limiti: considerazioni a partire dalle elezioni presidenziali romene e dall’affaire Georgescu*, in *DPCE Online*, No. 2, 2025, 345 ss.

<sup>6</sup> Art. 52, comma 2 della legge n. 370 del 2004. *Contra*, *Curtea Constituțională*, dec. n. 70 del 5 maggio 1999, p.to I, dalla quale potrebbe inferirsi in via analogica, dacché la fattispecie in quel caso riguardava il potere della Corte di vigilare sul processo referendario, la possibilità di intervenire d’ufficio anche nel procedimento di convalida delle elezioni per la Presidenza.

<sup>7</sup> *Curtea Constituțională*, dec. n. 32 del 6 dicembre 2024, p.to 19.

<sup>8</sup> Art. 52, comma 1 della legge n. 370 del 2004.

del servizio di *intelligence* desecretate su ordine del Presidente della Romania a ridosso della decisione e l'alterazione del voto<sup>9</sup>.

Proprio le modalità e le tempistiche della *disclosure* sono divenute la matrice di un aggiuntivo fattore di tensione coincidente con le dimissioni del Presidente Klaus Iohannis, il cui mandato era stato prorogato dalla *Curtea* sino all'insediamento del successore. Divenuto il catalizzatore delle riprensioni di più parti del panorama politico per il suo ruolo nell'annullamento del voto, la scelta di rimettere il mandato il 10 febbraio 2025 è dipesa dal tentativo di non inasprire ulteriormente la crisi ed evitare la procedura di sospensione di cui all'art. 95 della Carta nel frattempo azionata dalle Camere.

*Last but not least* ad arroventare ancor più il clima ha contribuito l'arresto di Călin Georgescu, fermato dalle forze dell'ordine a Bucarest nella giornata del 25 febbraio mentre, in vista del nuovo turno elettorale, si accingeva a registrare la candidatura<sup>10</sup>.

In questa complessa cornice ricca di incertezze vi è un ulteriore aspetto, che per quanto sia stato in grado di stimolare un più contenuto dibattito scientifico rispetto a quello concentratosi attorno all'annullamento delle elezioni presidenziali, risulta meritevole di considerazione. Si tratta delle "rinnovate" direttrici con le quali la *Curtea* ha *de facto* e *de jure* ridefinito le condizioni per la registrazione delle candidature alla massima carica istituzionale. Lungi dal configurarsi come una mera operazione di *maquillage*, dalla decisione n. 2 del 5 ottobre 2024 il Giudice delle leggi si è prodigato nella enucleazione di un nuovo «quadro assiologico»<sup>11</sup> condizionante *ab initio* la partecipazione del candidato alla corsa presidenziale, assoggettandola al rispetto dei valori fondanti l'ordinamento estrapolabili dai principi generali della *Constituția* e racchiusi nella formula del giuramento. Un'operazione ermeneutica che ha permesso alla Corte costituzionale di tratteggiare una condizione essenziale di eleggibilità implicita o intrinseca<sup>12</sup> e il cui impiego immediato le ha consentito di mietere "vittime illustri", volendo utilizzare un'iperbole. Seppur in ragione di una diversa giustificazione, i nuovi parametri hanno fornito alla Corte lo strumento per escludere dalla corsa alla Presidenza l'eurodeputata e Presidente del Partito ultranazionalista *S.O.S. România*, Diana Iovanovici Șoșoacă e, a seguito dell'annullamento del voto, Călin Georgescu.

Ciò che induce ad una riflessione non è tanto l'altisonanza del nome escluso dalla contesa, quanto la possibilità – che allo stato non sembra essere un obiettivo traguardato – di definire le coordinate e con esse la prevedibilità dell'esito di tale *species* di giudizio. Consci che un pronunciamento non può mai risolversi negli automatismi di un mero sillogismo è pur vero che l'impossibilità di accedere al *modus* con cui il parametro valoriale possa venire di volta in volta assunto nella fattispecie rischia di dilatare oltremisura il margine di discrezionalità riconosciuto al Giudice delle leggi<sup>13</sup>. In questo modo, gettando un alone di

<sup>9</sup> In chiaroscuro spunti in tale direzione emergono dall'*opinion* formulata dalla Commissione di Venezia. Seppur in nessun passaggio si censuri direttamente l'intervento d'ufficio della Corte romena, in più punti viene ribadita la straordinarietà di un possibile annullamento e la necessità che la scelta sia sostenuta da un solido impianto probatorio e argomentativo. Commissione di Venezia, *Urgent Report on the Cancellation of Election Results by Constitutional Courts*, CDL-PI(2025), Strasburgo, 27 gennaio 2025, p.ti 42-43. Sulla necessità di maggior "pubblicità" dei procedimenti, *passim*, T.E. Frosini, *Proteggere la democrazia? Sì, ma con metodo liberal-democratico*, in *Federalismi.it*, No. 16, 2025, V.

<sup>10</sup> Interrogato ed in seguito rilasciato, nei suoi confronti era stata disposta la sottoposizione a controllo giudiziario per un periodo di sessanta giorni pendendo a suo carico accuse che andavano dalla commissione di azioni dirette contro l'ordine costituzionale all'utilizzo illecito di fondi durante la precedente campagna elettorale, sino alla fondazione e al sostegno di organizzazioni di stampo fascista, razzista, xenofobe e antisemite.

<sup>11</sup> *Curtea Constituțională*, dec. n. 7 dell'11 marzo 2025, p.to 108.

<sup>12</sup> *Curtea Constituțională*, dec. n. 5 del 2 ottobre 2024, p.to 46.

<sup>13</sup> All'art. 146, lett. f) della Costituzione.

indeterminatezza sui possibili futuri impieghi di un così poderoso strumento e sulle conseguenze che potrebbero derivarne a livello democratico.

Di seguito, pertanto, si cercherà di mettere in luce la progressiva evoluzione del recente *case law* della *Curtea Constituțională* evidenziandone, per quanto possibile, i fondamenti giustificativi e i principali limiti concettuali attraverso lo spettro analitico di una tutto sommato altalenante giurisprudenza. Infine, si tenterà di collocare questa particolare forma di controllo nel quadro dei meccanismi propri della *democrazia protetta* e delle sfide che attualmente impegnano gli ordinamenti liberaldemocratici al fine di ponderarne l'efficacia in relazione agli obiettivi che persegue.

## 2. UNA BREVE PANORAMICA SULLO STATUS QUO ANTE

Per comprendere appieno quanto si va dicendo è opportuno un passo indietro, soffermandosi sullo “stato dell’arte” entro il quale, sino alla decisione n. 5 del 2 ottobre 2024, venivano setacciate le domande di registrazione delle candidature per la Presidenza. Controlli per lo più formali, scevri da valutazioni relative al programma del candidato o alla sua condotta pubblica.

La formulazione delle candidature è disciplinata a livello costituzionale e legislativo. L’art. 37 della *Constituția* assicura l’elettorato passivo ai cittadini romeni con diritto di voto ai quali non sia posto il divieto di appartenere a partiti politici o ad associazioni<sup>14</sup> e che alla data del voto abbiano compiuto trentacinque anni. Inoltre, *ex art.* 81, comma 4 della Carta, nessuno può aver già ricoperto la carica più di due volte, anche non consecutive. I precetti costituzionali sono integrati dalla legge n. 370 del 2004<sup>15</sup>. L’art. 27 disciplina i contenuti delle domande da depositare presso il *Biroul Electoral Central* (l’Ufficio Elettorale Centrale)<sup>16</sup>, mentre l’art. 28 aggiunge il divieto di candidatura per chi abbia ricevuto condanne detentive passate in giudicato per aver commesso delitti dolosi, salvo riabilitazione, amnistia o depenalizzazione della fattispecie criminosa. L’Ufficio Centrale Elettorale riceve la richiesta e registra o respinge la candidatura nel termine di 48 ore. I ricorsi, da depositarsi entro 24 ore, competono alla Corte costituzionale che deciderà nelle successive 48 ore<sup>17</sup>.

In virtù dell’impianto normativo descritto non stupisce se per lungo tempo i provvedimenti del *Biroul Electoral Central* e le decisioni di appello della Corte costituzionale fossero tendenzialmente laconici. Nella maggior parte dei casi, e salvo rarissime eccezioni<sup>18</sup>, le problematiche attenevano principalmente

<sup>14</sup> Come stabilito dall’art. 40, comma 3 della Carta, in questo elenco vi rientrano i giudici della Corte costituzionale, gli Avvocati del popolo, i membri della polizia e delle forze armate, i componenti dell’ordinamento giudiziario, nonché altri dipendenti della Pubblica Amministrazione in forza di quanto stabilito da una legge organica.

<sup>15</sup> Il testo è reperibile all’indirizzo: <https://legislatie.just.ro/public/detaliidocument/55481>.

<sup>16</sup> Tra questi, la norma in questione prescrive l’indicazione della firma del vertice del partito o dell’alleanza che sostiene il candidato, in alternativa alla propria qualora si presenti come indipendente. Il nome, il cognome, il luogo e la data di nascita, lo stato civile, il domicilio, il titolo di studio e l’occupazione, a cui va aggiunta l’attestazione del possesso dei requisiti per l’esercizio dell’elettorato attivo. Alla richiesta va allegata l’accettazione della candidatura, la dichiarazione patrimoniale e l’attestazione giurata con cui il candidato riferisce il suo essere stato o meno un agente o un collaboratore della *Securității*. Infine, l’elenco dei sostenitori nella misura minima di 200.000 elettori.

<sup>17</sup> Art. 29, commi 1 e 2 della legge n. 370 del 2004.

<sup>18</sup> Si tratta di due vicende analoghe – per quanto separate da un quadriennio – riguardanti il *dies a quo* dal quale conteggiare il cumulo dei mandati presidenziali svolti dal candidato. In ambedue le circostanze i reclami riguardavano Ion Iliescu, il quale al momento della candidatura aveva già ricoperto teoricamente cariche equipollenti a quella presidenziale nella fase intercorrente fra la Rivoluzione del 1989 e la proclamazione della Carta costituzionale, per poi essere riconfermato Capo dello Stato nel dicembre del 1992. A fugare ogni dubbio ci pensò la Corte costituzionale affermando come l’art. 81, comma 4 della Carta, secondo cui la carica di Presidente può essere ricoperta per un massimo di due mandati «non è applicabile al periodo anteriore alla Costituzione. A tal proposito [...] qualsiasi giudizio in merito alla logica, al significato e alle implicazioni del

alla validità delle firme o alle condizioni soggettive del candidato quali la cittadinanza o il possesso dei diritti elettorali<sup>19</sup>.

In nessun caso le due istituzioni erano andate oltre l'osservanza del dato positivo, obiettivamente chiaro nell'individuazione dei parametri di riferimento formali. Soprattutto, la Corte costituzionale aveva dimostrato ripetutamente un *self-restraint* il quale può essere efficacemente riassunto nella formulazione sovente impiegata: «le motivazioni invocate nel ricorso non costituiscono impedimenti giuridici alla candidatura alla carica di Presidente della Romania [...] per loro natura, tali motivi eccedono i poteri della Corte Costituzionale [...] e possono, eventualmente, essere valutati solo dall'elettore in occasione dell'espressione del proprio voto»<sup>20</sup>. In diverse altre occasioni la *Curtea* ha anche avuto modo di specificare *expressis verbis* come «le condizioni di eleggibilità [e] gli impedimenti costituzionali all'elezione a Presidente della Romania sono espressamente ed esaustivamente previsti dalla Costituzione e dalla legge n. 370 del 2004»<sup>21</sup> e la loro esegesi interpretativa deve sottostare a canoni di stringente rigore, escludendo variazioni estensive<sup>22</sup>.

Un'ermeneutica affatto sconosciuta alla *Curtea* e che proprio rispetto al Capo dello Stato aveva già impiegato nel giudizio di legittimità della legge sull'elezione dei membri della Camera e del Senato nella parte in cui consentiva al Presidente di presentarsi come candidato indipendente all'interno delle liste di un partito negli ultimi tre mesi del mandato. Una prospettiva ritenuta incompatibile con l'art. 84, comma 1 della Costituzione che gli vieta, perdurante l'incarico, di essere membro di una formazione politica. Secondo il Giudice delle leggi, in virtù del «principio di interpretazione restrittiva delle eccezioni»<sup>23</sup>, non poteva dirsi rinvenibile alcuna incompatibilità. Solo «attraverso un'interpretazione forzata, per aggiunta alle norme costituzionali»<sup>24</sup> si potrebbe leggere il divieto dell'art. 84, comma 1 della *Constituția României* al punto da estenderlo all'ipotesi di candidabilità del Presidente *in pectore* sullo spirare dell'incarico.

testo della Costituzione [comprensivo della parte] relativa all'istituzione del Presidente della Romania, deve essere analizzato e interpretato a partire dalle situazioni che si verificano dopo la sua entrata in vigore [sicché] il testo dell'art. 81, comma 4 [...] si applica solo per il futuro. Le affermazioni, per le quali il principio di irretroattività non si applicherebbe, poiché «le norme costituzionali che hanno governato la Romania dopo la Rivoluzione del 1989 e fino all'entrata in vigore dell'attuale Costituzione regolavano allo stesso modo il numero di mandati per tutte le posizioni eleggibili», sono infondate. Sia il Comunicato al Paese del Consiglio del Fronte di Salvezza Nazionale del 22 dicembre 1989, sia il preambolo del Decreto-legge n. 2 del 1989, in cui sono sanciti tali principi programmatici, avevano un valore politico, di carattere dichiarativo, per la configurazione del futuro assetto costituzionale del Paese. Pertanto, la loro istituzionalizzazione doveva essere realizzata attraverso successivi atti legislativi. Tuttavia, la limitazione dell'esercizio della funzione di Presidente della Romania a un massimo di due mandati trovò la sua consacrazione solo nelle disposizioni dell'art. 81, comma 4, della Costituzione del 1991». In conclusione, pertanto, il mandato intercorso fra il 1992 e il 1996 doveva considerarsi come il primo mandato costituzionale di Iliescu quale Presidente della Romania. *Curtea Constituțională*, dec. n. 1 dell'8 settembre 1996. Approccio in precedenza affermato da *Curtea Constituțională*, dec. n. 18 del 7 settembre 1992.

<sup>19</sup> Valga il riferimento alla vicenda di Lucian Orasel, la cui candidatura era stata annullata dalla *Curtea* stante il possesso da parte di quest'ultimo della doppia cittadinanza, romena e statunitense. Prima della revisione costituzionale del 2003, l'art. 16, comma 3 della Carta stabiliva che le funzioni e le dignità pubbliche, civili o militari, potessero essere rivestite da persone che possedevano esclusivamente la cittadinanza rumena e il domicilio nel Paese. Secondo il Collegio giudicante, pertanto, «ai sensi dell'art. 35, comma 1, in combinato disposto con l'art. 16, comma 3 della Costituzione [il possesso della doppia cittadinanza del candidato] costituisce causa di esclusione dalla possibilità di essere eletto [...] e di ricoprire tale carica, [...] alla luce delle considerazioni che precedono, la Corte ritiene fondati i ricorsi presentati contro la candidatura alla carica di Presidente della Romania del Sig. Lucian Orasel, che richiedono la cancellazione della registrazione di tale candidatura». *Curtea Constituțională*, dec. n. 40 del 7 novembre 2000.

<sup>20</sup> *Ex multis*, *Curtea Constituțională*, dec. n. 17 del 16 settembre 1996 e dec. n. 12 del 7 settembre 1992. In dottrina, 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*, published online 7 aprile 2025, 12. Sul contenzioso elettorale, M. Safta, *Rolul Curții Constituționale în alegerile din România*, in *JURIDICE.ro*, 22 dicembre 2024.

<sup>21</sup> *Curtea Constituțională*, dec. n. 21 del 20 settembre 2014; dec. n. 45 del 26 settembre 2019 dec. n. 41 del 26 settembre 2019; dec. n. 21 del 25 settembre 2019 e dec. n. 10 del 7 settembre 1992.

<sup>22</sup> *Curtea Constituțională*, dec. n. 12 del 7 settembre 1992.

<sup>23</sup> *Curtea Constituțională*, dec. n. 339 del 17 settembre 2004.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

Per analogia una siffatta interpretazione potrebbe condurre al paradosso di impedire al Capo dello Stato di presentarsi nelle liste di un partito allo scopo di concorrere legittimamente alla conquista del secondo mandato. Un *nonsense* che «celerebbe una genuina creazione di una norma costituzionale, contravvenendo al principio di supremazia della Costituzione [...] nonché allo statuto giuridico della Corte costituzionale che le impedisce di svolgere il ruolo di legislatore positivo»<sup>25</sup>. Nella sua qualità di garante della Carta «è vietato alla Corte [...] modificare o integrare le disposizioni soggette a controllo»<sup>26</sup>, così come le è fatto divieto di «procedere, anche mediante un necessario atto interpretativo, alla modifica e all'integrazione di norme costituzionali [trattandosi] di operazioni sottoposte esclusivamente al regime rigidamente disciplinato di revisione costituzionale»<sup>27</sup>.

Per tornare alla verifica dei requisiti di eleggibilità, è difficilmente controvertibile l'affermazione secondo la quale per lungo tempo la Corte si era ritagliata un ruolo fedelmente adesivo alla base normativa posta a giustificazione del suo controllo. Una deferenza comprensibile anche avendo a mente le caratteristiche del processo in questione. Un giudizio “camerale” che segue le regole dell'art. 52 della legge n. 47 del 1992<sup>28</sup>, che non prevede la partecipazione della parte interessata, la quale è al massimo informata dell'avvio della procedura, e che si svolge in sessione plenaria sotto la direzione del Presidente e con la presenza necessaria del Pubblico Ministero.

### 3. LA SVOLTA CON LA DECISIONE N. 5 DEL 2 OTTOBRE 2024

Il momento di passaggio verso una differente forma di giudizio lo si è avuto con l'annullamento della candidatura di Diana Iovanovici Șoșoacă. Nel solco dei precedenti propri e della *Curtea* l'Ufficio Elettorale Centrale aveva preso atto dell'inesistenza degli impedimenti e della bontà della documentazione depositata dall'eurodeputata, convalidandone la richiesta<sup>29</sup>. A stretto giro era stato depositato un ricorso dinanzi alla Corte costituzionale il cui peculiare *petitum* sosteneva la necessità di escludere la candidata in ragione della sua condotta politica, incompatibile con la possibilità di ricoprire la massima carica della Repubblica. Ad esserle contestato, in particolar modo, il sostegno nei riguardi della fuoriuscita della Romania dall'Unione europea e dall'Alleanza Atlantica in concomitanza con un riposizionamento del Paese verso Mosca.

Nell'abbracciare queste tesi, la *Curtea* ha annullato la registrazione proponendo una nuova cornice valoriale destinata a rimodulare in modo molto più selettivo le future candidature per Palazzo Cotroceni. Una re-interpretazione delle condizioni di eleggibilità frutto di un'estensione “costituzionalmente orientata” del dato normativo che si giustifica nella funzione che la Carta costituzionale assegna al Giudice delle leggi. L'espressione impiegata dall'art. 146, lett. f) della Costituzione, secondo cui spetta a quest'ultima il dovere di assicurare l'osservanza della procedura elettiva del Capo dello Stato, non può essere interpretata restrittivamente nel senso di un controllo di legalità subordinato al mero rispetto dei precetti della legge n. 370 del 2004, ma va riletta tenuto conto del suo ruolo di garante del primato

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> Il provvedimento è disponibile all'indirizzo: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocumentAfis/2250>.

<sup>29</sup> *Biroul Electoral Central*, dec. n. 18/D del 3 ottobre 2024, reperibile all'indirizzo [https://prezidentiale2024.bec.ro/wp-content/uploads/2024/10/Decizie\\_18D\\_P.pdf](https://prezidentiale2024.bec.ro/wp-content/uploads/2024/10/Decizie_18D_P.pdf).



della Carta<sup>30</sup>. Ove così non fosse, nel dare precedenza ai profili di legalità a discapito di quelli di ordine costituzionale, si pregiudicherebbero i poteri di controllo della Corte e la stessa razionalità giuridica dell'ordinamento *tout court*<sup>31</sup>.

I requisiti di eleggibilità alla Presidenza si suddividono in “formali”, individuati dalla legge n. 370 del 2004, e “sostanziali”, disciplinati dalla Costituzione. Tra questi ultimi vale un'ulteriore suddivisione fra “speciali”, stabiliti dall'art. 16, comma 3, dall'art. 37 e dall'art. 81, comma 4 della Costituzione, e “general”, desumibili dai principi fondamentali custoditi nella prima parte della Carta ed in particolare fra le righe dell'art. 1, comma 3 della *Constituția* per cui la Romania è uno Stato democratico e sociale, governato dallo Stato di diritto, nel quale la dignità umana, i diritti e le libertà dei cittadini, il libero sviluppo 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. L'art. 80 della Costituzione assegna al Capo dello Stato il compito di assicurarne il rispetto, per cui chi è chiamato a ricoprire l'ufficio deve dimostrare la permanente adesione e l'attaccamento ai suddetti valori che incarnano l'identità costituzionale dello Stato e del popolo rumeno<sup>32</sup>.

Da ciò consegue che «l'integrazione euro-atlantica e il fatto che la Romania faccia parte della grande famiglia europea fondata sull'idea di uno Stato democratico e governato dalla legge rappresentano una pietra miliare nella storia costituzionale dello Stato, il che indica un processo costituzionale irreversibile. È assiomatico che l'adozione della Costituzione del 1991 implichi il rifiuto di regimi totalitari, autoritari o anarchici, e ciò significa che le leve democratiche non possono essere impiegate per stravolgere, distorcere o mettere in discussione l'ordinamento costituzionale così stabilito o il percorso europeo della Romania. L'adesione all'UE e alla NATO costituiscono la garanzia politica e militare dell'evoluzione democratica dello Stato e l'esistenza stessa dello Stato di diritto»<sup>33</sup>. L'appartenenza all'assetto euroatlantico diviene, dunque, il *trait d'union* in grado di traslare sul piano operativo i dettami costituzionali definitivi della democrazia rumena. Una sorta di percorso esclusivo ed ineludibile la cui funzione si risolve nella necessaria attribuzione del crisma della precettività ad affermazioni di principio che

<sup>30</sup> Secondo l'opinione di maggioranza, affidando alla Corte costituzionale la supervisione del processo elettorale presidenziale, il Costituente ha inteso conferirle un potere di ordine generale, dalla verifica delle operazioni di voto, al controllo di legittimità costituzionale, non esistendo modalità alternative di accesso che possano garantire la legittimità delle disposizioni della legge n. 370 del 2004 la cui portata tenderebbe ad assolutizzarsi. Cfr. *Curtea Constituțională*, dec. 2 del 5 ottobre 2024, p.to 53. In precedenza, un'apertura verso un più diffuso controllo delle operazioni elettorali era stata affermata con la decisione n. 66 del 1° ottobre 2019, p.to 31, laddove la Corte stabilì che in funzione di quanto disposto dall'art. 146, lett. f) della Costituzione «il mandato [...] di vigilare sul rispetto della procedura di elezione del Presidente non può essere dissociato dal ruolo della Corte costituzionale nell'architettura costituzionale, che è quello di garantire il primato della Costituzione. Pertanto, la competenza della Corte costituzionale non può ridursi al solo controllo di legalità [...] ma si affianca al controllo di costituzionalità che solo la Corte costituzionale è competente ad esercitare. Il controllo costituzionale, nel suo insieme, è garanzia giuridica fondamentale della supremazia della Costituzione». Va aggiunto che in quella occasione i Giudici Stanciu e Tănăsescu allegarono una loro opinione concorrente nella quale osservarono criticamente come la Corte non possieda una giurisdizione onnicomprensiva sulle controversie elettorali presidenziali, ma disponga delle più limitate funzioni previste dalla legge n. 47 del 1992 e della legge n. 370 del 2004. Il suo intervento è confinato alla risoluzione di una controversia riguardante esclusivamente il possesso dei requisiti per la registrazione della candidatura. L'estensione «pretoria [...] a tutte le operazioni riguardanti la procedura di elezione del Presidente della Repubblica [...] equivarrebbe ad eccedere il principio di attribuzione della sua giurisdizione [...]». Nella misura in cui [la Corte] riconoscesse di avere una competenza implicita, di ultima istanza, in tutte quelle situazioni in cui i soggetti non dispongono di altro rimedio [...] rischierebbe di trasformarsi in un Tribunale di diritto comune» (p.to 1.3 dell'opinione concorrente). Sull'irriducibilità dei poteri di controllo del Giudice delle leggi, invece, *Curtea Constituțională*, dec. n. 727 del 9 luglio 2024.

<sup>31</sup> *Curtea Constituțională*, dec. n. 2 del 5 ottobre 2024, p.to 53.

<sup>32</sup> *Idem*, p.to 37.

<sup>33</sup> *Idem*, p.to 38.

altrimenti rischierebbero di risolversi in mere stipulazioni programmatiche<sup>34</sup>. Una diade complementare ed indissolubile alla quale viene attribuita una portata deontica talmente cogente per cui la cui sua messa in discussione, ancorché preliminare a qualsiasi atto materiale dotato di portata giuridica, impone al Giudice delle leggi – e all’Ufficio Elettorale Centrale in prima istanza – di escludere il candidato che se ne sia fatto megafono<sup>35</sup>.

Il fulcro attorno al quale far aderire il nuovo impianto valoriale diviene la formula del giuramento spettante al Capo dello Stato ai sensi dell’art. 82, comma 2 della Costituzione. Il solenne impegno proferito dinanzi alle Parlamento in seduta comune non esprime una mera osservanza della Costituzione, obbligo generale spettante in capo a ciascun cittadino, ma costituisce, nella unicità della sua formulazione – differenziata da quella delle altre cariche pubbliche – la «manifestazione attiva e responsabile»<sup>36</sup> della sua piena applicazione, valorizzazione e protezione. Poiché «non possono sussistere incongruenze valoriali di carattere costituzionale tra lo *status* di candidato e quello di eletto»<sup>37</sup> gli oneri ricadenti su quest’ultimo retroagiscono al momento dell’assunzione delle vesti di candidato sublimando in una vera e propria condizione intrinseca di eleggibilità. Pertanto, anche se il giuramento è prestato dal solo candidato risultato vincitore, il rispetto dei suoi contenuti rappresenta una condizione sostanziale che ciascun contendente deve essere in grado di assicurare al momento della candidatura in quanto «sarebbe inammissibile e contrario alla natura del processo democratico»<sup>38</sup> consentire la partecipazione alle elezioni di chi *ab initio* fosse privo di tali attributi<sup>39</sup>.

#### 4. UNA DUPLICE “RATIFICA” CON LE DECISIONI N. 7 DELL’11 MARZO E N. 22 DEL 17 MARZO 2025

A seguito dell’esclusione della *leader* del Partito *S.O.S. România* il banco di prova sul quale testare i nuovi parametri non si è fatto attendere, complice l’annullamento delle elezioni. Come si è già detto,

<sup>34</sup> La democrazia, lo Stato di diritto e il rispetto della Costituzione «costituiscono le coordinate essenziali, immutabili e determinanti dello Stato romeno. L’adesione alla UE e alla NATO sono opzioni costituzionali fondamentali per la democrazia e rappresentano l’esito finale di un lungo e faticoso processo storico-politico raggiunto grazie agli sforzi dell’intera società romena e, in queste circostanze, costituiscono la garanzia dei valori sanciti dalla Costituzione. [...] L’erosione di questi valori e di queste garanzie equivale a un rifiuto delle scelte democratiche fondamentali stabilite dal rovesciamento del regime dittatoriale-comunista e imposte dagli imperativi della Rivoluzione del dicembre 1989 e dalla volontà sovrana del popolo romeno espressa dai referendum di approvazione della Costituzione del 1991 [...] e della sua legge di revisione del 2003». *Curtea Constituțională*, dec. n. 2 del 5 ottobre 2024, p.to 39.

<sup>35</sup> Dalle argomentazioni della Corte pare emergere un limite anche al processo di revisione costituzionale, il quale deve essere effettuato «nel pieno rispetto dei valori e delle regole democratiche, escludendo la regressione democratica o dello Stato di diritto. In quanto tale, la revisione costituzionale è sempre orientata alla valorizzazione e alla tutela dei valori e dei principi costituzionali, nonché dei diritti e delle libertà fondamentali». *Curtea Constituțională*, dec. n. 2 del 5 ottobre 2024, p.to 40. Benché non venga affermato apertamente, una tale indicazione, immediatamente successiva alle considerazioni sulla irreversibilità del processo di integrazione europea e della partecipazione all’Alleanza Atlantica, sembra prefigurare una sorta di ulteriore limite implicito al procedimento di modifica della Carta. Laddove i due fronti simbolici dell’adesione ai valori occidentali costituiscono i baluardi essenziali di difesa della democrazia romena, la loro abiura non potrebbe che conseguire ad un ripudio “sostanziale” di tale insieme di valori. Su questi temi, in generale, F. Guida, *L’idea di una Romania europea*, in *Il Mulino*, No. 4, 2013, 650 ss.

<sup>36</sup> *Curtea Constituțională*, dec. n. 2 del 5 ottobre 2024, p.to 44.

<sup>37</sup> *Idem*, p.to 41.

<sup>38</sup> *Idem*, p.to 48.

<sup>39</sup> *Ibidem*. L’adesione ai valori della Carta costituisce un carattere che il candidato matura nel corso del tempo, in funzione della sua partecipazione al dibattito pubblico la quale «deve essere caratterizzata da un discorso pubblico coerente e orientato al rispetto assiologico della Costituzione, al fine di imporre, consolidare e rafforzare in modo credibile un atteggiamento di lealtà costituzionale attraverso il dialogo e il confronto» (p.to 45).

l'invalidazione dell'intero processo ha comportato la ripresa del procedimento elettorale nella sua interezza, comprendendo la presentazione di nuove candidature.

Il primo a finire sotto la scure dei riveduti criteri è stato proprio Georgescu, la cui istanza è stata rigettata dall'Ufficio Centrale Elettorale. Secondo il *Biroul*, a seguito della decisione n. 2 del 5 ottobre 2024, la *Curtea* ha configurato un «nuovo quadro assiologico»<sup>40</sup> all'interno del quale si svolgono le elezioni presidenziali, prefigurando che coloro i quali decidano di candidarsi debbano «adempire alle condizioni che risultano dalla sacrosanta formula del giuramento [...] vale a dire rispettare la Costituzione e la difesa della democrazia, condizioni che il candidato deve soddisfare sin dal momento della presentazione della propria domanda»<sup>41</sup>. Poiché ai sensi dell'art. 147, comma 4 della Carta, le decisioni del Giudice delle leggi sono generalmente vincolanti dalla loro pubblicazione, corre l'obbligo dell'Ufficio di darvi seguito. Addirittura, il *Biroul* si è spinto ad affermare come la valutazione dei requisiti «formali» e «sostanziali di ordine speciale» previsti dalla legge n. 370 del 2004 e della Costituzione dovranno essere vagliati solo in via sussidiaria rispetto ai nuovi parametri «sostanziali e generali» dai quali dovrà emergere «un atteggiamento idoneo [...] a non violare il quadro costituzionale»<sup>42</sup> da parte del candidato. Di conseguenza, i contenuti della decisione n. 32 del 6 dicembre 2024 – benché non facciano mai espresso riferimento a Georgescu – portano a concludere che il candidato indipendente non soddisfi tali condizioni. Avendo violato le regole elettorali, egli è venuto meno al dovere di difesa della democrazia che si fonda sull'integrità del suffragio in assenza del quale è lo stesso ordinamento costituzionale a risultare alterato<sup>43</sup>.

Sottoposto ad una serie di ricorsi, il rigetto del *Biroul* è stato confermato *de plano* dalla Corte costituzionale con la decisione n. 7 dell'11 marzo 2025. Ad accomunare le diverse ragioni dei gravami era la natura ultronea del rifiuto disposto dall'Ufficio Elettorale Centrale, avendo operato al di fuori della rigorosa applicazione del dato normativo che non includerebbe le nuove prospettazioni della Corte. Premesso quanto già affermato in occasione del verdetto di ottobre in ordine all'imprescindibile vaglio degli «elementi contenuti nel giuramento di fedeltà [...] condizioni sostanziali di eleggibilità per la carica di Presidente della Romania, che il candidato deve soddisfare al momento della presentazione della propria candidatura»<sup>44</sup>, il Giudice delle leggi ha avvalorato la bontà del giudizio del *Biroul*. I riferimenti della decisione n. 2 del 5 ottobre 2024 costituiscono statuizioni di principio valide *erga omnes*, non circoscrivibili *intuitu personae*<sup>45</sup> e in quanto pronunciati dalla *Curtea* si impongono come vincolanti per ciascuna istituzione nazionale. Annullando «il processo elettorale del 2024 e riprendendolo integralmente (anche per quanto riguarda la presentazione delle candidature), a seguito dell'inosservanza del candidato delle norme di legge relative alla procedura elettorale, essenziali per la democrazia e lo Stato di diritto, la Corte costituzionale [ha] pronunciato una sentenza implicita e generalmente

<sup>40</sup> *Biroul Electoral Central*, dec. n. 18/D del 9 marzo 2025, reperibile all'indirizzo: [https://prezidentiale2025.bec.ro/wp-content/uploads/2025/03/decizie\\_18D.pdf](https://prezidentiale2025.bec.ro/wp-content/uploads/2025/03/decizie_18D.pdf).

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> Prosegue il provvedimento affermando che se l'Ufficio non provvedesse ad analizzare l'intero contesto della candidatura e convalidasse la registrazione, in assenza di una impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale, si concretizzerebbe la possibilità di vedere partecipare ed eventualmente vincere un candidato privo dei requisiti fondamentali imposti dalla formula del giuramento. Un'ipotesi alla quale non potrebbe che conseguire un nuovo provvedimento di annullamento della *Curtea* e annessa ripetizione del voto. *Ibidem*.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> *Curtea Constituțională*, dec. n. 7 dell'11 marzo 2025, p.to 118.

<sup>45</sup> *Idem*, p.to 123.

vincolante anche in merito al mancato rispetto delle condizioni previste dalla legge per la registrazione della candidatura presentata dal Sig. Călin Georgescu, rendendo inammissibile che, al momento della ripresa del processo elettorale, la stessa persona [...] possa essere considerata in possesso delle condizioni per accedere alla carica di Presidente»<sup>46</sup>.

Di indubbio rilievo è l'inciso conclusivo della Corte nella parte in cui ha escluso la violazione delle garanzie del giusto processo, non avendo Georgescu potuto prendere parte né al giudizio dinanzi al *Biroul*, né a quello difronte alla *Curtea*. Nel rigettare l'eccezione, il Collegio si è causticamente limitato ad affermare come alcuna tutela processuale possa estendersi a tale procedimento – ad eccezione della presentazione di memorie difensive da parte dell'interessato – il quale non ha carattere contenzioso e, soprattutto, è finalizzato a risolvere una controversia di natura “astratta”<sup>47</sup>. Significativo ricordare come proprio quest'ultimo aspetto fosse divenuto la base per la formulazione della *opinie separată* del Giudice Laura Iuliana Scântei allegata alla decisione n. 2 del 5 ottobre 2024 secondo la quale «sanzionare la violazione dei limiti della libertà di espressione è il risultato di procedure giudiziarie stabilite dalla legge che sono di competenza di altre istituzioni statali a seguito di un procedimento giudiziario e non un potere espressamente riconosciuto alla Corte costituzionale nell'esercizio della sua competenza di garantire il rispetto della procedura per l'elezione del Presidente della Romania»<sup>48</sup>.

Ad analoga sorte è andato incontro anche il tentativo di (ri)candidatura di Diana Șoșoacă. Diversamente dalla decisione n. 18/D del 3 ottobre 2024 con la quale il *Biroul* aveva approvato la sua registrazione, essendo *medio tempore* mutati i valori di riferimento ed essendo già intervenuta la Corte costituzionale ad escludere la compatibilità della condotta anti-atlantista e anti-europeista della candidata con la formula del giuramento presidenziale (*supra* § 3), all'Ufficio Centrale Elettorale non residuava che prenderne atto, rifiutando la richiesta<sup>49</sup>. Il responso definitivo, in ogni caso, è giunto con la decisione n. 22 del 17 marzo 2025 della *Curtea* laddove, a margine di una conferma dei più recenti *decisa*, ha fornito ulteriori spunti sui quali vale la pena concentrarsi.

Il primo riguarda la possibile sussistenza di un rapporto di pregiudizialità-dipendenza fra il giudizio di convalida della sua elezione a membro del Senato – nella legislatura 2020-2024 Diana Șoșoacă aveva ricoperto il ruolo di Senatrice – e il rigetto della sua candidatura per la Presidenza. La registrazione dell'Ufficio Elettorale della Circoscrizione n. 42 di Bucarest era stata impugnata sulla falsariga delle argomentazioni che in seguito verranno riproposte dinanzi alla Corte costituzionale. Poiché l'art. 52 della legge n. 208 del 2015, nell'individuare i requisiti per la candidatura a membro del Parlamento riporta, salvo qualche eccezioni di carattere formale<sup>50</sup>, condizioni analoghe a quelle previste (su base normativa) per la Presidenza, e

<sup>46</sup> *Idem*, p.to 111.

<sup>47</sup> *Idem*, p.to 128.

<sup>48</sup> *Curtea Constituțională*, dec. n. 2 del 5 ottobre 2024, p.to 5 *opinie separată*.

<sup>49</sup> *Biroul Electoral Central*, dec. n. 34/D del 15 marzo 2025, reperibile all'indirizzo: [https://prezidentiale2025.bec.ro/wp-content/uploads/2025/03/decizie\\_34D.pdf](https://prezidentiale2025.bec.ro/wp-content/uploads/2025/03/decizie_34D.pdf). Nell'ambito del ciclo elettorale avviato nel 2024, la Corte Costituzionale aveva già eseguito un «controllo di legittimità e costituzionalità della candidatura della Sig.ra Diana Iovanovici Șoșoacă», rilevando che la registrazione della sua candidatura «viola[va] i requisiti di eleggibilità previsti dalle disposizioni costituzionali di cui all'art. 1, commi 3 e 5, dell'art. 82, comma 2, in combinato disposto con gli artt. 148 e 149 della Costituzione, con riferimento ai valori della democrazia, dello Stato di diritto, del rispetto della Costituzione, correlati alla loro garanzia politico e militare, rispettivamente [derivanti] dall'appartenenza della Romania all'UE e alla NATO».

<sup>50</sup> L'art. 52, comma 14 della legge n. 208 del 2015 dispone che «non possono candidarsi le persone che, alla data di presentazione della candidatura, non soddisfano le condizioni previste dalla legge, le condizioni previste dall'art. 37 della Costituzione della Romania [...] e le persone che, alla data di presentazione della candidatura, sono state condannate in via definitiva alla reclusione per reati commessi intenzionalmente, a meno che non sia intervenuta la riabilitazione, l'amnistia post-condanna o la depenalizzazione».

poiché i ricorsi all'epoca presentati dinanzi al Tribunale di Bucarest erano stati respinti assumendo valore di giudicato, l'eventuale esclusione di Șoșoacă per l'elezione a Capo dello Stato si sarebbe configurata come una violazione del *ne bis in idem*<sup>51</sup>. Secondo la Corte costituzionale non vi sarebbe alcuna incompatibilità fra la sua eleggibilità a membro del Senato e la sua incandidabilità a Capo dello Stato trattandosi di due differenti procedure, assegnate a differenti organi giudicanti. E se fino a questo punto la risposta della *Curtea* non stupisce, più interessante è l'ulteriore differenziazione fra la funzione di parlamentare e di Capo dello Stato. Uno scarto che nelle parole del Collegio sembra deporre a favore di una sorta di originaria e "necessitata neutralizzazione" del Presidente della Repubblica nella fase ancestrale della candidatura in ragione della "solitudine" che ne caratterizza l'ufficio e che, invece, per un membro del Parlamento si risolve nella dinamiche "assembleari" che informano l'operatività dell'organo: «il Parlamento è un organo collegiale, che rappresenta il potere legislativo, mentre il Presidente della Romania è un organo unipersonale, parte del potere esecutivo. Pertanto, non si può sostenere che le condizioni di ammissibilità per le rispettive Dignità debbano essere identiche, ma possono essere diverse e variare a causa della loro posizione istituzionale e del loro ruolo nel sistema costituzionale»<sup>52</sup>.

Il secondo profilo lega l'esclusione di Șoșoacă a quella di Georgescu e attiene alla asserita "perpetuità" della sanzione. In entrambe le vicende i ricorrenti avevano sostenuto che il rigetto delle loro domande, benché riguardasse la tornata elettorale del 2025, avrebbe pregiudicato *ad libitum* qualsiasi loro velleità di prendere parte ad elezioni successive. Georgescu, infatti, era stato giudicato inidoneo in ragione dei fatti commessi nel processo elettorale del 2024 andato annullato. La Presidente del Partito *S.O.S. România*, invece, era stata esclusa sulla fedele riproposizione delle ragioni che avevano condotto alla decisione del mese di ottobre, senza un vero e proprio processo *bis* che ne affrontasse singolarmente le ragioni. In altri termini, laddove il procedimento elettorale del 2025 potesse ritenersi un mero prolungamento di quello oggetto di annullamento allora, e solo in questo caso, l'infrazione della incandidabilità avrebbe potuto considerarsi temporalmente limitata all'interno di un solo ciclo. Qualora fosse invece intervenuta una soluzione di continuità fra le due elezioni, l'esclusione fondata su fatti accaduti nella tornata trascorsa avrebbe creato una sorta di "precedente insanabile", destinato e perpetrarsi senza possibilità di riabilitazione.

La complessità del quesito non può dirsi essere stata risolta con linearità dalla Corte. La doglianza secondo la quale il *Biroul* avrebbe dovuto effettuare una nuova valutazione della candidatura di Diana Șoșoacă, «distinta da quella effettuata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 2 del 5 ottobre 2024»<sup>53</sup>, ha portato la *Curtea* a rilevare come «con la decisione n. 7 dell'11 marzo 2025 [essa] ha stabilito che il processo elettorale per l'elezione del Presidente della Romania nel 2025 rientra nelle stesse coordinate e nello stesso paradigma di garanzia della successione del mandato presidenziale del 2019»<sup>54</sup>. Un processo elettorale che per quanto «nuovo»<sup>55</sup> avrebbe come fonte generativa, «di avvio, organizzazione e svolgimento, la decisione n. 32 del 6 dicembre 2024»<sup>56</sup>. Di conseguenza, la Corte avrebbe «consentito l'applicazione diretta da parte del [*Biroul*]

<sup>51</sup> Cfr. *Curtea Constituțională*, dec. n. 22 del 17 marzo 2025, p.to 11.

<sup>52</sup> *Curtea Constituțională*, dec. n. 22 del 17 marzo 2025, p.to 59.

<sup>53</sup> *Idem*, p.to 50.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

<sup>55</sup> *Curtea Constituțională*, dec. n. 7 dell'11 marzo 2025, p.to 120. Una posizione che la Corte costituzionale ha in parte cercato di calmierare nella successiva decisione concernente l'eurodeputata affermando che "non esisterebbe" alcun ciclo elettorale precedente a quello del 2025, se non quello del 2019, frutto di una sola ed ininterrotta successione dei mandati nel corso del tempo. Cfr. *Curtea Constituțională*, dec. n. 22 del 17 marzo 2025, p.to 52.

<sup>56</sup> *Ibidem*.



della Costituzione solo per questo processo elettorale condotto nelle circostanze eccezionali determinate dall'annullamento del processo elettorale del 2024»<sup>57</sup>. Indi per cui, non vi sarebbe nessuna sanzione perpetua relativa ai medesimi «atteggiamenti, condotte, posizioni contrarie ai principi e ai valori costituzionali»<sup>58</sup>, le quali continueranno ad essere analizzate caso per caso, all'interno di una «certa temporalità legata alla ciclicità delle elezioni e alla valutazione della conformità dei candidati ai principi e ai valori costituzionali»<sup>59</sup>.

La complicata e a tratti macchinosa motivazione della Corte non convince del tutto. In primo luogo, infatti, permangono dei dubbi sulla riconducibilità delle tornate 2024 e 2025 all'interno di un unico processo. L'art. 52, comma 1 della legge n. 370 del 2004 affida al Giudice delle leggi la facoltà di annullare le elezioni se lo scrutinio e la determinazione dei risultati siano avvenuti con frodi tali da alterare l'assegnazione del mandato o l'ordine dei candidati ammessi al secondo turno<sup>60</sup>. In detta evenienza, la Corte «ordina la ripetizione del turno di scrutinio la seconda domenica successiva alla data dell'annullamento delle elezioni». In una simile ipotesi è ragionevole supporre un principio di continuità. La tempistica prevista per la riassunzione delle operazioni di voto segue l'ordinaria scansione bisettimanale che intercorre fisiologicamente fra i due turni, lasciando invariata, per esempio, l'istituzione degli uffici elettorali. Al contrario, se si prende l'inciso contenuto nella parte conclusiva della decisione n. 32 del 6 dicembre 2024, si vede chiaramente come l'invalidazione si ponga al di là di quanto prescritto dalla succitata disposizione legislativa la quale, peraltro, non viene neppure richiamata nelle motivazioni o nel dispositivo. In quell'occasione la Corte ha testualmente annullato l'«intero processo elettorale [...] svolto sulla base della decisione del governo n. 756 del 2024 sulla fissazione della data delle elezioni [...] e della decisione del governo n. 1061 del 2024 sull'approvazione del programma del calendario per lo svolgimento delle azioni necessarie per l'elezione»<sup>61</sup>. La conseguenza di tale decisione «riguarda tutte le operazioni elettorali effettuate sulla base delle due decisioni del governo, compresi i voti già esercitati nel secondo turno di votazioni»<sup>62</sup>. Per l'effetto, il procedimento elettorale «sarà ripreso nella sua interezza, con il Governo che fisserà una nuova data per l'elezione [...] nonché un nuovo calendario per eseguire le azioni necessarie. Tutti questi aspetti comprendono l'istituzione di nuovi uffici elettorali e lo svolgimento di una nuova campagna elettorale, corretta e trasparente, in relazioni ai principi e ai valori costituzionali»<sup>63</sup>. Poco importa che la Corte abbia utilizzato il verbo “riprendere”, a voler significare un *continuum* fra i due momenti<sup>64</sup>. L'insieme delle indicazioni suesposte fa propendere per una scissione tra il processo del 2024 e quello del 2025. Ancor più della dicitura nella quale si fa espressa menzione all'intero processo e anziché al singolo turno, è dal dettagliato elenco di operazione da ripetere che discende lo iato tra le due elezioni<sup>65</sup>.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> *Curtea Constituțională*, dec. n. 22 del 17 marzo 2025, p.to 50.

<sup>59</sup> *Ibidem*.

<sup>60</sup> *Cfr. Curtea Constituțională*, dec. n. 39 del 14 dicembre 2009.

<sup>61</sup> *Curtea Constituțională*, dec. n. 32 del 6 dicembre 2024, p.to 19.

<sup>62</sup> *Ibidem*.

<sup>63</sup> *Curtea Constituțională*, dec. n. 32 del 6 dicembre 2024, p.to 20.

<sup>64</sup> Per una visione contrastante si veda l'intervista rilasciata dalla Giudice della *Curtea Elena-Simina Tănăsescu* a Jean-Philippe Derossier, dal titolo *Élection présidentielle en Roumanie : comprendre en cinq questions à Elena-Simina Tănăsescu, Juge à la Cour constitutionnelle de Roumanie*, in data 16 giugno 2025, reperibile all'indirizzo: <https://www.etudesparlementaires.fr/actualite/election-presidentielle-en-roumanie-comprendre-en-cinq-questions/>.

<sup>65</sup> La decisione della Corte può dirsi insita nella determinazione stessa dei motivi che hanno spinto all'annullamento. Non si è trattato, infatti, di un vizio occorso in occasione del voto o dello spoglio, quanto di un più articolato e diffuso processo di alterazione della volontà degli elettori e della pari opportunità fra i candidati perpetratosi durante la fase finale della campagna elettorale. A poco sarebbe servita la mera ripetizione del voto a breve distanza. Motivo per il quale fra la tornata di novembre 2024 e quella di maggio 2025 sono intercorsi quasi sei mesi.

Per quale ragione annullare l'intero processo – ammesso che ciò sia avvenuto – per poi negare l'assunzione di una simile scelta? È qui che sembra intrecciarsi un cortocircuito di possibili motivazioni che combinano l'argomento giuridico alla polemica politica. Nel tentativo di muoversi con il dovuto rigore, rischiando di non eccedere sul piano speculativo, si cercherà di offrire una possibile e al tempo stesso attenta chiave di lettura, ritenuta la più plausibile.

La ragione della duplicazione dei processi elettorali ha a che fare *prima facie* con l'esclusione di Georgescu dal voto del 2025. Qualora fosse stata ordinata la mera ripetizione del turno vulnerato non ci sarebbe stata nessuna possibilità di escludere la partecipazione del candidato indipendente la cui candidatura era stata già registrata dal *Biroul*. Di converso, per quale ragione ordinare la ripresentazione delle candidature laddove si fosse deciso di rimanere all'interno del medesimo procedimento elettorale? Delle due l'una, come si suol dire. Il pericolo sottostante, oltre che nella sua dimensione politica, rischiava di assumere una portata sistemica e a farne maggiormente le spese sarebbe stata proprio la Corte costituzionale. Non bisogna dimenticare come fra l'annullamento del voto e l'estromissione di Georgescu le sue quotazioni, registrate praticamente all'unanimità dai sondaggi, indicassero una sua ascesa passata dal 22,94% iniziale al celere superamento della soglia del 40%. La sua ipotetica vittoria, a lato della principale questione attinente all'intromissione estera (russa) nelle dinamiche elettorali della Romania, avrebbe vanificato la già fortemente discussa decisione di dicembre della *Curtea*, con l'ulteriore innesco di un possibile conflitto fra il Capo dello Stato e l'organo di garanzia con esiti imprevedibili.

Al tempo stesso, però, la disunione dei momenti elettorali avrebbe inasprito la portata dei provvedimenti contro Georgescu e Șoșoacă introducendo una sanzione di tipo “permanente”. Sia concesso qui la proposizione di un parallelo dal quale emerge l'inopportunità, almeno in base agli apprezzamenti provenienti dal piano sovranazionale, di provvedimenti irreversibili che incidano sui diritti elettorali stante il loro difetto di proporzionalità. Uno dei casi più noti è quello riguardante l'allora Presidente della Lituania Rolandas Paksas, il primo Capo di Stato europeo ad essere rimosso dall'incarico sotto la scure dell'*impeachment*<sup>66</sup>. Dinanzi alle intenzioni dell'ex Presidente, il cui sostegno popolare rimaneva saldo, di ripresentarsi come candidato, il *Seimas* emendò la legislazione sull'elezione presidenziale introducendo una ipotesi di incandidabilità per chi fosse stato rimosso attraverso il processo costituzionale di messa in stato di accusa<sup>67</sup>. La novella, purtuttavia, stabiliva un tempo limite entro cui avrebbe operato il divieto, commisurandolo nell'arco temporale di non meno di cinque anni. Impugnata dinanzi alla Corte costituzionale, nel confermare l'assenza di vizi di illegittimità, ella ne rafforzò il proposito giacché aggiunse che il bando non poteva essere temporalmente limitato ma che l'unica lettura costituzionalmente conforme

<sup>66</sup> Per una ricostruzione complessiva S. Gianello, *Funzioni e responsabilità del Capo dello Stato nelle giurisprudenze costituzionali*, Giappichelli, 2018, 307 ss. In aggiunta, M. Simion, *Liability of the President in Lithuania. The Case of President Rolandas Paksas*, in *International Journal of Juridical Science*, No. 4, 2013, 206 ss.; R. Krickus, *The Presidential Crisis in Lithuania: Its Roots and the Russian Factor*, in *Lithuanian Quarterly Journal Of Arts and Science*, Vol. 3, No. 3, 2007; A. Bozzini, *L'impeachment del Presidente Paksas*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, No. 4, 2004, 1864 ss. e R. Lopata, A. Matonis, *Several Causes of the Presidential Crisis in Lithuania*, in A. Jankauskas (ed.), *Lithuanian Political Yearbook 2003*, Vilnius, 2004, 11 ss.

<sup>67</sup> Ai sensi dell'art. 86 della Costituzione lituana «the person of the President of the Republic shall be inviolable: while in office, he may neither be arrested nor held criminally or administratively liable. The President of the Republic may be removed from office ahead of time only for gross violation of the Constitution or breach of oath, also when it transpires that a crime has been committed. The issue of removal of the President of the Republic from office shall be decided by the Seimas according to the procedure for impeachment proceedings». La rimozione impone una maggioranza congressuale dei 3/5, il cui voto dovrà esprimersi previo giudizio della Corte costituzionale sulla fondatezza delle accuse. Solo laddove la Corte si esprima positivamente sarà possibile procedere all'eventuale condanna del Presidente della Repubblica. Sulla vicenda in questione, si veda Lithuanian Constitutional Court, *Case No. 14/04*, 31 marzo 2004.

ne avrebbe imposto il carattere della definitività<sup>68</sup>. Fu così che, a stretto giro, il *Seimas* intervenne con un secondo provvedimento con il quale si stabiliva la permanente incandidabilità per qualunque persona rimossa dal proprio ufficio pubblico attraverso *impeachment*, anche per la carica di parlamentare. La vicenda finì alla Corte di Strasburgo, innanzi alla quale venne invocata da Paksas la violazione dell'art. 3, prot. 1 della CEDU che salvaguarda il diritto a libere elezioni<sup>69</sup>. Dopo aver ripercorso la “peculiarità” del processo d'*impeachment* lituano, stante l'irreperibilità nel consesso del Consiglio d'Europa di procedure similari incidenti anche sull'esercizio dei diritti elettorali da parte del condannato, il Giudice europeo rinvenne la violazione della Convenzione stante un palese difetto di proporzionalità della misura impugnata. Nelle parole conclusive della Corte, «having regard to all the above factors, especially the permanent and irreversible nature of the applicant's disqualification from holding parliamentary office, the Court finds this restriction disproportionate and thus concludes that there has been a violation of Article 3 of Protocol No. 1»<sup>70</sup>.

Ovviamente permangono diversità sensibili fra l'accennata vicenda lituana e quella romena: su tutte, l'intervento della Corte EDU fu in quel caso possibile solo perché il destituito Presidente Paksas invocò la violazione della Convenzione in ragione della sua impossibilità di concorrere per il *Seimas*, oltre che per la Presidenza del Paese. È risaputo che l'art. 3, prot. 1 della CEDU non possa essere invocato dinanzi a supposte violazioni palesatesi in occasione di procedimenti elettivi del Capo dello Stato. Il *case law* della Corte di Strasburgo è odiernamente granitico nell'escludere *ratione materiae* l'applicabilità del diritto a libere elezioni qualora invocato al di fuori dei processi di investitura dei membri di un organo legislativo, ancorché non di livello nazionale. Lo stesso Georgescu, che aveva proposto ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo a seguito della decisione n. 32 del 6 dicembre 2024 si è visto rigettare il reclamo per dette ragioni<sup>71</sup>. Dunque, anche se è del tutto improbabile che la previsione di un ipotetico divieto di candidabilità permanente pronunciato dalla *Curtea* sarebbe incorso in una censura sul fronte del controllo sovranazionale, è probabile la sua “giustificazione” avrebbe trovato maggiori difficoltà di accoglimento. Si sarebbe pur sempre trattato di un bando vitalizio individuato secondo modalità pretorie nel quadro di una non certo irreprensibile argomentazione giuridica *praeter legem* e, soprattutto, *praeter Constitutionem*, per di più pronunciato in una fase particolarmente tormentata della democrazia e dell'ordinamento costituzionale romeno.

<sup>68</sup> Lithuanian Constitutional Court, *Case No. 24/04*, 25 maggio 2004.

<sup>69</sup> Per un commento L. Trucco, *L'impeachment del Presidente lituano davanti alla Corte di Strasburgo*, in *Quad. Cost.*, No. 2, 2021, 431 ss. Passim, C. Ciuffetti, *Il diritto a libere elezioni: orientamenti del Consiglio d'Europa e giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Federalismi.it*, Focus Human Rights, No. 1, 2013 e Corte EDU, Grand Chamber, *Advisory Opinion on the assessment, under Article 3 of Protocol No. 1 to the Convention, of the proportionality of a general prohibition on standing for election after removal from office in impeachment proceeding*, Requested by the Lithuanian Supreme Administrative Court (P16-2020-002), Strasburgo, 8 aprile 2022. Per una raccolta della giurisprudenza sull'art. 3, Prot. 1, Corte EDU, *Guide on Article 3 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights*, 28 febbraio 2025.

<sup>70</sup> Corte EDU, Grand Chamber, *Case of Paksas v Lithuania*, Appl. no. 34932/04, 6 gennaio 2011, p.to 112.

<sup>71</sup> L'unica eccezione alla regola è rappresentata dalla possibilità che le attribuzioni del Capo dello Stato – specie in ambito legislativo – ne consentano l'equiparazione al Parlamento. Nel caso della Romania, «the President's power accessory to the Parliament's legislative power is not a competence pertaining to the proper act of lawmaking, but must be construed as being necessary and strictly limited to the system of the inter-institutional “checks and balances”, common to most European democracies [...] In the light of the above, the Court finds no indication that the powers of the President of Romania are such as to make that office part of the “legislature” of the respondent State, within the meaning of Article 3 of Protocol No. 1 to the Convention». Corte EDU, Fourth Section, *Decision, Case of Călin Georgescu v. Romania*, Appl. no. 37327/24, 11 febbraio 2025, p.ti 25-27.

## 5. LA DECISIONE N. 17 DEL 16 MARZO 2025: UN'APPARENTE DISSONANZA... IN CERCA DI ULTERIORI CONFERME

Quello che sembrava profilarsi come un nuovo filone giurisprudenziale si è scontrato con un tendenziale *revirement* che solleva dubbi circa il margine di discrezionalità della Corte costituzionale e la coerenza con la quale possa dispiegarsi il controllo sulle candidature alla Presidenza. Ci si riferisce alla decisione n. 17 del 16 marzo 2025 con la quale, risolvendo il ricorso presentato contro il provvedimento di registrazione n. 31D del 15 marzo del *Biroul*<sup>72</sup>, il Giudice delle leggi ha confermato la candidatura di George Simion, il candidato dell'AUR, a fronte di una serie di rilievi simili a quelli affrontati nell'*affaire* Șoșoacă. Secondo il reclamo, «il Sig. George Simion [avrebbe] rilasciato dichiarazioni e intrapreso azioni pubbliche che violano i principi costituzionali e lo Stato di diritto, in quanto [avrebbe] incitato alla violenza, attaccato le istituzioni statali e promosso discorsi estremisti che minano l'ordine costituzionale. A questo proposito, si sostiene che George Simion [...] abbia preso parte a proteste violente e abbia avuto scontri con le forze dell'ordine»<sup>73</sup>.

Che persista una certa “magmaticità” nella profilazione dei possibili intenti perseguibili lo si comprende in modo quasi sintomatico dalle conclusioni del Pubblico Ministero, parte necessaria del contenzioso dinanzi alla Corte. Dopo aver posto il proprio *placet* sulla competenza del Giudice delle leggi stante la parte “formale” del ricorso, ossia la carenza di motivazioni insita nella decisione di *Biroul*, qualche dubbio si è palesato in merito agli altri aspetti invocati, ovvero alle condotte pubbliche del candidato: su tali profili «il rappresentante del Pubblico Ministero sostiene che questi possono riguardare varie forme di responsabilità, lasciando alla discrezionalità della Corte valutare se essi sollevino questioni dal punto di vista dei criteri di ammissibilità previsti dalla Costituzione»<sup>74</sup>.

Il problematico margine di apprezzamento decisionale si è mostrato in tutta la sua ampiezza nella fattispecie in questione. Se una serie di doglianze – vizi lamentati in ordine alle firme contenute nelle liste dei sostenitori – non potevano dirsi fondate dal punto di vista formale, è sull'orizzonte sostanziale che la decisione desta “sorpresa”. Quanto a tali domande, si legge, la Corte «rileva che esse non formulano critiche circa le condizioni di eleggibilità e gli impedimenti costituzionali alla carica di Presidente»<sup>75</sup>, bensì «esprimono valutazioni e opinioni personali del candidato»<sup>76</sup>. Vieppiù, e si tratta di un aspetto che non deve rimanere inosservato, a dispetto della canonica ricostruzione delle coordinate

<sup>72</sup> Reperibile all'indirizzo: [https://prezidentiale2025.bec.ro/wp-content/uploads/2025/03/decizie\\_31D.pdf](https://prezidentiale2025.bec.ro/wp-content/uploads/2025/03/decizie_31D.pdf)

<sup>73</sup> *Curtea Constituțională*, dec. n. 17 del 16 marzo 2025, p.to 3. Il principale oggetto di contestazione verteva sul fatto che l'Ufficio Elettorale Centrale, diversamente da quanto fatto a seguito della decisione n. 2 del 5 ottobre 2024, si fosse limitato alla supervisione dei requisiti indicati dalla legge n. 370 del 2004 senza porre l'accento sui nuovi criteri estrapolati dalla Corte costituzionale. Fra le censure non considerate dal *Biroul* veniva indicato l'appoggio di Simion a Georgescu, successivo al suo arresto, avendone pubblicamente sostenuto l'investitura alla carica di Primo Ministro qualora eletto Presidente. Il *leader* del Partito dell'*Alianța pentru Unirea Românilor*, nel suo discorso pubblico, avrebbe assunto posizioni, proclami e condotte sovrapponibili a Șoșoacă e che ne avevano giustificato il rigetto della candidatura. È stato dichiarato “persona non gradita” in Ucraina e, soprattutto in Moldavia, in quanto le sue posizioni irredentiste rappresentano un pericolo per la sicurezza dello Stato e per la stabilità del Paese (p.ti 14-16). In più occasioni sono state mosse nei suoi riguardi accuse di legionarismo, antisemitismo, estremismo, discriminazione e intolleranza, a cui si aggiungerebbe una comprovata affinità filo-russa. Per tutto ciò «si ritiene che George Simion professi un discorso antidemocratico costante e una condotta sistemica, persistente e di lunga durata, intesa a incidere sui fondamenti costituzionali dello Stato romeno e sull'appartenenza della Romania alle strutture euro-atlantiche. Dichiarazioni pubbliche, posizioni ed espressioni di convinzioni in contraddizione con i valori costituzionali e le esigenze di una società democratica sono motivi sufficienti per indicare che il Sig. George Simion, in quanto candidato alla carica di Presidente della Romania, metta in discussione l'obbligo di rispettare la Costituzione» (p.ti 26 e 27).

<sup>74</sup> *Curtea Constituțională*, dec. n. 17 del 16 marzo 2025, p.to 32.

<sup>75</sup> *Idem*, p.to 40.

<sup>76</sup> *Ibidem*.

normative e giurisprudenziali che la Corte è solita premettere nelle proprie motivazioni, nella vicenda è completamente scomparso ogni riferimento ai criteri costituzionali di nuovo conio. Non una traccia, al punto che improvvisamente i parametri di risoluzione del contenzioso sono tornati ad essere i soli stabiliti dall’art. 37, in combinato con l’art. 40, comma 3 della Costituzione e dall’art. 27 della legge n. 370 del 2004.

Una “mancanza” sottolineata dalla Giudice Scânteî, redattrice di una nuova *concurring opinion* – dopo quella *separata* formulata nella decisione n. 5 del 2 ottobre 2024 – dai contenuti critici nei confronti dell’operato dei colleghi. Il punto dolente dell’impianto argomentativo non andrebbe considerato nella possibilità di una differente valutazione della condotta di Simion qualora posta a confronto con l’azione pubblica di Șoșoacă, e più limitatamente di Georgescu; quanto nel fatto che la Corte non ha espresso alcun giudizio sulla stessa considerando i rilievi nei confronti del Presidente dell’AUR come una sommatoria di generiche critiche alle sue opinioni. Un’omissione «tanto meno giustificata in quanto le [...] condizioni di eleggibilità sono state esplicitamente enunciate e precedentemente analizzate dalla Corte costituzionale nel caso di altri candidati, rispettivamente con la dec. n. 2 del 2024 e con la dec. n. 7 del 2025»<sup>77</sup>. A meno di un’inversione giurisprudenziale e di una disparità di trattamento dei candidati, la *Curtea* non avrebbe potuto esimersi dal verificare se Simion soddisfacesse i requisiti di natura costituzionale relativi al rispetto della Costituzione.

Una doglianza particolare di “metodo”<sup>78</sup>, a cui se ne somma una generale nel “merito”, estesa alla possibilità rivendicata dalla *Curtea* (nelle altre due decisioni) di poter giudicare il tenore subiettivo della condotta pubblica dei candidati. Le condizioni generali di eleggibilità di natura sostanziale elaborate dalla Corte «non possono avere come bersaglio il discorso, le opinioni, le dichiarazioni pubbliche o gli atteggiamenti della persona che presenta la propria candidatura [...] poiché tutti questi aspetti di natura soggettiva rientrano nella sfera della libertà di espressione di coloro che si candidano a una carica, una libertà protetta e garantita dalla Costituzione»<sup>79</sup>. L’eventuale sanzione al superamento dei limiti alla libertà di espressione «può essere il risultato di procedure giudiziarie previste dalla legge, di competenza di altre istituzioni statali, e non può essere esercitata dalla Corte costituzionale come attribuzione implicita o derivata dalla sua competenza generale di vigilare sul rispetto della procedura di elezione del Presidente della Romania»<sup>80</sup>. Come più volte ribadito dalla stessa Corte costituzionale, se il contenzioso elettorale riguardante il Capo dello Stato si concreta in un giudizio riconducibile nell’alveo tassonomico dei procedimenti astratti, di legittimità più che di merito, dovrebbe essere una conseguenza logico-giuridica l’impossibilità di estenderne la cognizione ai profili soggettivo-sostanziali, estrapolabili e giustiziabili solo a seguito di una valutazione materiale del comportamento del candidato.

Più di ogni altra considerazione, infine, secondo Scânteî, anche ove si volesse affermare una simile competenza della Corte, ciò implicherebbe necessariamente l’elaborazione di «condizioni e criteri

<sup>77</sup> *Idem*, p.to 3 *opinie concurență*.

<sup>78</sup> Per quanto, a giudizio della Giudice Scânteî, la Corte non avrebbe potuto sottrarsi alla giurisdizione da essa stessa stabilita, rimane fermo che qualora il Collegio si fosse spinto a porre sotto analisi le azioni pubbliche di Simion avrebbe dovuto rigettare il ricorso, in quanto «non può vietare ad una persona di esercitare il suo diritto di essere eletta esclusivamente perché ha ritenuto che la persona in questione abbia violato i limiti del diritto alla libera espressione previsti dall’art. 30, comma 7 della Costituzione». *Curtea Constituțională*, dec. n. 17 del 16 marzo 2025, p.to 4 *opinie concurență*.

<sup>79</sup> *Curtea Constituțională*, dec. n. 17 del 16 marzo 2025, p.to 5 *opinie concurență*.

<sup>80</sup> *Ibidem*.



oggettivi chiari, precisi e prevedibili, accompagnati da garanzie effettive che riflettano il diritto a un giusto processo, affinché tale valutazione non sia soggettiva e arbitraria»<sup>81</sup>. Detto diversamente, per quanto l'*opinie* non si spinga a tanto, affinché l'estensione della giurisdizione si possa ritenere conforme ai principi dello Stato di diritto e della democrazia costituzionale che governano l'ordinamento romeno, come indicato dall'art. 1, comma 3 della Costituzione, occorrerebbero almeno due modifiche difficilmente rinunciabili: la trasformazione procedurale del processo elettorale dinanzi alla Corte, integrando quantomeno la partecipazione dell'interessato e dilatando i termini per l'esercizio del diritto di difesa da un lato e, dall'altro, la previsione di un quadro di riferimento chiaro, intellegibile e prevedibile, per impiegare un linguaggio caro alla Corte EDU. Un traguardo difficilmente raggiungibile in assenza di un intervento additivo/conformativo della legge n. 370 del 2004 da parte del *conditor iuris*.

## 6. ALCUNE RIFLESSIONI D'INSIEME SUL NUOVO CORSO DELLA CURTEA CONSTITUȚIONALĂ IN TEMA DI CONTENZIOSO ELETTORALE PER LA PRESIDENZA DELLA ROMANIA

Queste ultime considerazioni dimostrano come diverse siano le ombre che ammantano la più recente giurisprudenza della Corte. Le modalità con le quali sono state desunte le nuove condizioni di eleggibilità, a dispetto di quanto sbrigativamente sostenuto dal Giudice delle leggi<sup>82</sup>, impattano significativamente sul carattere della loro conoscibilità. Anche laddove, per proporre un parallelo con la giurisprudenza di Strasburgo, ci si voglia spingere ad attribuire alle nuove restrizioni il perseguimento di uno scopo legittimo, di certo non si potrà sostenere il carattere altrettanto essenziale della prevedibilità, corollario indefettibile del principio di legalità<sup>83</sup>. Il fatto che la Corte abbia per la prima volta, a distanza di anni, enucleato dei nuovi criteri valutativi non previsti testualmente dalla normativa costituzionale e primaria di riferimento è la plastica affermazione della loro imprevedibilità, o comunque dell'impossibilità di orientare la condotta del singolo nella consapevolezza della sanzione in caso di violazione. Lo stesso richiamo delle nuove condizioni senza alcuna continuità pratica – come dimostrato dalle vicende Șoșoacă e Georgescu qualora poste a raffronto con il verdetto riguardante Simion – aumenta con indubbia evidenza il tasso di aleatorietà, per non parlare di vera e propria arbitrarietà, con cui il Giudice delle leggi ha ritenuto, almeno per il momento, di poter ricorrere allo strumento.

La vicenda riguardante George Simion è indicativa e merita di essere evidenziata in quanto non si tratta solamente di una diversa valutazione sulla rilevanza della condotta attribuita al candidato dell'AUR. Portando il ragionamento alle estreme conseguenze si potrebbe anche sostenere che la Corte costituzionale abbia ritenuto le azioni contestate a Simion non provate o comunque dotate di una "pericolosità" costituzionale e democratica al di sotto del livello di guardia il cui superamento impone il suo l'intervento. Tuttavia, non è quanto accaduto. Nella decisione n. 17 del 16 marzo 2025 il Giudice delle leggi

<sup>81</sup> *Ibidem*.

<sup>82</sup> Trattandosi di criteri insiti nella Carta e naturalmente legati alla funzione presidenziale, la loro conoscibilità dovrebbe darsi *in re ipsa*. Cfr. *Curtea Constituțională*, dec. n. 2 del 5 ottobre 2024, p.to 50

<sup>83</sup> Rifacendosi alla Corte EDU, «one of the requirements flowing from the expression "prescribed by law" is foreseeability. Thus, a norm cannot be regarded as a "law" unless it is formulated with sufficient precision to enable the citizen to regulate his conduct: he must be able – if need be with appropriate advice – to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail». *Ex plurimis*, Corte EDU, *Rekviényi v. Hungary*, Appl. no. 25390/94, 20 maggio 1999, p.to 34.

ha ommesso qualsiasi richiamo ai nuovi indici costituzionali diffusamente richiamati nei ricorsi presentati avverso la registrazione del *Biroul*, dando vita a quello che senza troppi giri di parole si potrebbe definire un *non liquet*. Un margine di manovra (ancora) troppo indefinito e foriero di dar vita ad una eterogeneità dei fini fra cui, su tutti, la possibilità che in futuro una *Curtea* maggiormente politicizzata – aspetto affatto remoto considerati i fenomeni di *capture* verificatisi all’interno di alcuni limitrofi Paesi dell’Est europeo<sup>84</sup> – possa farne un uso “selettivo”, operando sulle condizioni di candidabilità così da escludere dalla corsa alla Presidenza candidati invisi alla maggioranza<sup>85</sup>.

A dispetto di ciò, laddove sono stati impiegati i nuovi criteri, è come se la Corte «moved Art. 146 (k) militant democracy instruments to Art. 146 (f), without the attendant procedural guarantees»<sup>86</sup>. La prima disposizione indicata è quella che attribuisce alla *Curtea* il potere sciogliere i partiti e le organizzazioni politiche le quali, attraverso i loro obiettivi o la loro attività, si battono contro il pluralismo politico, i principi dello Stato di diritto o la sovranità, l’integrità o l’indipendenza della Romania<sup>87</sup>. La seconda, invece, è quella che le affida la vigilanza sulla procedura elettiva del Capo dello Stato. Come si può facilmente intendere, è del tutto diverso il tenore complessivo delle due disposizioni, come le funzioni che da esse discendono in capo dal Giudice costituzionale. Per quanto non si possa pretendere che in detti ambiti la definizione delle fattispecie assurga al livello di tassatività proprio della determinazione penalistica, è pur vero che l’art. 40 della Carta identifica in maniera relativamente puntuale tanto le condizioni affinché le formazioni politiche possano porsi sistemicamente in condizioni di convergenza con quanto voluto dal Costituente, quanto il potere di supervisione della Corte, la cui scure può addivenire sino alla loro dissoluzione. Un compito a cui corrisponde un vaglio di natura “sostanziale” il quale, immerso nel contesto storico-politico e giuridico del Paese, non potrà che focalizzarsi sulle finalità del partito preso in considerazione, sul progetto politico e sulle idee propagandate, sulla condotta dei suoi membri, sulla capacità di realizzazione degli obiettivi e, in definitiva, sulla sua “pericolosità” democratica e costituzionale.

Nulla di tutto ciò è stato predisposto per la verifica delle condizioni in presenza delle quali registrare la candidatura alla Presidenza. In questa evenienza, il sindacato originariamente pensato per la Corte non avrebbe potuto che essere “formale” o “astratto” in quanto ad esserlo sono – o forse sarebbe meglio dire erano – le condizioni di eleggibilità previste dalla Carta e dalla legge, da cui discende la stringente tempistica per la presentazione dei ricorsi contro le decisioni dell’Ufficio Centrale Elettorale, le modalità procedurali del giudizio e il fatto che non è neppure contemplata la presenza della parte interessata.

Per un raffronto si considerino i contenuti del *Code of Good Practice in Electoral Matters* della Commissione di Venezia alla voce *Deprivation of the right to vote and to be elected* di cui alla lett. d)<sup>88</sup>. Ivi si legge come l’esclusione dell’elettorato (attivo e passivo) possa avvenire in presenza delle seguenti condizioni,

<sup>84</sup> Essendovi amplissima bibliografia, valga l’ampia e precisa ricostruzione di A. Di Gregorio, *Tra vulnerabilità politica e possibilità di “cattura”: la selezione dei giudici costituzionali nelle esperienze dell’Europa centrale ed orientale*, in DPCE Online, 281 ss. *Passim*, M. Cartabia, *Le Corti e la democrazia*, in *Quad. Cost.*, No. 1, 2025, 69 ss. Sul ruolo delle Corti costituzionali nei contesti di regressione costituzionale, A. Di Gregorio, *Constitutional Courts in the Context of Constitutional Regression. Some Comparative Remarks*, in M. Belov (ed.), *Courts, Politics and Constitutional Law. Judicialization of Politics and Politicization of the Judiciary*, Routledge, 2020, 209 ss.

<sup>85</sup> Cfr. R. Cornea, *Romanian Militant Democracy in Action. Shielding Democracy from Subversion and Annulment of the Elections*, in *VerfBlog*, 1° gennaio 2025.

<sup>86</sup> B. Iancu, *Militant Democracy and Rule of Law in Three Paradoxes: The Annulment of the Romanian Presidential Elections*, cit., 15.

<sup>87</sup> Art. 40, comma 2 della Costituzione.

<sup>88</sup> Il documento è reperibile all’indirizzo: <https://rm.coe.int/090000168092af01>.

cumulativamente considerate: a) un'apposita previsione legislativa; b) il rispetto della proporzionalità; c) l'incapacità mentale o una condanna penale per crimini particolarmente gravi, con l'ulteriore previsione che la privazione per vizio di mente non possa prescindere da un provvedimento emesso da un Tribunale a seguito di un'attenta istruttoria<sup>89</sup>. Ora, non vi sono grossi dubbi circa il fatto che la sanzione inflitta a Șoșoacă e a Georgescu non corrisponda ad una vera e propria *deprivation* dell'elettorato passivo, non precludendo, per esempio, la possibilità del candidato rimasto escluso di concorrere per un seggio al Parlamento nazionale e finanche a quello europeo. Se, però, ci si appropria "analogicamente" alle indicazioni della Commissione di Venezia, estendendole (un po' forzatamente) anche ad ipotesi più circoscritte, contenute in declaratorie di incandidabilità, ci si accorgerà come due delle tre condizioni non risultano rispettate dall'impianto prospettato dalla Corte costituzionale – e già di per sé ciò basterebbe a configurarlo in violazione dello strumento di *soft law* – mentre sulla terza permangono perplessità. Muovendo da quest'ultima, infatti, anche alla luce di quanto si è messo in evidenza (*supra* § 4) va da sé che la proporzionalità del provvedimento potrebbe dirsi sussistente solo quando si configurasse l'esclusione come non definitiva, ossia legata alla singola tornata elettorale. Al di là di ciò, però, di certo non potranno dirsi soddisfatte le pretese di legalità che impongono la circostanziata previsione normativa delle condizioni in presenza delle quali l'esclusione potrà essere pronunciata, così come l'altrettanto necessario intervento di una condanna penalmente rilevante. Proprio quest'ultimo elemento, ancorché scisso dalla configurabilità criminale della condotta, è però indice di quello che pare essere un imprescindibile passaggio pregiudiziale alla restrizione dei diritti elettorali: un giudizio emesso da un Tribunale.

Premessa l'assenza di una decisione giurisdizionale nella vicenda Georgescu e ancor meno in quella Șoșoacă, il rigetto non è avvenuto sulla base di comportamenti penalmente rilevanti. Se per il primo sono valse le accuse di violazione – diretta e indiretta – della normativa elettorale, per la Presidente del Partito *S.O.S. România* l'esclusione è seguita alla rielaborazione dell'impegno romeno all'interno dell'Unione europea e della NATO, da cui una sorta di irreversibilità del processo integrativo. Più in profondità, l'elaborazione del nuovo parametro euroatlantico, al punto da farlo divenire una precondizione assoluta per chi ambisca a Palazzo Cotroceni, è potuta avvenire sulla base di una duplice affermazione: il ruolo centrale del Presidente in politica estera e l'ipotizzabile inclusione della permanenza in seno ai due consessi nell'ambito della "clausola di rigidità" prevista all'art. 152, commi 1 e 2 della Costituzione dove si sottrae al potere di revisione costituzionale il carattere nazionale, indipendente, unitario e indivisibile dello Stato, la forma di governo repubblicana, l'integrità territoriale, l'indipendenza della giustizia, il pluralismo politico e alla lingua ufficiale, nonché la soppressione dei diritti e delle libertà fondamentali dei cittadini, o le relative garanzie. A meno di non voler affermare che qualunque modifica *in peius* delle relazioni con UE e NATO coincida *ex se* con la soppressione *quota parte* dei diritti e delle libertà fondamentali, non v'è traccia che consenta di derivare un divieto di fuoriuscire dalle due organizzazioni sovranazionali dal suddetto art. 152 della Costituzione. Basti qui ricordare quanto stabilito dalla revisione costituzionale del 2003 laddove vennero inseriti l'art. 148 e l'art. 149 della Carta, rispettivamente funzionali all'ingresso nell'Unione europea e nella NATO. Ambedue le disposizioni sono espressamente focalizzate sugli aspetti procedurali relativi ai processi di adesione. Rispetto alla prima, se si fa eccezione al secondo comma, dove si stabilisce la prevalenza del diritto comunitario sulla fonte legislativa interna,

<sup>89</sup> Su questi temi, G. Citroni, I. Spigno, P. Tanzarella (eds.), *The Right to Political Participation A Study of the Judgments of the European and Inter-American Courts of Human Rights*, Routledge, 2022.

e al quarto, che prescrive il dovere di tutte le istituzioni (compresa la Presidenza della Repubblica) di garantire la completa attuazione delle obbligazioni che da ciò derivano, per il resto si sancisce che l'adesione della Romania all'Unione europea dovrà avvenire mediante una legge approvata in seduta comune dalla Camera dei deputati e dal Senato, con la maggioranza qualificata dei due terzi<sup>90</sup>.

La stessa giurisprudenza della Corte costituzionale, nel tratteggiare i rapporti fra la dimensione interna e quella esterna, non si era mai spinta sino di determinare un legame inscalfibile. Nella decisione n. 148 del 2003, ad esempio, il Giudice delle leggi specificò che gli effetti dell'atto di adesione all'Unione europea non comportassero una profonda incidenza sulla sovranità del Paese, al più una sua relativizzazione<sup>91</sup>, e che attraverso il trasferimento di determinate competenze alle strutture dell'Unione, queste non acquisissero «per dotazione, una ‘supercompetenza’, una sovranità propria»<sup>92</sup>. L'obiettivo dell'integrazione doveva dirsi più circoscritto, limitato alla scelta sovrana del Paese di condividere l'esercizio di talune competenze discendenti e/o tradizionalmente connesse alla sovranità con gli altri Stati membri e con le istituzioni europee nei limiti del principio di attribuzione<sup>93</sup>. Addirittura, nella successiva decisione n. 683 del 2012, la *Curtea* aggiunse come il coevo assetto dell'Unione europea potesse descriversi come una mera «Unione di Stati»<sup>94</sup>. Una definizione il cui riflesso rimanda figurativamente ad un idealtipo composito come quello “confederale” il cui livello di compenetrazione reciproca fra ordinamenti si colloca su una scala inferiore a quella con cui attualmente, e anche all'epoca della pronuncia, si è soliti appellare il modello organizzativo con base a Bruxelles<sup>95</sup>.

Anche affrontando la questione sotto il profilo delle modalità con le quali potrebbe addivenirsi ad una fuoriuscita della Romania dall'Unione o dalla NATO gli argomenti prefigurati della Corte costituzionale non appaiono fino in fondo convincenti. La *membership* «in the EU and the North Atlantic Alliance are constitutionally protected by the usual EU-related provisions and a special, heightened treaty-ratification procedure, all resulting from a massive revision in 2003. Denunciation may occur under the same terms as the ratification: two thirds of the MPs voting in a joint sitting of parliament»<sup>96</sup>. È lo stesso art. 148, comma 3 della Costituzione a stabilirlo, prevedendo la ripetizione del meccanismo imposto per l'adesione iniziale anche per gli atti susseguenti alla revisione dei Trattati. Non si comprenderebbe, altrimenti, per quali ragioni l'eventuale *exit* dovrebbe sottostare a una diversa procedura, considerato come la stessa non è in alcun modo regolamentata.

<sup>90</sup> Lo stesso per l'adesione alla NATO che avverrà con legge approvata in seduta comune dalla Camera e dal Senato a maggioranza dei due terzi degli aventi diritto.

<sup>91</sup> Cfr. *Curtea Constituțională*, dec. n. 148 del 16 aprile 2003, p.to I, aggiungendo che «nell'attuale era della globalizzazione delle questioni umane, degli sviluppi interstatali e della comunicazione interindividuale su scala planetaria, il concetto di sovranità non può più essere concepito come assoluto e indivisibile, senza il rischio di un isolamento inaccettabile».

<sup>92</sup> *Ibidem*.

<sup>93</sup> In dottrina, H. Dumbrava, *The effects of Constitutional Court Judgement in the context of integration: the case of Romania as an EU Member State*, in *ERA Forum*, Vol. 25, 2024, 61 ss. e D. Nacea, *Review of the Judgement of the Romanian Constitutional Court of 8 June 2021 Concerning the Limits of the Primacy of EU Law within the Romanian Judicial Order*, in *Revista Forumul Judecatorilor*, No. 1, 2022, 67 ss. Da ultimo, C. Tanasoiu, *Romania in the European Union: Political Developments and the Rule of Law after Accession*, in A. von Bogdandy, P. Sonnevend (eds.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area. Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*, Hart, 2015, 171 ss. Sui più recenti conflitti fra Corte costituzionale romena e Corte di Giustizia a proposito di primato europeo e identità nazionale, E.S. Tănăsescu, B. Selejan-Gutan, *A Tale of Primacy*, in *VerfBlog*, 2 giugno 2021; A. Perelli, *Indipendenza ed autonomia della magistratura: lezioni dalla Romania*, in *DPCE Online*, No. 3, 2021, 3183 ss. B. Selejan-Gutan, *When activism takes the wrong turn. The case of the Romanian Constitutional Court*, in M. Belov (Ed.), *Courts and Judicial Activism under Crisis Conditions. Policy Making in a Time of Illiberalism and Emergency Constitutionalism*, Routledge, 2021, 125 ss.

<sup>94</sup> *Curtea Constituțională*, dec. n. 683 del 27 giugno 2012, p.to II, par. 1.

<sup>95</sup> F. Severa, *Il fatto dell'integrazione europea. Trasformazioni costituzionali nello spazio giuridico europeo*, Giappichelli, 2025 ed E. Cannizzaro, *Diritto dell'integrazione europea*, IV ed., Giappichelli, 2022.

<sup>96</sup> B. Iancu, *Militant Democracy and Rule of Law in Three Paradoxes: The Annulment of the Romanian Presidential Elections*, cit., 15.



Dunque, la domanda da porsi risulta la seguente: dato il quadro giuridico di riferimento, qual è il concreto impatto che un Capo dello Stato potrebbe avere nel condurre il Paese al di fuori dei confini eurounitari? La risposta al quesito non è indifferente in quanto l'affermazione dell'incandidabilità a fronte di un programma contrario alla permanenza del Paese nella UE e nella NATO perderebbe di persuasività laddove un Presidente che si intestasse l'obiettivo non avesse possibilità di guidare la Romania in detta direzione. Scandagliando il patrimonio giurisprudenziale della *Curtea* ci si trova di fronte ad una serie di provvedimenti che nell'affermare la centralità del Presidente nella forma di governo<sup>97</sup> e specialmente nell'ambito della politica estera<sup>98</sup>, purtuttavia inducono a pensare che lo stesso non possieda, in definitiva, una tale capacità. Un utile appiglio è fornito dagli *aviz* pronunciati in occasione dei tentativi di sospensione promossi dal Parlamento contro l'allora Presidente Traian Băsescu e, prima di lui, Ion Iliescu. L'art. 95 della Costituzione prevede che il Presidente possa essere sospeso con voto delle Camere riunite in seduta comune a maggioranza assoluta, previo pronunciamento della Corte Costituzionale qualora si sia reso colpevole di gravi atti diretti contro la Costituzione. Se la proposta di sospensione è approvata, si disputerà entro 30 giorni un referendum dal cui esito dipenderà la sua rimozione. In questi casi la funzione della Corte è quella di valutare, seppur il suo giudizio non sia vincolante, la rispondenza delle accuse alla definizione contenuta nell'art. 95

<sup>97</sup> Sulle funzioni del Capo dello Stato in Romania M.A. Orlandi, *L'evoluzione del semipresidenzialismo in Europa centro-orientale: Croazia, Polonia, Romania*, in *DPCE Online*, No. 1, 2023 1129 ss.; F. Clementi, *Garante o governante? La Figura del Capo dello Stato nella recente esperienza dei Paesi dell'Unione europea a regime repubblicano*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, No. 3, 2016, 617 ss.; V. Perju, *The Romanian double executive and the 2012 Constitutional crisis*, in *I-CON*, Vol. 13, No. 1, 2015, 246 ss. e C. Castano, *La construction de l'institution présidentielle dans les Pays de l'Est (Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Tchecoslovaquie)*, in *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, No. 6, 1993, 1643 ss. Sui semipresidenzialismi dell'Est europeo, M. Ganino, C. Filippini, A. Di Gregorio, *Presidenti, Governi e Parlamenti nei paesi dell'Europa orientale (Polonia, Lituania, Ungheria, Repubblica ceca): l'equilibrio innanzitutto*, in A. Di Giovine, A. Mastromarino (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, 2007, 139 ss.; M. Lasage, *Il modello francese nelle nuove Costituzioni dei Paesi dell'Est*, in S. Gambino (a cura di), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Giuffrè, 2003, 147 ss.; M.A. Orlandi, *Quando il semipresidenzialismo passa all'Est*, Giappichelli, 2002 e M. Ganino, *Le forme di governo dei Paesi dell'Europa centro-orientale*, in L. Mezzetti, V. Piergigli (a cura di), *Presidenzialismi, Semipresidenzialismi, Parlamentarismi: modelli comparati e riforme costituzionali in Italia*, Giappichelli, 1997, 382 ss.

<sup>98</sup> Su tutte, *Curtea Constituțională*, dec. n. 683 del 27 giugno 2012, laddove venne domandato al Giudice Costituzionale il compito di dirimere un conflitto di attribuzione fra il Presidente della Repubblica ed il Primo Ministro funzionale a definire a chi spettasse la rappresentanza della Romania in seno al Consiglio europeo. Uno scontro insorto da una diversa interpretazione della Costituzione la quale, ai sensi dell'art. 80, comma 1, assegna al Capo dello Stato la rappresentanza dello Stato romeno e la garanzia dell'indipendenza nazionale, dell'unità e dell'integrità territoriale, mentre in forza dell'art. 102, comma 1, attribuisce al Governo il dovere di assicurare l'attuazione della politica interna ed estera del Paese. Per risolvere la questione la Corte ha mosso le proprie argomentazioni dalle origini del semipresidenzialismo romeno, debitore dell'archetipo francese. Citando Duverger, un sistema è "semipresidenziale" quando prevede: a) l'elezione diretta del Capo dello Stato; b) l'attribuzione presidenziale di considerevoli poteri; c) il rapporto di fiducia fra esecutivo e legislativo con la previsione di un Primo Ministro che «assisti» il Presidente (II, p.to 4). In tal senso, sussiste un parallelo ideale fra l'art. 5 della Costituzione francese, «fonte di ispirazione per la Costituzione romena», e l'art. 80 della Carta costituzionale della Romania. Laddove il primo attribuisce all'Inquilino dell'Eliseo un potere di *arbitrage*, di vigilanza sul rispetto della Costituzione, di assicurazione del funzionamento dei poteri statali e di garante dell'indipendenza nazionale, il secondo affida al Capo dello Stato romeno, in modo ancor più specifico, la rappresentanza dello Stato. Ciò significa «che in materia di politica estera [il Presidente] lo guida e lo impegna. Questa disposizione costituzionale gli consente di tracciare le linee future che lo Stato seguirà nella sua politica estera, determinandone concretamente l'orientamento nelle relazioni estere, tenuto conto, ovviamente, dell'interesse nazionale. Tale concezione è legittimata dalla natura rappresentativa della carica, essendo il Presidente della Romania eletto dai cittadini con voto universale, uguale, diretto, segreto e liberamente espresso» (II, p.to 6). D'altro canto, ai sensi dell'art. 102, comma 1 della Costituzione, in materia di politica estera il Primo Ministro conserva una competenza finalizzata a garantirne la concreta attuazione. Quest'ultima, però, nella sua estrinsecazione fattiva, è dipendente «dall'orientamento stabilito dal rappresentante dello Stato negli affari esteri, ossia il Presidente [...] il Governo, attraverso il suo rappresentante, deve attuare in modo appropriato le misure a cui lo Stato si è impegnato» (*ibidem*). In conclusione, pertanto, «la Corte ritiene che il ruolo del Governo in politica estera sia piuttosto tecnico, in quanto deve seguire e adempiere gli obblighi per i quali la Romania si è impegnata a livello statale. Di conseguenza, il ruolo del Governo è piuttosto derivativo, e non originale, come quello del Presidente della Romania» (*ibidem*).



della Carta<sup>99</sup>. Nei tre casi in cui è stata chiamata in causa, al fine di ricostruire i margini di responsabilità presidenziale, la Corte non ha perso l'occasione per tratteggiare una complessiva raffigurazione del Presidente. Ciò che emerge, considerata l'interpretazione estensiva data all'art. 80 della Carta, è il tratto di un'istituzione sicuramente centrale nelle dinamiche della forma di governo<sup>100</sup>, pur tuttavia con un ventaglio di poteri definito, la maggior parte dei quali esercitabili solo in presenza della necessaria controfirma<sup>101</sup>.

Sopra tutto, nella sua funzione di “mediatore” è concesso al Presidente «in virtù delle sue prerogative e della sua legittimità, esprimere opinioni e opzioni politiche, formulare osservazioni e critiche in merito al funzionamento delle autorità pubbliche e dei loro esponenti, proporre riforme o misure che ritenga auspicabili per l'interesse nazionale»<sup>102</sup>. Tuttavia, «le opinioni, le osservazioni, le preferenze o le richieste del Presidente non hanno carattere vincolante e non producono effetti giuridici»<sup>103</sup>, rimanendo di esclusiva responsabilità delle istituzioni cui spetta l'effettivo esercizio della funzione o della competenza di volta in volta richiamata. Sulla base di queste motivazioni la Corte non ha mai espressamente appurato, nei casi sottoposti al suo vaglio, l'insorgenza di una diretta responsabilità in capo al Presidente romeno<sup>104</sup>.

Sussumendo questo ragionamento nell'ambito della politica estera, ai sensi dell'art. 91, comma 1 della Costituzione il Presidente conclude i trattati internazionali negoziati dal Governo e li sottopone al Parlamento per la ratifica. In forza dell'art. 87, comma 1 della Carta, può partecipare alle riunioni del Governo in cui si dibattono questioni di interesse nazionale relative alla politica estera, presiedendone la seduta. Più in generale, in base all'art. 150, comma 1 della Costituzione gode del diritto di iniziativa nel processo di revisione della Carta su proposta del Governo la cui deliberazione finale, ad ogni modo, spetta alle Camere

<sup>99</sup> In tema, S. Gianello, *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*, 27 maggio 2015, 42 ss.; V. Fara, *La rinviata di Bănescu*, in *Rivista di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, No. 3, 2007, 1268 ss. e E.S. Tănăsescu, *Reussite de la procédure de suspension et échec de la déchéance du Président de Roumanie*, in *Revue Française de Droit Constitutionnel*, Vol. 1, No. 73, 2008, 181 ss.

<sup>100</sup> Secondo l'art. 80 della Carta il Presidente della Romania «è il garante dell'indipendenza nazionale, dell'unità e dell'integrità territoriale del Paese [...] deve garantire il rispetto della Costituzione ed il buon funzionamento delle autorità pubbliche, agendo come un mediatore tra i poteri dello Stato e tra esso e la società civile. Le sue prerogative costituzionali, così come la sua legittimazione democratica [...] richiedono lo svolgimento di un ruolo attivo nella vita politica, non potendo essere ridotte all'esercizio di un protocollo meramente simbolico. Gli obblighi di salvaguardia e vigilanza sanciti dall'art. 80 Cost., per loro stessa definizione, richiedono un'osservazione attenta sulle dinamiche del funzionamento statale, un controllo vigile sull'attività degli attori politici [...] ed il rispetto delle regole e dei principi sanciti nella Costituzione. Nessuna funzione di garanzia può essere esercitata sulla base di una mera contemplazione passiva, richiedendo invece un'attività dinamica e concreta». *Curtea Constituțională, Aviz Consultativ* n. 1 del 5 aprile 2007, p.to 3.9. In aggiunta, *Curtea Constituțională, Aviz Consultativ* n. 1 del 5 luglio 1994, p.to 3.9. *Conf. Curtea Constituțională, Aviz Consultativ* n. 1 del 6 luglio 2012.

<sup>101</sup> M.A. Orlandi, *L'evoluzione del semipresidenzialismo in Europa centro-orientale: Croazia, Polonia, Romania*, cit., 1170 parla di un Presidente «prigioniero dello schema voluto dai Costituenti: da un lato l'elezione popolare e le funzioni costituzionali lo collocano al centro del processo decisionale del Paese, dall'altro i limiti che la Costituzione stessa pone all'esercizio dei suoi poteri ne fanno un Presidente non molto dissimile da un Capo dello Stato di una forma di governo parlamentare e ciononostante la [Corte costituzionale], sollecitata a intervenire nel corso di numerose crisi [...] non senza incertezze e contraddizioni, abbia via via delineato una funzione presidenziale più attiva, riconoscendo al Capo dello Stato sempre più ampi margini sia di intervento attivo che di natura ostativa».

<sup>102</sup> *Curtea Constituțională, Aviz Consultativ* n. 1 del 5 luglio 1994, p.to 3.9.

<sup>103</sup> *Ibidem*.

<sup>104</sup> Al massimo, nell'*aviz* n. 1 del 6 luglio 2012 la Corte ha affermato come in una occasione il Presidente Bănescu fosse venuto meno alle sue funzioni di mediatore, ingerendosi nell'attività riservata all'esecutivo: «il fatto che il Presidente della Romania [...] abbia pubblicamente assunto l'iniziativa per l'adozione di misure economico-sociali, prima che queste fossero adottate dal Governo [...] può essere considerato come un tentativo di sminuire il ruolo e i poteri del Primo Ministro» (p.to 3.2.). Nello stesso verdetto, i giudici hanno anche stabilito che attraverso i toni offensivi di una serie di dichiarazioni pubbliche nei confronti di alcune categorie sociali, il Presidente non avesse esercitato la sua funzione di mediatore «con la massima efficienza e rigore» (p.to 3.7.).

e deve essere seguita da un referendum<sup>105</sup>. Come si evince, benché il *Președintele României* possa esercitare un significativo potere di influenza politica in questi settori, in nessun caso egli avrà anche il potere giuridico di determinare l'operato delle altre istituzioni, ed in particolare del Parlamento, il quale rimarrà il decisore finale. Con questo non si vuol affermare un'obiettiva incapacità d'incidenza della carica presidenziale. Tutt'altro, egli rappresenta il cuore pulsante dell'azione estera dello Stato, come anche affermato dalla Corte costituzionale con la decisione n. 683 del 27 giugno 2012<sup>106</sup>. Si vuol più limitatamente sostenere come nel quadro della separazione dei poteri romeni, un Presidente potrebbe al più farsi carico di attivarsi e influenzare le altre branche istituzionali della forma di governo allo scopo di farle convergere verso un abbandono dell'Unione europea e della NATO. Al tempo stesso, però, non potrebbe operare isolatamente laddove queste non si orientassero nella medesima direzione, cadendo su di loro in via esclusiva – nell'ambito delle rispettive competenze – il potere e la responsabilità di dare concretezza giuridica ad un simile intento. Il che porta ad una osservazione che in parte potrebbe apparire paradossale: raffrontando la decisione n. 2 del 5 ottobre 2024 e l'*aviz* n. 1 del 5 aprile 2007 sembrerebbe potersi dire che il perseguimento presidenziale di una fuoriuscita dagli organismi sovranazionali, per quanto conduca all'esclusione preventiva della candidatura, non possa portare invece, almeno sul piano giuridico, ad una configurazione della condotta quale atto grave contro la Costituzione (*ex art. 95 della Carta*) in quanto qualsiasi influenza, indipendentemente dalle modalità di esercizio, non avrebbe portata giuridicamente vincolante e non produrrebbe effetti normativi, rimanendo la decisione finale di esclusiva responsabilità degli altri poteri dello Stato.

Quanto poc'anzi detto può ritenersi nulla più che una mera suggestione, per di più frutto di un'associazione fra due differenti istituti. Da un lato, il giudizio sulla registrazione delle candidature e, dall'altro, il pronunciamento di un "parere" all'interno del giudizio di sospensione. Anche al netto di questo doveroso *caveat*, resta sempre più difficile non intravedere nella più recente giurisprudenza della *Curtea* sul contenzioso elettorale una tangibile forzatura del dettato costituzionale.

## 7. PROTEGGERE LA DEMOCRAZIA, MA A QUALE COSTO?

Alla luce delle considerazioni di ordine prevalentemente giuridico sull'operato della Corte costituzionale in occasione dell'ultima (duplice) elezione presidenziale, si ritiene opportuno proporre in conclusione qualche ulteriore riflessione di più ampio respiro sulle modalità con le quali il Giudice romeno ha inteso dare concreta attuazione al concetto di "democrazia protetta" contenuto nella Carta del 1993. Da più parti, infatti, il suo operato è stato qualificato come l'icastica affermazione degli istituti di tutela dell'apparato democratico e costituzionale minacciati da influenze esterne – si pensi all'annullamento del procedimento elettorale del 2024 – o interne – si ritorni alle esclusioni di Șoșoacă e Georgescu – in modo da evitare che queste potessero prefigurarsi come il viatico privilegiato che avrebbe sospinto il Paese sempre più verso oriente in direzione russa<sup>107</sup>. Semplificando ai minimi termini, la domanda alla

<sup>105</sup> L'art. 101, commi 1 e 2 della Costituzione prevede che «la proposta di revisione deve essere approvata dalla Camera dei Deputati e dal Senato, a maggioranza di almeno due terzi dei componenti di ciascuna Camera. Se non si riesce a raggiungere un accordo mediante procedura di mediazione, la Camera dei Deputati e il Senato decidono in seduta comune con il voto favorevole di almeno tre quarti dei Deputati e dei Senatori».

<sup>106</sup> *Supra*, nota 98.

<sup>107</sup> Fra gli altri, B. Iancu, *Militant Democracy and Rule of Law in Three Paradoxes: The Annulment of the Romanian Presidential Elections*, cit.; R. Cornea, *Romanian Militant Democracy in Action. Shielding Democracy from Subversion and Annulling the Elections*, cit. e B. Selejan-Gutan, *The Second Round that Wasn't. Why The Romanian Constitutional Court Annulled the Presidential Elections*, cit.

quale si vuol tentare di offrire una possibile risposta, certo non esclusiva e assolutamente opinabile, insiste sull’attuale compatibilità del classico strumentario adoperato dalla *Curtea* con il coevo modo di concepire la democrazia, sempre più soggetto a tensioni intrinseche provenienti dal crescente propagarsi di movimenti e forze a diverso titolo ascrivibili nella galassia populista. Ciò a cui ci si riferisce, e valga come ultima premessa, non è certo una deduzione analitica sulla ammissibilità in astratto di tali meccanismi, quanto una considerazione sulla coerenza funzionale fra la premessa – difendere la democrazia da forze antisistema – e la sua conclusione – il raggiungimento di un tale, ambizioso, obiettivo.

È risaputo che la dottrina di Karl Loewenstein, racchiusa nei due fondamentali contributi pubblicati nel 1937 sul *The American Political Science Review*<sup>108</sup>, dalla sua originaria e più celebre adozione inclusa all’interno dell’art. 21 della *Grundgesetz*<sup>109</sup>, è andata moltiplicandosi all’interno delle Carte costituzionali e specialmente in quelle che possono dirsi il prodotto dell’ultima ondata di democratizzazione celebratasi al tramonto del secolo scorso nel cui perimetro collochiamo la Romania<sup>110</sup>. Ritornare, seppur sinotticamente, al suo insegnamento risulta utile in quanto consente di comprendere quale fosse il drammatico contesto europeo entro il quale maturò il bisogno di individuare dei meccanismi in grado di combattere il sopravanzare di ciò che descriveva con l’appellativo di «*fascism emotionalism*»<sup>111</sup>. Non una ideologia e tantomeno una filosofia politica, bensì «the most effective political technique in modern history»<sup>112</sup>, finalisticamente orientata all’acquisizione di potere «for the sake of power alone, without that metaphysical justification which can be derived from absolute values only»<sup>113</sup> e la cui affermazione «[was] based on its perfect adjustment to democracy. Democracy and democratic tolerance have been used for their own destruction»<sup>114</sup>. Al tempo stesso, però, la contestualizzazione della sua opera consente di discernere fra le componenti denotanti un maggior radicalismo, le quali non possono trasporrsi *ipso facto* nell’ambito dei moderni regimi democratici, pena l’incorrere in una inevitabile crisi di rigetto, e quegli elementi la cui attualità, invece, è ancora oggi indiscutibile. Dunque, la necessità di rielaborarne il pensiero pur mantenendo fermo lo “spirito”, alla ricerca di soluzioni maggiormente in grado di conciliarsi con le sfide della modernità.

Un pragmatismo, quello caratterizzante il pensiero di Loewenstein, che al realismo non di rado associava tratti di indiscutibile massimalismo: «democratic romanticism is of itself a contradiction [...] realistically,

<sup>108</sup> K. Loewenstein, *Militant Democracy and Fundamental Rights*, I, in *The American Political Science Review*, Vol. 31, No. 3, 1937, 417 ss. e Id., *Militant Democracy and Fundamental Rights*, II, in *The American Political Science Review*, Vol. 31, No. 4, 1937, 638 ss.

<sup>109</sup> In argomento, A. Gatti, *La democrazia che si difende. Studio comparato su una pratica costituzionale*, Cedam, 2023, 153 ss.; J. Glathe, M. Varga, *Defending democracy in the Light of Growing radicalization: Tension within Germany’s Militant Democracy*, in *DPCE Online*, No. 2, 2023, 2039 ss.; F. Furlan, *La Repubblica Federale Tedesca*, in F. Furlan, S. Gianello, M. Iacometti, C. Martinelli, G.E. Vigevari, M.P. Viviani Schlein, *Costituzioni Comparete*, V ed., Giappichelli, 2022, 191 ss.; U. Haider-Quercia, *I profili costituzionali della democrazia interna ai partiti in Germania ed in Austria*, in *DPCE Online*, No. 1, 2021, 429 ss. e A. Zei, *La nuova giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht sull’incostituzionalità dei partiti politici: a volte la democrazia non si difende*, in *Nomos*, No. 1, 2017. Da ultimi, U. Villani-Lubelli, *La Repubblica Federale tedesca e la difesa della democrazia (wehrhafte Demokratie) tra l’ascesa dell’estrema destra e crisi dei partiti tradizionali*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società (NAD-DIS)*, Vol. 7, No. 1, 2025, 230 ss.; G. Delle Donne, *Il cordone sanitario in Germania: significato e limiti della Brandmauer in una democrazia protetta*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, No. 2, 2025, 377 ss. e 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*, No. 1, 2018, 239 ss.

<sup>110</sup> Per una panoramica, S. Ceccanti, D. Tega, *La protezione della democrazia dai partiti antisistema: quando un’esigenza può diventare ossessione*, in A. Di Giovine, (a cura e con introduzione di), *Democrazie protette e protezione della democrazia*, Giappichelli, 2005, 37 ss., nonché S. Ceccanti, *Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola prima e dopo le Twin Towers*, Giappichelli, 2004.

<sup>111</sup> K. Loewenstein, *Militant Democracy and Fundamental Rights*, I, cit., 428.

<sup>112</sup> *Idem*, 423.

<sup>113</sup> *Idem*, 422.

<sup>114</sup> *Idem*, 423.

the defense of democracy can be projected only on political and legislative lines»<sup>115</sup>. Se la democrazia «believes in the superiority of its absolute values over the opportunistic platitudes of fascism, it must live up to the demands of the hour, and every possible efforts must be made to rescue it, even at the risk and cost of violating fundamental principles»<sup>116</sup>. Celebre rimane l'assunto per il quale «fire is fought with fire»<sup>117</sup>. Qualsiasi possibile soluzione estemporanea, però, per quanto si potesse mostrare immediatamente efficace non avrebbe avuto effetti di lungo periodo in assenza di un intervento «olistico» in grado di eradicare alla fonte le cause che avevano portato alla diffusione delle formazioni autoritarie: «it would be necessary to remove the causes, that is, to change the mental structure of this age of the masses and rationalized emotion»<sup>118</sup>. Da cui una soluzione che si svelava in chiaroscuro. La sopravvivenza della democrazia non avrebbe potuto transitare per una sua alienazione alla ricerca di un simbolismo uguale e contrario all'emozionismo fascista<sup>119</sup>. In quanto modello di governo razionale, «democracy can prove its superiority only by its achievement, which are obfuscated by economic distress and discredited by social shortcomings»<sup>120</sup>. Un'affermazione affatto erosa dal trascorrere del tempo ma che in Loewenstein era destinata a scontrarsi con quello che egli riteneva essere un ulteriore difetto, si potrebbe dire endemico, della democrazia: la sua incapacità di funzionare affrancata dalla sua matrice elitista. Come affermò in una delle parti conclusive del suo secondo saggio, «perhaps the time has come when it is no longer wise to close one's eyes to the fact that liberal democracy, suitable, in the last analysis, only for the political aristocrats among the nation, is beginning to lose the day to the awakened masses»<sup>121</sup>.

Attualizzare Loewenstein richiede dei doverosi distinguo. Considerata l'epoca in cui scrive va da sé che l'idea di democrazia a cui si riferiva era parzialmente differente da quella di matrice sociale il cui precipitato positivo è stato inglobato nelle Carte costituzionali promulgate a seguito del Secondo conflitto mondiale. La stessa affermazione della sua irriducibile idea di una difficoltosa integrazione fra il governo democratico e le rappresentazioni politiche di massa dice molto del suo essere debitore di una visione ancora fortemente debitrice del formante liberale ottocentesco della democrazia. D'altro canto, la nettezza del suo approccio si spiega e si comprende solo ove si consideri la nitida dicotomia che gli si presentava dinanzi: democrazia contro autoritarismo, dove la sopravvivenza della prima passava necessariamente per la sconfitta del modello nazi-fascista.

Parlare di *wehrhafte Demokratie* oggi impone l'utilizzo di toni più sfumati, così come più evanescenti sono le modalità con le quali si manifestano gli attacchi alla liberaldemocrazia<sup>122</sup>. Tracciare un parallelo con gli autoritarismi novecenteschi è un esercizio dall'esito anacronistico<sup>123</sup> in quanto le maggiori minacce derivano dalle estremizzazioni e dalle radicalizzazioni del populismo<sup>124</sup> inteso, per riprendere la suggestione di

<sup>115</sup> *Idem*, 428.

<sup>116</sup> *Idem*, 432.

<sup>117</sup> K. Loewenstein, *Militant Democracy and Fundamental Rights*, II, cit., 656.

<sup>118</sup> *Idem*, 657.

<sup>119</sup> K. Loewenstein, *Militant Democracy and Fundamental Rights*, I, cit., 428.

<sup>120</sup> *Ibidem*.

<sup>121</sup> K. Loewenstein, *Militant Democracy and Fundamental Rights*, II, cit., 657.

<sup>122</sup> Cfr. L. Norman, L. Beckman, *Democratic self-defense and public sphere institutions*, in *Constellations*, Vol. 31, No. 4, 2024, 582 e A.K. Bourne, B. Rijpkema, *Militant Democracy, Populism, Illiberalism: New Challengers and New Challenges*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 18, No. 3, 2022, 375 ss. In aggiunta, A. Sajó, *Militant Democracy and Emotional Politics*, in *Constellations*, Vol. 19, No. 4, 2012, 562 ss.

<sup>123</sup> A.K. Bourne, *From Militant Democracy to Normal Politics? How European Democracies Respond to Populist Parties*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 18, No. 3, 489.

<sup>124</sup> Passim V. Federico, S. Sassi, *Countering Radicalization in Europe and Beyond. Does the law matter?*, in *DPCE Online*, No. 2, 2023, 1975 ss.



Loewenstein, come “metodo” politico, più che come ideale retrostante. Tuttavia, se ad un livello minore, una data specificazione del populismo non rappresenta più che «un elemento di disturbo di una sana dialettica democratica e forse di rischio tendenziale di sistema»<sup>125</sup>, nelle sue forme più “aggressive”, in quelle ascrivibili nella galassia dell’“*authoritarian populism*”<sup>126</sup>, non costituisce comunque una totale negazione della democrazia, quanto un pericolo che carsicamente opera al suo interno erodendone la componente valoriale delle libertà e dei diritti fondamentali, nonché le garanzie della separazione dei poteri<sup>127</sup>. Il populismo presuppone l’espressione della “volontà popolare”, ne ha un vitale bisogno quale primaria giustificazione in grado (sola) di consentirgli di superare le limitazioni di diritto imposte dalla Costituzione. Ricevuto il sostegno elettorale l’azione di governo può esercitarsi libera da limitazioni o indebite interferenze provenienti dai contropoteri istituzionali o da altra fonte, sia essa interna o sovranazionale<sup>128</sup>. Il popolo, ridotto strumentalmente ad un *unicum* uniforme diviene il depositario “autentico” dei valori della società a discapito delle possibili rivendicazioni di altri gruppi minoritari. La disintermediazione che rafforza il dialogo diretto fra *leader* e corpo elettorale, a cui fa eco il rifiuto di valori assiologicamente superiori, nega *in nuce* la legittimità di qualsivoglia azione contro-maggioritaria. Seppur in una forma “degenerata” o “regressiva” rispetto ai canonici stilemi democratico-liberali, agli occhi dei suoi sostenitori il populismo diviene in una *reductio ad absurdum* il difensore di una rappresentazione “genuina” della democrazia, liberata dai limiti connaturati all’espressione della sua componente liberale.

Risolvere il “paradosso della tolleranza”<sup>129</sup> alla luce di quanto si va dicendo si traduce in un’operazione affatto semplice, che al dilemma “classico” ne addiziona uno di tipo “utilitarista”. Non si tratta più, solamente, del bisogno di scovare un equilibrio in grado di far collimare le esigenze di salvaguardia dell’impianto democratico *per se* con la ritenuta necessaria limitazione di quel ventaglio di diritti e libertà fondamentali – per lo più di natura politica – su cui quello stesso sistema si fonda, così da evitare una scissione irreparabile fra la componente “procedurale” e quella “valoriale-sostanziale” della democrazia che porti al perimento di quest’ultima in nome della sopravvivenza della prima. Occorre che i meccanismi normativi e giurisdizionali posti a governo di questo processo siano – ed appaiano – come effettivamente serventi ad assicurare la resilienza dell’impianto democratico-costituzionale dinanzi a pericoli autenticamente *anti-sistemici* e non si mostrino come la massima espressione conservatrice dello *status quo* dinanzi al sopravanzare di nuove prospettive politiche, eventualmente *a-sistemiche*. In una simile eventualità la possibilità di una catalizzazione del loro processo di radicalizzazione appare affatto un’ipotesi peregrina.

L’esclusione di una forza politica o di un candidato dalla contesa elettorale, così come lo scioglimento di un partito, anche qualora doverosamente concepiti come misura di *extrema ratio*<sup>130</sup>, richiamano una

<sup>125</sup> A. Gatti, *La democrazia che si difende. Studio comparato su una pratica costituzionale*, cit., 25.

<sup>126</sup> B. Bugarcic, *The two faces of populism: Between authoritarian and democratic populism*, in *German Law Journal*, Vol. 20, No. 3, 2019, 390 ss.; K.L. Scheppele, *The opportunism of populists and the defense of constitutional liberalism*, in *German Law Journal*, Vol. 20, No. 3, 2019, 314 ss. e G. Halmai, *Populism, authoritarianism and constitutionalism*, in *German Law Journal*, Vol. 20, No. 3, 2019, 296 ss.

<sup>127</sup> Per citare P. Ridola, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Giappichelli, 1997, 2, si tratta di quei diritti di libertà fondamentali proprio in quanto «non fondati dallo Stato, ma [...] al contrario, ‘fondanti’ della legittimazione dello Stato stesso».

<sup>128</sup> Cfr. S. Gianello, P. Zicchittu, *Interpretazione costituzionale e populismo: una comparazione tra Italia e Ungheria*, in *DPCE Online*, No. 4, 2020, 4547. Sul populismo e sul suo intreccio con la democrazia, L. Ferrajoli, *Democrazia e populismo*, in *Rivista AIC*, No. 3, 2018, 515 ss. Sul rapporto fra populismo ed illiberalismo, invece, fra gli altri P. Blokker, *Populism and Illiberalism*, in A. Sajo, R. Uitz, S. Holmes (eds.), *Routledge Handbook of Illiberalism*, Routledge, 2021, 261 ss.

<sup>129</sup> Cfr. S. Rummens, *Resolving the Paradox of Tolerance*, in A. Malkopoulou, A. Kirshner (eds.), *Militant Democracy and Its Critics. Parties, Extremis*, Edinburgh University Press, 2019, 112 ss.

<sup>130</sup> Così A.K. Bourne, F. Casal Bértoa, *Mapping ‘Militant Democracy’: Variation in Party Ban Practice in European Democracies (1945-2015)*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 13, No. 2, 2017, 223.



dimensione paternalistica dello Stato a cui si accompagna il rischio di portare ad un livello superiore la già radicata retorica populistica contraria alle *élite*<sup>131</sup>, specie laddove il pronunciamento provenga da organi – come quelli giurisdizionali o di giustizia costituzionale – naturalmente difettosi di una legittimazione popolare<sup>132</sup>. Come è stato osservato esistono tre ordini di ragioni dai quali può maturare la convinzione che contro le nuove minacce i più risalenti istituti della democrazia militante non rappresentino (più) la via maestra. In primo luogo «the legitimacy cost of militant democracy are far too high when dealing with populism [...] the very application of militant policies brings the paradox of democratic self-injury to the fore. Restricting the participation of certain political forces not only undermines democratic principles but also paves the way for the formation of a regime where political preferences become meaningless as voters cannot select the party that pursue their preferred policies»<sup>133</sup>. Soprattutto quando le ragioni alla base dell'estromissione non posseggano un elevato livello di persuasività tale da dimostrare al di là di ogni ragionevole dubbio la portata antisistemica dell'escluso, sia esso un partito o un candidato<sup>134</sup>, vi è un'alta probabilità che la decisione venga tacciata di politicità. Da questo punto di vista gli eventi romeni rappresentano un caso paradigmatico. Tanto il *quomodo* con il quale sono state individuate le nuove condizioni di candidabilità per la carica presidenziale, quanto l'*an* delle limitazioni, su tutte l'irreversibilità del processo di integrazione europea e la perpetuazione della *membership* nella NATO, hanno profondamente indebolito il *decisum* della Corte costituzionale, sollevando profonde critiche nei confronti della Garante della Costituzione.

In seconda battuta, va considerato l'effetto *boomerang* secondo cui «an unintended consequence of the use of militant policies might be increased questioning of the authority and validity of the liberal democratic model as such. Populist will claim that actors which are neither elected nor controlled by 'the people' have decided to censor the party which gives vote to the 'silent minority'»<sup>135</sup>. Anche sotto questo profilo le vicende capitate in Romania appaiono come una conferma della bontà della tesi testé citata, ed in particolare del pericolo di vittimizzazione dell'escluso. Più che a Șoșoacă, il cui seguito politico è sempre stato esiguo, uno sguardo alla vicenda Georgescu può risultare illuminante. Fra l'annullamento dell'elezione del 24 novembre 2024 e la sua esclusione dalla tornata successiva, complici le deboli motivazioni della Corte costituzionale, il suo gradimento ha subito una decisa impennata, raddoppiando nel giro di poche settimane. Lo stesso dicasi dell'*exploit* di Simion alle presidenziali di maggio 2025, considerata la stretta affinità politica che lo legava a Georgescu e a dimostrazione di come sebbene «[a] ban may prevent antidemocrats

<sup>131</sup> Come sostenuto da R. Møller Stahl, B. Ask Popp-Madsen, *Defending democracy: Militant and Popular models of democratic self-defense*, in *Constellations*, Vol. 29, No. 3, 2022, 311, «the problem with the modes of democratic self-defense inspired by militant democracy is twofold. First, on a normative level [...] the idea of defending democratic institutions by limiting popular participation and expression is questionable as its rests on a depoliticizing, elitist, and exclusionary understanding of politics, relying on handing power to unelected and potentially unaccountable technocrats or jurists. Second, on an empirical level [...] a militant approach to democratic self-defense risks, on its own terms, being counterproductive, as the exclusion of certain popular demands by the political elites might only intensify the political narrative on which populists are already harvesting votes. Insofar as the militant model of democratic self-defense depends on creating a conflict between a popular majority and political elites such as representatives, judges, or other unelected magistrates, it risks backfiring by politicizing the cleavage between an authentic people and technocratic elites, through which authoritarian populist projects tend to thrive». In aggiunta A. Sajó, *From Militant Democracy to the Preventive State*, in *Cardozo Law Review*, Vol. 27, No. 5, 2006, 2255 ss.

<sup>132</sup> Cfr. A. Malkopoulou, L. Norman, *Three Models of Democratic Self-Defence*, in A. Malkopoulou, A. Kirshner (eds.), *Militant Democracy and Its Critics. Populism, Parties, Extremis*, cit., 103.

<sup>133</sup> C. Rovira Kaltwasser, *Militant Democracy Versus Populism*, in A. Malkopoulou, A. Kirshner (eds.), *Militant Democracy and Its Critics. Populism, Parties, Extremis*, cit., 85.

<sup>134</sup> Sulla dimensione individuale della protezione della democrazia, J.W. Muller, *Individual Militant Democracy*, in A. Malkopoulou, A. Kirshner (eds.), *Militant Democracy and Its Critics. Populism, Parties, Extremis*, cit., 13 ss.

<sup>135</sup> C. Rovira Kaltwasser, *Militant Democracy Versus Populism*, cit., 86.

from pursuing their political goals using the power of public office, it hardly seems democratic to deny voters the right to choose a party [or a candidate] that they believe best represent their political interests»<sup>136</sup>.

Da ultimo, ed è forse questo l'aspetto che dovrebbe destare maggiore preoccupazione dato il momento storico, «militant democracy hinges upon the assumption that there a wide consensus within society on what democracy means and who the members of the demos are. Only if both a broad majority of the population and those who possess power believe certain political behaviors should be forbidden because they put liberal democracy at risk will the use of militant mechanism be effective»<sup>137</sup>. L'evoluzione del quadro politico degli ultimi quindici anni in molti Paesi del consesso occidentale, non solo europei, ha purtroppo messo in luce l'ormai innegabile inattualità della tesi di Fukuyama sulla “fine della storia” dopo il crollo del Muro di Berlino<sup>138</sup>. I diffusi processi illiberali di regressione costituzionale sono principati a seguito dell'espandersi di una certa cultura politica propriamente populista sulla falsariga di quanto si è messo in evidenza poc'anzi. Considerata la natura conclamata del progetto politico, costituzionale e financo democratico di cui sono intrisi i programmi di partiti quali *Fidesz* in Ungheria o di *Pravo i Sprawiedliwość* (PiS) in Polonia, solo per accennare ai casi più evidenti, e gli esiti dei pervasivi processi di riforma adottati negli anni trascorsi al potere, non si comprenderebbe il loro “ripetuto” successo elettorale laddove non s'iniziasse a domandarsi se in una parte consistente dell'elettorato non sia maturata una diversa concezione di cosa debba essere la democrazia, sempre più lontana dall'archetipo liberaldemocratico. Da questo punto di vista le recenti elezioni presidenziali in Polonia, nel rappresentare l'acme di un problema al quale di certo non può dirsi estranea la Romania, hanno segnato un passaggio ulteriore che sino a quel momento poteva dirsi ancora inesplorato<sup>139</sup>. La vittoria del candidato del PiS Karol Nawrocki ha improvvisamente fatto cadere quel velo d'ignoranza in cui molti, soprattutto a Bruxelles, avevano creduto: l'irreversibilità della sconfitta del fronte sovranista dopo le elezioni parlamentari dell'ottobre 2023. Così non è stato, e al di là delle innegabili problematiche con le quali ha dovuto scontrarsi il processo riformatore di ripristino della *rule of law* che il Governo guidato da Tusk si era intestato sin dal principio – dai veti del Presidente Duda alle decisioni del Tribunale Costituzionale<sup>140</sup> – molte sono le colpe ascrivibili al campo progressista e liberale, «diviso, distante nelle sue varie anime, diretto da un politico non più giovane e fin troppo navigato, invisibile al popolo delle campagne o delle vecchie generazioni che detestano il cosmopolitismo e l'elitismo dei valori europei»<sup>141</sup>. La ripartizione delle responsabilità è un esercizio doveroso laddove si voglia evitare di perpetuare i medesimi errori.

<sup>136</sup> B.A. Schupmann, *Otto Kirchheimer and militant democracy*, in *Constellations*, Vol. 32, No. 1, 2025, 3.

<sup>137</sup> C. Rovira Kaltwasser, *Militant Democracy Versus Populism*, cit., 87. Conf. A.K. Bourne, *From Militant Democracy to Normal Politics? How European Democracies Respond to Populist Parties*, cit., 492.

<sup>138</sup> F. Fukuyama, *The End of the History and the Last Man*, Macmillan, 1992.

<sup>139</sup> Per un affresco puntuale, A. Di Gregorio, *Polonia, prosegue una coabitazione difficile con un nuovo protagonista: quale destino per la democrazia polacca dopo l'esito (inaspettato?) delle elezioni presidenziali del primo giugno 2025*, in *DPCE Online*, No. 2, 2025, XXV secondo la quale «la situazione polacca è dunque un simbolo dei problemi che affliggono sempre più paesi europei. Le istituzioni pensate per un certo quadro politico e un certo momento storico, sono ormai obsolete. La Polonia nel giro di pochi anni ha attraversato diverse soglie critiche ed ora si ritrova in mezzo al guado o meglio su di un argine molto stretto circondato da acque pericolose». In aggiunta, M. Kisilowski, A. Wojciuk, *A Constitutional Settlement Is Poland's Only Hope*, in *VerfBlog*, 18 giugno 2025; P. Milewska, *What Nawrocki's Victory Means for Europe*, in *VerfBlog*, 10 giugno 2025; W. Zomerski, *Anatomy of a Liberal Fall. Poland's 2025 Presidential Election*, in *VerfBlog*, 11 giugno 2025 e M. Skóra, *Poland's Polarised Presidency*, in *VerfBlog*, 22 maggio 2025.

<sup>140</sup> In tema, A. Di Gregorio, J. Sawicki, *Il laboratorio polacco nella comparazione: tra “degenerazione” e “rigenerazione” costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, No. 1, 2025, 79 ss., nonché J. Sawicki, *Sulle difficoltà di superare in modo liberale un regime illiberale*, in *DPCE Online*, No. 1, 2024, 83 ss.

<sup>141</sup> A. Di Gregorio, *Polonia, prosegue una coabitazione difficile con un nuovo protagonista: quale destino per la democrazia polacca dopo l'esito (inaspettato?) delle elezioni presidenziali del primo giugno 2025*, cit., XXIV.

Tuttavia, il dato che risalta maggiormente è la stabilizzazione all'interno del corpo elettorale di una divisione fra la componente progressista, ancorata ad una visione classico-liberale della democrazia, e una nazionalista-sovranaista, che non disdegna il processo di involuzione illiberale delle istituzioni di Varsavia nell'ultimo decennio.

Dato questo quadro, estendibile ben oltre l'esempio polacco, è del tutto evidente come i meccanismi di protezione della democrazia finiscano per risultare inadeguati, non potendo tramutarsi da risorse attivabili in casi estremi a strumenti di governo del quotidiano. Ecco, dunque, ritornare in auge il pensiero di Loewenstein nel suo rammentare come la democrazia, qualora confidi nella superiorità dei suoi valori e voglia resistere alle forme di emozionalismo della politica, sia per certi versi condannata a fornire concreta dimostrazione della propria efficacia. La Polonia ha per il momento perso la sua partita. La democrazia romena ha davanti cinque anni per dare buona prova di sé, con la speranza che quanto accaduto a cavallo fra il 2024 e il 2025 rimanga nulla più che il ricordo di una pagina isolata della sua storia.

7 • 2 • 2025



**Deconstructing Judicial Legitimacy:  
The “Test of Independence” as a Contested  
Remedy for Poland’s Politicized Judiciary**  
Andrzej Jackiewicz

**NAD**

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società

## Saggi

DECONSTRUCTING JUDICIAL LEGITIMACY:  
THE “TEST OF INDEPENDENCE” AS A CONTESTED  
REMEDY FOR POLAND’S POLITICIZED JUDICIARYDESTRUTTURARE LE LEGITTIMAZIONE DEL POTERE GIUDIZIARIO:  
IL “TEST DI INDIPENDENZA” COME RIMEDIO CONTROVERSO PER IL  
POTERE GIUDIZIARIO POLITICIZZATO IN POLONIA*Andrzej Jackiewicz\** ORCID: AJ 0000-0001-6957-3139

## ABSTRACT

[ENG.] This article examines the mechanisms for testing judicial independence introduced in Poland following the 2017 reforms of the National Council of the Judiciary. Through an analysis of Supreme Court case law from 2020-2024, the study reveals fundamental paradoxes in applying both the juridical test (Supreme Court resolution of 2020) and the statutory test (2022 Act). The research demonstrates that these mechanisms, rather than restoring legitimacy to the judiciary, have deepened systemic fragmentation through selective application, auto-immunization of questioned judges, and procedural asymmetries between court chambers. The article argues that the test of independence constitutes a symptom of constitutional crisis rather than its remedy, reflecting the impossibility of system self-repair when key oversight institutions have been captured. The Polish case offers broader lessons about the fragility of judicial independence and limitations of formal mechanisms in addressing democratic backsliding.

**Keywords:** Judicial Independence – Legitimacy Crisis – Poland – Rule of Law – Constitutional Capture – Democratic Backsliding.

[It.] Questo articolo esamina i meccanismi per verificare l'indipendenza giudiziaria introdotti in Polonia dopo le riforme del 2017 del Consiglio Nazionale della Magistratura. Attraverso l'analisi della giurisprudenza della Corte Suprema dal 2020 al 2024, lo studio rivela paradossi fondamentali nell'applicazione sia del test giurisprudenziale (risoluzione della Corte Suprema del 2020) che del test normativo (Legge del 2022). Anziché ripristinare la legittimità, questi meccanismi hanno approfondito la frammentazione sistemica attraverso l'applicazione selettiva e le asimmetrie procedurali. L'articolo sostiene che i test di indipendenza costituiscono sintomi della crisi costituzionale piuttosto che rimedi, riflettendo l'impossibilità di auto-riparazione del sistema quando le istituzioni chiave di controllo sono state catturate. Il caso polacco offre lezioni più ampie sulla fragilità dell'indipendenza giudiziaria e i limiti dei meccanismi formali nell'affrontare l'arretramento democratico.

**Parole chiave:** indipendenza giudiziaria – crisi di legittimità – Polonia – stato di diritto – cattura costituzionale – arretramento democratico.

\* Associate Professor of Constitutional Law and Head of the Department of Constitutional Law at the Faculty of Law, University of Białystok (ror: 01qaqcf60), Poland. The essay was submitted to double blind peer-review.





CONTENTS: 1. Introduction: The Paradox of the Remedy. 2. The Genealogy of Crisis: From “Duplicate Judge” to the Capture of the NCJ. 2.1. The Phenomenon of the “Duplicate Judge” as a Constitutional Aberration. 2.2. The NCJ Reform: From Co-optation to Subordination. 2.3. The Mechanics of Capture: Authoritarian Legalism. 2.4. The Tension Between Form and Substance: The Paradox of Legitimacy. 2.5. From Capture to Crisis: Systemic Implications. 3. The Test of Independence: Between European Standard and Domestic Practice. 3.1. The Genesis of Tests: Response to Crisis or Its Perpetuation? 3.2. The Juridical Model: The Supreme Court Resolution as an Act of Constitutional Resistance. 3.3. The Statutory Model: The Test as Camouflage. 4. Paradoxes of Practice: A Casuistic Analysis. 4.1. Institutional Selectivity: The War of Chambers. 4.2. The Problem of “Nemo Iudex in Causa Sua”: System Auto-immunization. 5. Between Formal and Substantive Legitimacy: Searching for a Third Way. 6. Conclusions: Toward a New Paradigm of Judicial Legitimacy.



## 1. INTRODUCTION: THE PARADOX OF THE REMEDY

The rule of law crisis in Poland did not begin in 2017 with the reform of the ordinary judiciary, but significantly earlier, with the frontal assault on the Constitutional Tribunal in 2015. The emergence of the phenomenon of “duplicate judges” in the Constitutional Tribunal, namely persons appointed to positions already filled by properly elected judges, constituted the first systemic violation of the foundations of the constitutional state based on the rule of law. As the European Court of Human Rights stated in its judgment of 7 May 2021 in *Xero Flor v. Poland*, the participation of a “duplicate judge” in the adjudicating composition of the Constitutional Tribunal constitutes a violation of the right to a tribunal established by law, guaranteed by Article 6(1) of the European Convention on Human Rights<sup>1</sup>. It was precisely this capture of the Constitutional Tribunal that paved the way for subsequent stages in the dismantling of judicial independence. This finding must be understood within the broader jurisprudential context. The European Court of Human Rights has consistently recognized that there exist many different systems for selecting and appointing judges across Europe, with no single model applicable to all countries. As the Grand Chamber reaffirmed in *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland*<sup>2</sup>, while the concept of separation of powers between the executive and judiciary has gained growing importance in the Court’s case-law, the Convention permits the appointment of judges by either the executive or legislative branch, provided that those appointed are not subject to any influences or pressures when performing their adjudicatory functions. This principle had been established in earlier cases such as *Maktouf and Damjanović v. Bosnia and Herzegovina* and *Kleyn and Others v. the Netherlands*<sup>3</sup>, affirming that Contracting States are afforded a certain margin of appreciation in designing their judicial appointment mechanisms<sup>4</sup>. However, this procedural

<sup>1</sup> ECtHR, 7 May 2021, *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Poland*, Application No. 4907/18.

<sup>2</sup> ECtHR [GC], 1 December 2020, *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland*, Application No. 26374/18, §§ 207, 230, 243.

<sup>3</sup> ECtHR [GC], 18 July 2013, *Maktouf and Damjanović v. Bosnia and Herzegovina*, Nos. 2312/08 and 34179/08, § 49; ECtHR [GC], 6 May 2003, *Kleyn and Others v. the Netherlands*, Nos. 39343/98 and 3 others, § 193.

<sup>4</sup> On the theoretical foundations of the margin of appreciation doctrine in judicial appointments contexts, see Y. Arai-Takahashi, *The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR*, Intersentia, 2002.

autonomy operates within fundamental limits: whatever model a State chooses must ultimately guarantee judicial independence and impartiality. The *Xero Flor* judgment represents not a departure from this established approach, but rather its application to a situation where the appointment procedure crossed the threshold from legitimate national variation into fundamental violation.

The second act of this constitutional drama occurred in 2017, when the legislative power directed its attack on the ordinary courts and the Supreme Court. The Act of 8 December 2017 amending the Act on the National Council of the Judiciary<sup>5</sup>, which transferred the competence to elect fifteen judicial members of the NCJ from the judicial community to the Sejm, was not merely a technical modification of the nomination procedure. It was a paradigmatic change, undermining the very essence of the separation of powers and judicial independence, guaranteed by Articles 10 and 186 of the Polish Constitution. As the Court of Justice of the European Union noted in its judgment of 19 November 2019 in *A.K. and Others*, such changes may lead to the risk of increased influence of the legislative and executive powers on the NCJ and violation of the independence of this body<sup>6</sup>.

Paradoxically, it was the Constitutional Tribunal itself – already composed with the participation of “duplicate judges” – that in its judgments of 25 March 2019 (K 12/18) and 23 February 2022 (P 10/19) declared the NCJ reform to be in conformity with the Polish Constitution<sup>7</sup>. This peculiar “self-legitimization” of the defective system by its own, previously captured institutions, represents the quintessence of the crisis facing the Polish judiciary.

In response to this multi-stage legitimacy crisis, the Polish legal system developed a series of mechanisms aimed at verifying the independence and impartiality of judges appointed through the defective procedure. The crucial moment was the adoption by the combined Chambers of the Supreme Court of the resolution of 23 January 2020<sup>8</sup>, which introduced a two-stage test for assessing the validity of judgments issued with the participation of judges nominated by the “neo-NCJ”. This resolution distinguished between the situation of Supreme Court judges – where appointment through a defective procedure alone results in improper composition of the court – and judges of ordinary courts, where it is necessary to demonstrate that the defectiveness of the appointment process leads, in specific circumstances, to a violation of the standard of independence and impartiality.

Subsequently, the Act of 9 June 2022 amending the Act on the Supreme Court<sup>9</sup> introduced a statutory test of judicial independence and impartiality, which was supposed to constitute the implementation of the so-called milestones of the National Recovery Plan. This test, however, as critics point out, was constructed in a way that «in the intention of its drafters, it was supposed to enable examination of a judge’s status only to a very limited extent, while formulating very serious formal requirements»<sup>10</sup>.

The paradox of these solutions lies in the fact that the legal system, whose legitimacy was structurally undermined first by the capture of the Constitutional Tribunal and then by the politicization of the judicial

<sup>5</sup> Journal of Laws of 2018, item 3.

<sup>6</sup> CJEU, 19 November 2019, *A.K. and Others*, Joined Cases C-585/18, C-624/18 and C-625/18, paras. 143-144.

<sup>7</sup> Constitutional Tribunal judgment of 25 March 2019, Case K 12/18, Journal of Laws 2019.609; Constitutional Tribunal judgment of 23 February 2022, Case P 10/19, Journal of Laws 2022.480.

<sup>8</sup> Resolution of the combined Chambers: Civil, Criminal and Labour and Social Insurance of the Supreme Court of 23 January 2020, BSA I-4110-1/20.

<sup>9</sup> Journal of Laws of 2022, item 1259.

<sup>10</sup> G. Kasicki, *Testy niezależności sędziów a Konstytucja RP* [in English: *Independence Tests for Judges and the Polish Constitution*], in *In Gremio*, No. 164, 2023, [ingremio.org/2023/in-gremio-164/testy-niezaleznosci-sedziow-a-konstytucja-rp/](https://ingremio.org/2023/in-gremio-164/testy-niezaleznosci-sedziow-a-konstytucja-rp/).

nomination procedure, is supposed to legitimize itself through the application of independence tests. This is a peculiar attempt to pull oneself out of the swamp of constitutional crisis by one's own hair. As the European Court of Human Rights noted in *Reczkoń v. Poland*<sup>11</sup>, a procedure for appointing judges which reveals excessive influence of the legislative and executive powers is *per se* incompatible with Article 6(1) of the Convention and constitutes a fundamental irregularity negatively affecting the entire process.

The role of the Constitutional Tribunal in this process is particularly problematic. As it has been correctly observed in legal scholarship, «the Constitutional Tribunal's rulings on matters concerning judicial reform in Poland, including the conformity of the NCJ Act with the Polish Constitution, are not universally recognized as credible and do not constitute a convincing response to allegations of constitutional violations»<sup>12</sup>. The European Court of Human Rights in the *Xero Flor* judgment explicitly stated that the view formulated by the Constitutional Tribunal has no bearing on determining whether the process of appointing judges violated the law, and the Constitutional Tribunal's assessment must be considered arbitrary.

The central thesis of this article is that the test of judicial independence, both in its juridical version (Supreme Court resolution) and statutory version, constitutes a mechanism that simultaneously attempts to repair and legitimize the defective system, thereby creating new tensions and paradoxes. This test operates in the space between formal legality and substantive legitimacy, between the stability of the legal system and the necessity of its fundamental rehabilitation.

This problem extends far beyond Poland's borders. As the European Commission indicates, having already activated for the first time the procedure under Article 7(1) of the Treaty on European Union on 20 December 2017<sup>13</sup>, similar challenges concerning judicial independence appear in various EU Member States, making the Polish case a kind of laboratory for testing the limits of democratic constitutionalism's resistance to authoritarian capture.

Yet the comparative dimension requires careful analytical precision. The Polish reforms share superficial similarities with judicial council reforms in other Member States – most notably Spain's 1985 modification of the *Consejo General del Poder Judicial* –, which also increased parliamentary involvement in judicial appointments. However, these similarities in form mask fundamental differences in substance, context, and consequences. The Spanish reform occurred within an established democratic framework, maintaining judicial supermajorities within the Council (12 of 20 members), preserving mechanisms for judicial self-governance, and operating under robust constitutional review. Crucially, the Spanish Constitutional Court retained its independence and legitimacy, providing genuine oversight of the appointment process. Moreover, Spain's reform emerged from democratic deliberation rather than political capture, implementing recommendations from the judiciary itself and enjoying broad cross-party support<sup>14</sup>.

The Polish trajectory represents something qualitatively different: a sequential capture strategy in which the capture of the Constitutional Tribunal preceded and enabled the NCJ reform, creating a self-rein-

<sup>11</sup> ECtHR, 22 July 2021, *Reczkoń v. Poland*, Application No. 43447/19, § 280.

<sup>12</sup> M. Szwed, *Wyroki TK wydane w nieprawidłowych składach. Analiza orzecznictwa TK w latach 2017-2022 oraz możliwych sposobów prawnej regulacji skutków wyroków TK w składach z udziałem nieprawidłowo wybranych osób* [in English: *Constitutional Tribunal Judgments Issued in Improper Compositions. Analysis of Constitutional Tribunal Case Law in 2017-2022 and Possible Legal Ways to Regulate the Effects of Constitutional Tribunal Judgments with the Participation of Improperly Elected Persons*], Helsińska Fundacja Praw Człowieka, 2023.

<sup>13</sup> Proposal for a Council Decision on the determination of a clear risk of a serious breach by the Republic of Poland of the rule of law, Brussels, 20.12.2017, COM/2017/0835 final – 2017/0360 (NLE).

<sup>14</sup> On the Spanish CGPJ reform of 1985 (Ley Orgánica 6/1985) and its constitutional context, see P. Andrés Ibáñez, *Tercero en discordia. Jurisdicción y juez del Estado constitucional*, Trotta, 2015, 182-210. The critical distinction between reform and capture is analyzed in W. Sadurski, *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford University Press, 2019, 96-131.

forcing cycle of institutional subordination. Where Spain modified while preserving institutional balance, Poland systematically eliminated checks on executive power. This distinction between reform within democratic constitutionalism and authoritarian legalism explains why formally similar changes produced fundamentally different constitutional consequences. Several Member States indeed maintain ministerial appointment models (Denmark, Sweden), but these operate within robust separation of powers frameworks and independent constitutional review, precisely what Poland's reforms aimed to dismantle.

This article poses a fundamental question: can formal mechanisms for testing judicial independence effectively restore the legitimacy of the judiciary under conditions of systemic violation of the principle of separation of powers, especially when key oversight institutions – such as the Constitutional Tribunal – have themselves been previously captured? Answering this question requires not only a dogmatic analysis of existing legal solutions, but above all critical reflection on the very nature of judicial legitimacy under conditions of constitutional crisis.

This article pursues an analytical rather than comparative approach to judicial independence testing mechanisms. While acknowledging that legitimacy crises have emerged in Hungary, Turkey, Romania, and other jurisdictions experiencing democratic backsliding, the deliberate focus on Poland serves specific analytical purposes. The Polish case offers unique theoretical leverage: nowhere else has the sequential capture of constitutional oversight (the Constitutional Tribunal) preceded and enabled the politicization of judicial appointments (through NCJ reform), creating a closed loop of self-legitimization attempts through independence testing. This specificity makes Poland an ideal case for analysing the fundamental paradox that structures this study: can a system whose legitimacy has been structurally compromised legitimize itself through its own mechanisms? Comparative analysis, while intellectually valuable, would require a separate study with different methodological architecture. The present analytical focus enables deep excavation of the theoretical paradoxes inherent to independence testing under conditions of systemic capture – insights that can subsequently ground comparative scholarship examining how different jurisdictions navigate similar legitimacy crises through varied institutional responses. Such comparative work represents a natural extension of, rather than a substitution for, the foundational analytical examination undertaken here.

The subsequent parts of the article will present a detailed genealogy of the crisis, an analysis of the mechanisms for testing independence, the paradoxes of their practical application, and critical assessment of alternative approaches to rebuilding judicial legitimacy. Ultimately, this analysis aims not only to critically assess existing solutions, but also to indicate possible ways out of the legitimacy crisis in which the Polish judiciary finds itself after a multi-stage process of its systemic capture.

## 2. THE GENEALOGY OF CRISIS: FROM “DUPLICATE JUDGE” TO THE CAPTURE OF THE NCJ

### *2.1 The Phenomenon of the “Duplicate Judge” as a Constitutional Aberration*

The genealogy of the legitimacy crisis in the Polish judiciary begins with the emergence in 2015 of a phenomenon unprecedented in democratic states governed by the rule of law – “duplicate judges” in the Constitutional Tribunal. This term, which has entered legal language and public discourse, describes

persons appointed to judicial positions already occupied by other, properly elected judges<sup>15</sup>.

This phenomenon was not merely a procedural irregularity. It was an act of constitutional aberration, undermining the very ontology of the judicial function. As a matter of fundamental constitutional logic, a judicial position is indivisible – one cannot be “partially” a judge, just as one cannot be partially a president or prime minister. The appointment of a “duplicate” thus creates a logical paradox: two persons cannot simultaneously occupy the same, indivisible position.

Moreover, the mechanism of “duplication” undermined the fundamental principle of *numerus clausus* of judicial positions. The Constitutional Tribunal consists of fifteen judges – not fourteen, not sixteen, but exactly fifteen. This number is not arbitrary but derives from the constitutional model of this institution. An attempt to fill an already occupied position thus violates not only the rights of a specific judge but the constitutional architecture itself<sup>16</sup>.

## 2.2. The NCJ Reform: From Co-optation to Subordination

The second act of the constitutional drama was the reform of the National Council of the Judiciary carried out by the Act of 8 December 2017<sup>17</sup>. The change in the method of selecting fifteen judicial members of the NCJ – from election by the judicial community to election by the Sejm – constituted a fundamental paradigm shift. The pre-reform model was based on the principle of professional co-optation. Judges elected their representatives to a constitutional body, thereby implementing the principle of professional self-governance. This model, known in various variants in most European countries, assumes that only judges can fully understand and protect the specificity of the judicial function. The post-reform model introduced the principle of political subordination. The Sejm, a body of the legislative power, elects members of the body meant to safeguard the independence of courts from... the legislative power. This construction contains an internal contradiction. As the European Network of Councils for the Judiciary noted when suspending Polish NCJ membership on 17 September 2018, this body ceased to meet the criteria of independence from executive and legislative power<sup>18</sup>.

This change was neither accidental nor chaotic. It constituted an element of a deliberate strategy that can be described as sequential capture. First, control was taken over the Constitutional Tribunal, which could have questioned the constitutionality of the reform. Then the NCJ was captured, which nominates judges. Finally, through the neo-NCJ, the filling of judicial positions with persons loyal to political power began<sup>19</sup>.

## 2.3. The Mechanics of Capture: Authoritarian Legalism

The specificity of the Polish case lies in using legal tools for the destruction of law – a phenomenon theorized by Kim Lane Scheppele as “autocratic legalism”<sup>20</sup>. Unlike classical *coups d'état* where law is

<sup>15</sup> ECtHR, 7 May 2021, *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Poland*, Application No. 4907/18, § 289.

<sup>16</sup> M. Szwed, *Wyroki TK wydane w nieprawidłowych składach*, cit., 15-16.

<sup>17</sup> Journal of Laws of 2018, item 3.

<sup>18</sup> European Network of Councils for the Judiciary, Communication on suspension of NCJ membership of 17 September 2018, in [encj.eu/node/495](http://encj.eu/node/495).

<sup>19</sup> Proposal for a Council Decision on the determination of a clear risk of a serious breach by the Republic of Poland of the rule of law, Brussels, 20.12.2017, COM/2017/0835 final – 2017/0360 (NLE).

<sup>20</sup> K.L. Scheppele, *Autocratic Legalism*, in *University of Chicago Law Review*, No. 2, 2018, 545-584. Scheppele's framework



openly violated, autocratic legalists “deploy the law to achieve their aims”, using constitutional forms to destroy constitutional substance. These leaders do not simply violate law; they weaponize it, transforming legal institutions into instruments of their own entrenchment.

The Polish trajectory exemplifies Scheppele’s core insight: autocratic legalists follow recognizable scripts, “using tactics that they borrow from each other” across jurisdictions. The sequential capture strategy – first neutralizing constitutional review, then subordinating the judicial council, finally controlling appointments – mirrors patterns of Hungary, Turkey, and Venezuela. What Scheppele defines as “legalistic autocracy” emerges not through dramatic rupture but through incremental legal changes, each defensible in isolation but collectively transformative. The method’s genius lies in superficial legality: «because these autocrats push their illiberal measures with electoral backing and use constitutional or legal methods», democratic publics struggle to identify when constitutional democracy transitions into its authoritarian shadow.

The Polish adaptation demonstrates particular sophistication in exploiting constitutional ambiguities. Where the Constitution granted the Sejm a role in NCJ member election, the 2017 reform maximized political control while maintaining formal compliance. Where the Constitutional Tribunal possessed review authority, its prior capture ensured validation of subsequent reforms – creating second-order autocratic legalism: using previously captured institutions to legitimize further capture.

The primary technique of this process is legislative inflation: passing many laws in a short time, which hinders control and reaction. Between 2015 and 2017, over a dozen laws concerning the judiciary were passed, often in an accelerated procedure, without consultation. This legislative avalanche served a dual purpose: it overwhelmed both the opposition’s capacity to respond and civil society’s ability to mobilize against each individual change. By the time one law was analysed and criticized, two more had already been enacted.

The most illustrative example was the midnight passage of the Supreme Court Act in July 2017. The bill was introduced on a Friday, debated through the weekend, and passed in the early hours of Tuesday morning. This gave legal experts, civil society organizations, and international bodies virtually no time to analyse the 100-page document that fundamentally restructured Poland’s highest court. The Venice Commission later described this as a “grave irregularity” that violated basic standards of democratic legislation<sup>21</sup>.

#### 2.4. *The Tension Between Form and Substance: The Paradox of Legitimacy*

The capture of the judiciary created a fundamental tension between the form and substance of legitimacy that manifests itself on two critical levels.

At the normative level, provisions enacted according to legislative procedure are simultaneously unconstitutional in a material sense. A paradox of “constitutional unconstitutionality” arises – law is simultaneously legal (procedurally) and illegal (materially)<sup>22</sup>. The Constitutional Tribunal’s validation of

builds on earlier work on “abusive constitutionalism” by D. Landau, *Abusive Constitutionalism*, in *UC Davis Law Review*, No. 1, 2013, 189-260, but emphasizes the specifically legal (rather than merely constitutional) character of contemporary authoritarian strategies. For application to the Polish case, see also K.L. Scheppele, *The Rule of Law and the Frankenstein: Why Governance Checklists Do Not Work*, in *Governance*, No. 4, 2013, 559-562.

<sup>21</sup> D. Landau, *Abusive Constitutionalism*, cit. 191, 195. See also W. Sadurski, *Poland’s Constitutional Breakdown*, cit., 196.

<sup>22</sup> G. Agamben, *State of Exception*, cit., 23-31.

the NCJ reform exemplifies this paradox: a formally valid judgment by a formally existing court that is substantively illegitimate due to the participation of “duplicate judges”.

At the institutional level, formally existing institutions are substantially hollowed out of their constitutional content. The NCJ formally remains «the guardian of courts’ independence» (Article 186 of the Constitution), but it has actually become a tool for subordinating courts to political power<sup>23</sup>. This creates what can be termed “zombie institutions” – bodies that appear alive but lack their essential constitutional soul. They go through the motions of their prescribed functions while serving entirely different purposes than those for which they were created.

### *2.5. From Capture to Crisis: Systemic Implications*

The described process of capture leads to a constitutional crisis of a systemic character. This is not a crisis of a single institution or procedure, but of the entire constitutional system. The fundamental assumptions of constitutionalism have been undermined: separation of powers, judicial independence, constitutional review of legislation<sup>24</sup>. This crisis has an autopoietic character – it reinforces and reproduces itself<sup>25</sup>. Captured institutions legitimize their own capture, creating a closed circle of self-legitimization. The Constitutional Tribunal with “duplicates” rules on the constitutionality of the NCJ reform, the neo-NCJ nominates judges who rule on the legality of the Constitutional Tribunal and NCJ.

Crucially, this crisis cannot be resolved within the system, as the corrective mechanisms have themselves been captured. This is a situation that Carl Schmitt described as a “state of exception” – a moment when the normal constitutional order is suspended<sup>26</sup>. Paradoxically, however, in the Polish case, the state of exception was introduced not through its formal declaration, but through the use of normal constitutional procedures. This paradox – using constitutionalism against the constitution – constitutes the essence of the Polish crisis and simultaneously a challenge for constitutional theory. How to protect constitutionalism from its own exploitation? How to restore legitimacy to a system that has undermined its own foundations? The mechanisms of testing judicial independence, which will be analysed in the next chapter, attempt to answer these questions.

## 3. THE TEST OF INDEPENDENCE: BETWEEN EUROPEAN STANDARD AND DOMESTIC PRACTICE

### *3.1. The Genesis of Tests: Response to Crisis or Its Perpetuation?*

The emergence of independence tests as responses to judicial capture illuminates a central paradox of autocratic legalism identified by Scheppele: systems compromised through legal means seek restoration through legal means, creating circular logic where law attempts to remedy law’s own weaponization.

---

<sup>23</sup> European Commission, 2022 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Poland, SWD/2022/521 final, 18-19.

<sup>24</sup> Commission Recommendation (EU) 2018/103 of 20 December 2017 regarding the rule of law in Poland, Official Journal of the European Union L 17/50 of 23.01.2018.

<sup>25</sup> N. Luhmann, *Law as a Social System*, Oxford University Press, 2004, 381-382.

<sup>26</sup> C. Schmitt, *Political Theology*, University of Chicago Press, 1985, 5-15.

The tests themselves become artifacts of the very process they purport to remedy – products of a legal system whose legitimacy the tests supposedly restore.

In the face of the systemic legitimacy crisis described in the previous chapter, the Polish legal system developed two competing mechanisms for verifying judicial independence. Paradoxically, both mechanisms emerged from within a system whose legitimacy had been structurally undermined. This raises a fundamental question: can a system afflicted by constitutional crisis test and repair itself?

The first mechanism – the juridical model – emerged as an attempt of judicial self-defence against capture. The resolution of the combined Chambers of the Supreme Court of 23 January 2020<sup>27</sup> was a response to CJEU judgments and represented an attempt to preserve a minimum of system integrity. The second mechanism – the statutory model of 2022<sup>28</sup> – was imposed by political authority as a condition for unlocking European funds from the National Recovery Plan.

This duality of mechanisms reflects a deeper conflict between two visions of legitimacy: juridical (based on European standards and judicial autonomy) and political (based on the will of the legislature and state sovereignty).

### 3.2. *The Juridical Model: The Supreme Court Resolution as an Act of Constitutional Resistance*

The resolution of the combined Chambers of 23 January 2020 introduced a differentiated test of independence, distinguishing between the situation of Supreme Court judges and judges of ordinary courts. This differentiation was not arbitrary but resulted from the constitutional position of the Supreme Court as the “guardian of guardians” – an institution exercising judicial supervision over the entire court system<sup>29</sup>. For Supreme Court judges appointed by the neo-NCJ, the resolution adopted the principle of automatic defectiveness. Improper court composition within the meaning of Article 439 § 1(2) of the Code of Criminal Procedure or incompatibility of court composition with legal provisions within the meaning of Article 379(4) of the Code of Civil Procedure occurs *ipso facto*, without the need to examine additional circumstances<sup>30</sup>. This is a kind of “zero test” – the absence of a test as a consequence of the structural impossibility of legitimization.

For judges of ordinary and military courts, the resolution introduced a two-stage test. The first stage consists of determining whether the judge was appointed by the neo-NCJ. This is a formal, objective criterion, verifiable on the basis of documents. The second stage requires examining whether, in the specific circumstances of the case, the defectiveness of the appointment process affected the judge’s independence and impartiality. The Supreme Court indicated a catalogue of circumstances subject to assessment, including: the judge’s involvement in activities undermining judicial independence, atypical career progression, the nature of promotion (especially “leapfrog promotions”), previous connections with executive bodies<sup>31</sup>.

The juridical model suffers from a fundamental problem of self-referentiality. The Supreme Court,

<sup>27</sup> Resolution of the combined Chambers: Civil, Criminal and Labour and Social Insurance of the Supreme Court of 23 January 2020, BSA I-4110-1/20.

<sup>28</sup> Act of 9 June 2022 amending the Act on the Supreme Court and certain other acts, Journal of Laws of 2022, item 1259.

<sup>29</sup> Cfr. Article 183 of the Constitution of Poland and Article 1 of the Act on the Supreme Court.

<sup>30</sup> Supreme Court resolution of 23 January 2020, BSA I-4110-1/20, point 1.

<sup>31</sup> Justification of the Supreme Court resolution of 23 January 2020, BSA I-4110-1/20, 64.

part of whose composition was appointed by the neo-NCJ, rules on the defectiveness of nominations made by the neo-NCJ. A paradox emerges: judges of questioned legitimacy decide on the legitimacy of other judges. An attempt was made to solve this problem through the principle that «a motion to exclude from the composition of an ordinary court a person appointed by the neo-NCJ cannot be examined by a court having such a judge in its composition»<sup>32</sup>. However, as practice shows, this principle is often ignored. As noted in the legal opinion, «there is no known Supreme Court decision on the exclusion of a Supreme Court judge in which a Supreme Court judge nominated by the neo-NCJ would decide on the exclusion of another Supreme Court judge appointed through this procedure»<sup>33</sup>. This auto-immunization of the system undermines the credibility of the juridical model. The system defends itself against criticism of its own legitimacy through persons whose legitimacy is questioned – a classic example of circular reasoning.

### 3.3. *The Statutory Model: The Test as Camouflage*

The Act of 9 June 2022 introduced into the Polish legal system the institution of the “test of judicial independence and impartiality”. According to Article 29 § 5 of the Act on the Supreme Court, the test consists of examining whether a judge meets the requirements of independence and impartiality, taking into account the circumstances accompanying their appointment and their conduct after appointment<sup>34</sup>. However, the construction of the test contains a number of limitations which – as critics point out – make it a facade mechanism. First, the temporal limitation – the motion can be filed only within 7 days (Article 29 § 8 of the Act on the Supreme Court), which in practice often makes it impossible to gather necessary evidence<sup>35</sup>. Second, Article 29 § 4 explicitly excludes the possibility of questioning a judge’s status solely on the basis of circumstances accompanying the appointment. In other words, the mere fact of appointment by the neo-NCJ is not sufficient – it is necessary to demonstrate additional circumstances concerning the judge’s conduct after appointment<sup>36</sup>. Third, the formal requirement to indicate in the motion specific circumstances concerning the judge’s conduct after appointment may be impossible to fulfil due to lack of access to competition documents or personnel files<sup>37</sup>.

The introduction of the statutory test was directly linked to pressure from the European Commission and the conditionality of funds from the National Recovery Plan. The test was supposed to constitute the implementation of the so-called milestone F1.1, guaranteeing a mechanism for verifying judicial independence<sup>38</sup>. However, as commentators aptly note, «in the intention of the drafters, independence tests were supposed to enable examination of a judge’s status only to a very limited extent, while formulating very serious formal requirements and in the face of broad, non-appealable powers to

<sup>32</sup> Resolution of the panel of 7 judges of the Supreme Court of 2 June 2022, I KZP 2/22.

<sup>33</sup> Cf. Supreme Court decision of 18 December 2024, I KK 385/23.

<sup>34</sup> Article 29 § 5 of the Act of 8 December 2017 on the Supreme Court (consolidated text: Journal of Laws of 2021, item 1904, as amended).

<sup>35</sup> Article 29 § 8 of the Act on the Supreme Court; Article 42a § 5 of the Act on the System of Ordinary Courts.

<sup>36</sup> Article 29 § 4 of the Act on the Supreme Court.

<sup>37</sup> J. Chlebny, W. Chrościelewski, *Test niezależności i bezstronności sędziowskiej – forma przeciwdziałania kryzysowi w sądownictwie administracyjnym* [in English: *The Test of Judicial Independence and Impartiality – A Form of Counteracting the Crisis in the Administrative Judiciary*], in *Państwo i Prawo*, No. 6, 2024.

<sup>38</sup> Council Implementing Decision (EU) 2022/1264 of 15 July 2022 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Poland.

reject motions»<sup>39</sup>. The test was constructed to simulate compliance with European requirements while simultaneously preventing effective questioning of the status of judges nominated by the neo-NCJ. This facade nature of the statutory test is particularly visible when compared with the Ástráðsson test applied by the ECtHR, which examines not only formal legality but above all whether the violation concerned norms of fundamental importance for the rule of law<sup>40</sup>. The statutory test, by excluding examination of the circumstances of appointment itself, ignores the essence of the problem – the structural defectiveness of the nomination procedure.

### 3.4. *Conflict of Models: Between Judicial Autonomy and Political Control*

The coexistence of two testing models creates a state of normative contradiction. The Supreme Court resolution of 2020 allows examination of the circumstances of appointment alone (especially for Supreme Court judges), while the 2022 Act excludes this. The resolution requires conducting a test in every case of doubt, the Act limits this to a narrow time window. The Supreme Court has repeatedly confirmed being bound by the resolution of 23 January 2020, stating that «the legal interpretation contained in this resolution is binding and pursuant to Article 87 § 1 of the Act on the Supreme Court, the Supreme Court remains bound by it as a legal principle»<sup>41</sup>. At the same time, the Act of 2022 as a later act should – according to the principle of *lex posterior derogat legi priori* – repeal conflicting regulations. This conflict is not merely technical-legal. It reflects a deeper dispute about the source of judicial legitimacy: does it derive from the autonomy of the judicial power (juridical model) or from the will of the legislature (statutory model)?

Analysis of case law reveals clear **selectivity** in the application of both models. In criminal cases, judges more often apply the juridical model, making exclusions based on the 2020 resolution. For example, in the decision of 14 October 2024, the Supreme Court excluded a Supreme Court judge appointed by the neo-NCJ, applying the test from the resolution, not the statutory test<sup>42</sup>. In civil cases, there is a dominant tendency to apply the statutory test with its restrictive requirements, resulting in much rarer exclusion of judges. As the Supreme Court noted in its decision of 30 October 2024, «there are no grounds to accept that the mere fact of appointing an ordinary court judge upon motion of the currently functioning NCJ [...] is a circumstance that independently justifies recognizing that proceedings conducted with the participation of such a judge are affected by invalidity»<sup>43</sup>. This asymmetry in applying tests undermines system coherence and confirms the thesis about the instrumental use of verification mechanisms.

### 3.5. *Systemic Implications: The Test as a Mirror of Crisis*

Analysis of both models of testing independence leads to a paradoxical conclusion: the test has become a mirror of the crisis it was meant to solve. Instead of restoring legitimacy, testing mechanisms

<sup>39</sup> G. Kasicki, *Testy niezależności sędziów a Konstytucja RP* [in English: *Independence Tests for Judges and the Polish Constitution*], in *In Gremio*, No. 164, 2023, [ingremio.org/2023/in-gremio-164/testy-niezaleznosci-sedziow-a-konstytucja-rp/](https://ingremio.org/2023/in-gremio-164/testy-niezaleznosci-sedziow-a-konstytucja-rp/).

<sup>40</sup> ECtHR, 1 December 2020, *Ástráðsson v. Iceland*, Application No. 26374/18.

<sup>41</sup> Supreme Court judgment of 10 April 2024, II KK 297/23.

<sup>42</sup> Supreme Court decision of 14 October 2024, III KK 147/24.

<sup>43</sup> Supreme Court judgment of 30 October 2024, II CSKP 1800/22.



deepen system fragmentation, creating competing standards of assessment and reinforcing conflict between segments of the judiciary. The juridical model, though based on European standards, suffers from the problem of self-referentiality. The statutory model, though formally binding, is perceived as facade and ineffective. Both models coexist in a state of tension, creating a hybrid system in which the choice of mechanism depends on the strategic calculations of judges and parties to proceedings.

Moreover, the very necessity of testing judicial independence constitutes an admission of system failure. In a state governed by the rule of law, judicial independence should be an assumption, not a subject of verification. The fact that the Polish system requires continuous testing of the legitimacy of its judges is the most emphatic proof of the depth of the constitutional crisis.

## 4. PARADOXES OF PRACTICE: A CASUISTIC ANALYSIS

### *4.1. Between Theory and Judicial Reality*

The empirical analysis of the application of independence tests reveals a fundamental discrepancy between the theoretical assumptions of verification mechanisms and their practical functioning. The Supreme Court's case law from 2020-2024 constitutes a peculiar laboratory in which all the pathologies of a system afflicted by a legitimacy crisis are revealed. The paradoxes that emerge from this analysis are not merely technical imperfections but symptoms of a deeper crisis – the impossibility of self-repair of the system by persons whose legitimacy is structurally questionable. The casuistic analysis presented in this chapter examines Supreme Court decisions from 2020-2024 selected according to three complementary criteria designed to capture the structural patterns of independence testing in practice. First, thematic representativeness: cases were chosen to illustrate each major manifestation of the test's paradoxes – selective application across chambers, auto-immunization problems, and procedural asymmetries. Second, institutional significance: preference was given to decisions that either established precedents, generated significant intra-judicial controversy, or prompted intervention by European courts. Third, temporal distribution: cases span the entire period from the 2020 Supreme Court Resolution through the 2022 statutory test implementation, capturing the evolution of testing mechanisms over time. This triangulated approach ensures that the analysis reflects systemic patterns rather than isolated anomalies. While space constraints preclude exhaustive coverage of all relevant jurisprudence, the selected cases provide sufficient empirical grounding to demonstrate the core theoretical claim: that independence testing under conditions of systemic capture reproduces rather than resolves legitimacy deficits.

### *4.2. Institutional Selectivity: The War of Chambers*

Analysis of case law reveals a clear institutional disproportion in the application of independence tests. The Criminal Chamber of the Supreme Court consistently applies rigorous standards resulting from the resolution of the combined chambers of 23 January 2020. The flagship example is the decision of 14 October 2024, in which the Criminal Chamber excluded Supreme Court judge Małgorzata

Bednarek from hearing a cassation<sup>44</sup>. Significantly, the basis for exclusion was the mere appointment to the Disciplinary Chamber of the Supreme Court, with the Court emphasizing that «deciding cassations by a Supreme Court judge appointed in this way could create in the parties and in public opinion the conviction of the court's lack of impartiality».

A similarly rigorous approach is presented in the decision of 6 June 2024, where the Criminal Chamber of the Supreme Court drew attention to a particularly problematic aspect, *i.e.* the transfer of judges from the Disciplinary Chamber to other chambers<sup>45</sup>. The Court stated that the original appointment as a judge in the Disciplinary Chamber, which did not have the status of a court in the constitutional sense, disqualifies such persons as Supreme Court judges. This mechanism of “transferring” judges from the delegitimized Disciplinary Chamber to other Supreme Court chambers was described as a violation of Article 179 of the Constitution, as the act of nomination by the President to a judicial position is made within a specific competition concerning a specific type of court<sup>46</sup>.

This contrasts sharply with the approach of the Civil Chamber, which presents a much more restrictive interpretation of the possibility of questioning judges' status. In the judgment of 30 October 2024, the Supreme Court stated that in light of Article 379(4) of the Code of Civil Procedure, there are no grounds to accept that the mere fact of appointing an ordinary court judge upon motion of the currently functioning National Council of the Judiciary is a circumstance that independently justifies recognizing that proceedings conducted with the participation of such a judge are affected by invalidity<sup>47</sup>. This discrepancy is not accidental. The Civil Chamber more often rejects cassation appeals based on the allegation of defective court composition, requiring appellants to present specific circumstances relating to judges participating in adjudication that indicate their failure to observe the objectively designated standard of an impartial and independent judge<sup>48</sup>.

#### 4.3. The Problem of “Nemo Iudex in Causa Sua”: System Auto-immunization

The most glaring paradox of practice is the complete absence of cases in which a Supreme Court judge appointed by the neo-NCJ would exclude another judge appointed through the same procedure. After conducting meticulous research of Supreme Court case law, the author has found no known Supreme Court decision on the exclusion of a Supreme Court judge in which a Supreme Court judge nominated to the office of Supreme Court judge upon motion of the NCJ formed by the Act of 8 December 2017 would decide on the exclusion of another Supreme Court judge appointed through this procedure.

This mutual protection creates a peculiar caste of untouchables – judges who protect each other from questioning of legitimacy. This mechanism is particularly visible in the decision of 18 December 2024, where Supreme Court Judge Marek Siwek – himself previously recognized as lacking legitimacy – refused to consider a motion for exclusion, arguing that it was based exclusively on legal, systemic issues of an unconstitutional character<sup>49</sup>.

<sup>44</sup> Supreme Court decision of 14 October 2024, III KK 147/24.

<sup>45</sup> Supreme Court decision of 6 June 2024, IV KK 172/24.

<sup>46</sup> Supreme Court decision of 22 August 2024, II KK 360/23.

<sup>47</sup> Supreme Court judgment of 30 October 2024, II CSKP 1800/22.

<sup>48</sup> Supreme Court decision of 22 February 2024, I CSK 6096/22.

<sup>49</sup> Supreme Court decision of 18 December 2024, I KK 385/23.

The paradox is deepened by the fact that the same Judge Siwek was excluded in case V KO 4/22 by decision of 24 February 2022, where the Supreme Court stated that his participation in hearing the case would lead to the issuance of a judgment by an improperly composed court<sup>50</sup>. Despite this, this judge continues to adjudicate in other cases and refuses to exclude other judges with similar status.

A particularly egregious example of auto-immunization is the decision of 5 June 2024, where a judge appointed by the neo-NCJ refused to exclude other judges appointed through the same procedure, arguing that the statutory test had already been conducted<sup>51</sup>. This creates a situation in which a person of questioned legitimacy decides on the legitimacy of other questioned persons, which constitutes a model example of violation of the principle *nemo iudex in causa sua*.

#### 4.4. Procedural Asymmetry: The Criminal-Civil Dichotomy

In criminal cases, there is a dominant tendency toward broad interpretation of grounds for exclusion. The catalogue of excluded judges is impressive. Malgorzata Bednarek has been excluded multiple times in decisions of 14 October 2024, 25 July 2024, and 14 January 2025<sup>52</sup>. Adam Roch was excluded due to his transfer from the Disciplinary Chamber in the decision of 22 August 2024<sup>53</sup>. Marek Motuk was excluded due to violation of the principle *nemo iudex idoneus in propria causa* in decisions of 5 June 2024<sup>54</sup>. Notably, even the First President of the Supreme Court, Malgorzata Manowska, was excluded along with judges X.Y. and Paweł Wojciechowski in the decision of 5 June 2024<sup>55</sup>, demonstrating that no position provides immunity from scrutiny.

In criminal cases, the Supreme Court also applies the test of the “objective observer”, recognizing that it is in the interest of the justice system not only to ensure the actual impartiality of the judge, but also preventing the emergence of negative public perception<sup>56</sup>.

A diametrically opposite approach is presented in civil cases. Analysis of decisions refusing to accept cassation appeals shows consistent application of narrow interpretation. The Supreme Court routinely states that the appellant has not cited specific circumstances relating to judges participating in adjudication<sup>57</sup>. An example is the decision of 13 September 2024, in which the Supreme Court refused to accept a cassation appeal, despite a judge appointed by the neo-NCJ adjudicating in the composition of the appellate court<sup>58</sup>. The court found that merely indicating this fact is not sufficient, requiring additional evidence of lack of impartiality in the specific case.

#### 4.5. Strategic Use of Tests: Internal Forum Shopping

Analysis of motions for exclusion reveals developed procedural strategies of parties. In criminal cases, defence attorneys routinely file motions for exclusion, knowing of the greater chance of success.

<sup>50</sup> Supreme Court decision of 24 February 2022, V KO 4/22.

<sup>51</sup> Supreme Court decision of 5 June 2024, I Zo 67/24.

<sup>52</sup> Supreme Court decisions: III KK 147/24, III KK 218/24, III KK 436/24.

<sup>53</sup> Supreme Court decision of 22 August 2024, II KK 360/23.

<sup>54</sup> Supreme Court decisions of 5 June 2024, IV KO 47/24 and I KK 240/22.

<sup>55</sup> Supreme Court decision of 5 June 2024, V KB 11/24.

<sup>56</sup> Supreme Court decision of 14 October 2024, III KK 147/24.

<sup>57</sup> Supreme Court decision of 13 September 2024, I CSK 1811/23.

<sup>58</sup> *Ibid.*

In civil cases, parties often forgo this measure, considering it ineffective. A peculiar “internal forum shopping” emerges – parties try to manoeuvre between chambers and compositions, seeking judges of “old” nomination. An example is case III USKP 116/23, in which the appellant successfully achieved the annulment of a judgment by indicating the participation in the appellate court composition of a judge appointed by the neo-NCJ<sup>59</sup>.

The statutory test of 2022 has become a tool for blocking motions for exclusion. Judges appointed by the neo-NCJ routinely invoke Article 29 § 4 of the Act on the Supreme Court, which excludes questioning status solely on the basis of circumstances of appointment<sup>60</sup>. An example of instrumentalization is the decision of 18 December 2024, in which a judge rejected a motion for exclusion, arguing that a motion under the statutory test had already been previously rejected<sup>61</sup>. This creates a kind of *res indicata* regarding legitimacy, preventing further questioning of a judge’s status.

#### 4.6. Systemic Consequences: Erosion of Trust and Fragmentation of Case Law

Selectivity and asymmetry in the application of tests lead to complete unpredictability of results. The same allegation of composition defect may be accepted in the Criminal Chamber and rejected in the Civil Chamber. The same person may be excluded in one case and adjudicate in another. An example is Judge Marek Siwek, excluded in case V KO 4/22, but adjudicating and refusing to exclude others in case I KK 385/23<sup>62</sup>. This schizophrenic situation undermines the fundamental principle of legal certainty.

The paradoxes of test application practice deepen the legitimacy crisis instead of solving it. The system that was supposed to restore trust has become an arena of positional warfare between judicial factions. Each decision on exclusion is simultaneously an act of delegitimization of part of the system. Worse, the lack of coherence in applying tests undermines the authority even of those parts of the judiciary that try to maintain standards. Citizens cannot predict whether their case will go to a composition applying the rigorous standards of the Criminal Chamber or the liberal approach of the Civil Chamber.

#### 4.7. Conclusion: The Test as a Mirror of Pathology

The casuistic analysis confirms the thesis that mechanisms for testing independence have become a mirror of system pathology, not a tool for its repair. Selectivity of application, auto-immunization of neo-NCJ judges, asymmetry between procedures – all these phenomena show that the system is unable to cleanse itself. The most eloquent proof of failure is the fact that four years after the resolution of the combined chambers of 2020 and two years after the statutory test, the Polish judiciary is more divided than ever. Tests, instead of verifying independence, have become a tool of factional struggle and deepening institutional chaos.

<sup>59</sup> Supreme Court judgment of 19 March 2024, III USKP 116/23.

<sup>60</sup> Article 29 § 4 of the Act on the Supreme Court.

<sup>61</sup> Supreme Court decision of 18 December 2024, I KK 385/23.

<sup>62</sup> Cf. Supreme Court decisions: V KO 4/22 and I KK 385/23.

## 5. BETWEEN FORMAL AND SUBSTANTIVE LEGITIMACY: SEARCHING FOR A THIRD WAY

### *5.1. Beyond Dichotomy: Toward a New Paradigm*

The analysis thus far has revealed the fundamental impossibility of resolving the legitimacy crisis of the Polish judiciary within existing mechanisms. Neither the juridical model from the Supreme Court's 2020 resolution nor the statutory test from 2022 is capable of restoring trust in the system. Both models operate within the binary logic of legitimate/illegitimate, creating what Giorgio Agamben might call a "state of exception" – a permanent suspension between legality and illegality<sup>63</sup>.

This binary approach fails to capture the complexity of the Polish situation, where judges function in a constitutional twilight zone. They are neither fully legitimate (given their defective appointment) nor completely illegitimate (as they continue to issue binding judgments). This paradox suggests the need for a third way – one that transcends the simple dichotomy between formal legality and substantive legitimacy.

### *5.2. The Concept of "Graduated Legitimacy"*

Instead of treating judicial legitimacy as an absolute state, it might be more productive to conceive it as a spectrum or continuum. This approach recognizes that legitimacy has multiple dimensions – formal, functional, social, and moral – that may not always align. A judge appointed through a defective procedure may still demonstrate functional legitimacy through high-quality jurisprudence and adherence to rule of law principles.

This perspective suggests a model of "graduated legitimacy" where judges could rebuild their legitimacy over time through demonstrated independence, transparency, and accountability. Unlike existing tests that focus retrospectively on the circumstances of appointment, this model would be prospective, evaluating actual judicial performance and behaviour.

The key elements would include: enhanced transparency requirements for judges with questioned appointments, including public disclosure of their judicial philosophy and reasoning in controversial cases; peer review mechanisms involving both domestic and international observers; and gradual verification based on demonstrated independence over a specified period rather than one-time testing.

### *5.3. The Limits of Legal Solutions*

However, any proposed model faces a fundamental limitation: the crisis of the Polish judiciary is not merely legal but deeply political and social. As the analysis has shown, the problem is not technical – it is not about finding the right procedure or test. It is about the breakdown of the basic consensus on the rules of the constitutional game.

Legal mechanisms alone cannot restore what political will has destroyed. The capture of the Constitutional Tribunal and NCJ was possible not because of inadequate legal safeguards, but because

---

<sup>63</sup> Cf. G. Agamben, *State of Exception*, cit., 23-31.



political actors were willing to violate constitutional norms while maintaining formal legality. No test or procedure can function effectively when those applying it lack commitment to its underlying principles.

Moreover, the very attempt to “solve” the crisis through legal mechanisms may perpetuate it by normalizing the abnormal. By creating tests and procedures for judges of questioned legitimacy, the system implicitly accepts their presence, transforming what should be a temporary crisis into a permanent feature of the legal landscape.

#### 5.4. *The Impossibility of Self-Repair*

The Polish case ultimately demonstrates the limits of law’s capacity for self-repair. When the institutions responsible for maintaining constitutional order have themselves been captured, the system enters a spiral of self-referential legitimation where the defective validates the defective. The tests of independence, whether juridical or statutory, cannot escape this circularity.

The impossibility of systemic self-repair raises questions about external intervention mechanisms. Armin von Bogdandy and collaborators have proposed the “Reverse Solange” doctrine – arguing that when Member States experience systemic deficiencies so severe that mutual trust premises collapse, EU intervention shifts from discretionary to obligatory<sup>64</sup>. Their framework suggests that once constitutional oversight institutions are captured, creating structural impossibility of internal correction, the CJEU through preliminary references can substitute supranational for compromised national review. The Commission’s Rule of Law Framework, they argue, should be supplemented by systematic monitoring through a “Systemic Deficiency Committee” insulated from political pressure.

However, these EU-level mechanisms, while theoretically sophisticated, cannot resolve the fundamental paradox this article identifies. First, judicial intervention operates retrospectively and case-by-case, providing individual relief without systemic transformation. Second, political monitoring mechanisms face the same legitimacy deficit they seek to remedy: if captured national institutions lack authority to legitimize themselves, the democratic authorization for EU institutions to delegitimize them remains contested. Third, and most fundamentally, effective external intervention requires such intensive oversight as to suspend Member State constitutional autonomy – raising democratic legitimacy questions different in form but not necessarily in severity from those posed by autocratic capture itself.

The Polish experience thus reveals that external intervention, while potentially necessary when internal self-repair proves impossible, remains insufficient for genuine constitutional restoration. EU mechanisms may provide temporary protection but cannot substitute domestic constitutional culture. The search for solutions beyond both compromised internal mechanisms and democratically problematic external intervention remains an open theoretical and practical challenge.

The search for a third way reveals not a solution but a deeper understanding of the problem. The crisis of judicial legitimacy in Poland is not a puzzle to be solved through clever institutional design. It is a symptom of a broader breakdown of constitutional democracy that can only be addressed through political transformation and the restoration of genuine commitment to the rule of law. Until such trans-

<sup>64</sup> A. von Bogdandy, M. Ioannidis, *Systemic Deficiency in the Rule of Law: What It Is, What Has Been Done, What Can Be Done*, in *Common Market Law Review*, No. 1, 2014, 59-96; A. von Bogdandy, C. Antpöhler, M. Ioannidis, *Protecting EU Values – Reverse Solange and the Rule of Law Framework*, MPIL Research Paper No. 2016-04, 2016.

formation occurs, any mechanism for testing or rebuilding legitimacy will remain what it currently is – a mirror reflecting the pathologies of the system rather than a tool for their correction.

## 6. CONCLUSIONS: TOWARD A NEW PARADIGM OF JUDICIAL LEGITIMACY

### *6.1. The Test of Independence as Symptom, Not Cure*

The conducted analysis of mechanisms for testing judicial independence in Poland leads to a fundamental conclusion: the test of independence, both in its juridical and statutory versions, is a symptom of a deeper legitimacy crisis, not its solution. Paradoxically, the very need to test judges' independence constitutes the fullest proof of the breakdown of fundamental assumptions of the rule of law. In a functioning constitutional system, judicial independence should be an axiom, not a hypothesis requiring constant verification.

The test of independence reveals three levels of legitimacy crisis. The first level is the institutional crisis – the capture of key institutions (Constitutional Tribunal, NCJ) has deprived the system of internal self-regulation mechanisms. The system cannot repair itself, as the bodies responsible for constitutional review have themselves been delegitimized. The second level is the normative crisis – the coexistence of competing standards for assessing legitimacy (Supreme Court resolution vs. statutory test) creates interpretative chaos and forum shopping. The third level is the epistemological crisis – the system has lost the ability to objectively determine who is a “real” judge and who merely performs adjudicative functions without legitimacy.

The casuistic analysis revealed that the test of independence, instead of solving the problem, deepens the fragmentation of the system. The selectivity of test application between Supreme Court chambers, the self-protective mechanism of neo-NCJ judges, the asymmetry between criminal and civil cases – all these phenomena show that the test has become a tool of factional struggle, not a mechanism for restoring the rule of law.

### *6.2. Systemic Implications: The Polish Lesson for Europe*

The Polish legitimacy crisis of the judiciary is not an isolated phenomenon. Similar processes of “democratic backsliding” are observed in Hungary, Turkey, and to a lesser extent in other EU states. The Polish lesson thus has significance extending beyond national borders.

The first lesson concerns the fragility of democratic institutions. The Polish case shows how quickly a judicial system can be delegitimized while maintaining the appearance of legality. It took only five years (2015-2020) for a system functioning since 1989 to be structurally undermined. This is a warning for other democracies: institutions that seem permanent can be captured using “legal” tools.

The second lesson concerns the role of civil society. In the Polish case, it was precisely non-governmental organizations, judicial associations, and activists who were the main force of resistance against the capture of the judiciary. Without “Iustitia”, without civic protests, without monitoring by watchdog organizations, the crisis would be much deeper. This shows that formal legal mechanisms are insufficient and an active civil society ready to defend the rule of law is needed.

The search for a “third way” beyond both formal and substantive legitimacy – explored theoretically through engagement with transitional justice frameworks and practically through analysis of EU intervention mechanisms including Reverse Solange – reveals the depths of the constitutional crisis.

### *6.3. Epilogue: The Test of Independence as a Mirror*

The test of judicial independence in Poland has become a peculiar mirror reflecting all the pathologies of contemporary constitutionalism. It shows what happens when law loses its normative power and becomes merely a tool of political struggle. It shows how fragile democratic institutions are against a determined parliamentary majority. Finally, it shows how difficult it is to repair a system when the repair mechanisms themselves are part of the problem.

The analytical framework developed here opens critical avenues for future scholarship. First, comparative constitutional analysis should examine how independence testing operates across jurisdictions experiencing democratic backsliding (Hungary, Turkey, Venezuela), identifying which institutional configurations enable or prevent self-repair. Second, EU intervention mechanisms require deeper theoretical elaboration – particularly how Reverse Solange and the Rule of Law Framework might effectively address systemic deficiencies when national oversight institutions fail. Third, temporal dimensions of legitimacy reconstruction merit investigation: when, if ever, can courts appointed through defective procedures gain legitimacy through subsequent practice? Fourth, civil society’s role in sustaining judicial independence norms during constitutional crises deserves fuller treatment than space permitted here. These research directions share a common thread: moving from diagnosis toward prescriptive frameworks for institutional responses that might succeed where internal self-correction cannot. The Polish case, precisely because of its stark constitutional pathologies, offers theoretical insights extending far beyond Poland’s borders.

Ultimately, the Polish lesson is both a warning and a challenge. A warning – that liberal democracy is not given once and for all, that it requires constant defence and cultivation. A challenge – that in the era of “democratic backsliding” we need new tools for protecting the rule of law, extending beyond traditional constitutional mechanisms. The test of independence, conceived as a solution, turned out to be part of the problem. But through its failure, paradoxically, it revealed the true nature of the crisis. This is not a technical crisis that can be solved with better procedures. It is a fundamental crisis concerning the very foundations of judicial legitimacy in a democratic state governed by the rule of law. And only as such can it be effectively addressed.

7 • 2 • 2025



**Un diritto per “smilitarizzare” le istituzioni  
nella prima Colonia Eritrea:  
i progetti giuridici (mancati) del consigliere  
Piccolo Cupani**

Vittorio Lorenzo Tumeo

**NAD**

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società

## Saggi

UN DIRITTO PER “SMILITARIZZARE” LE ISTITUZIONI  
NELLA PRIMA COLONIA ERITREA: I PROGETTI GIURIDICI  
(MANCATI) DEL CONSIGLIERE PICCOLO CUPANIA LEGAL FRAMEWORK FOR “DEMILITARIZING” INSTITUTIONS IN THE  
FIRST ERITREAN COLONY: THE (UNEXECUTED) LEGAL DRAFTS OF  
COUNSELOR PICCOLO CUPANI*Vittorio Lorenzo Tumeo\** ORCID: VLT 0009-0001-0586-3740

## ABSTRACT

[It.] La ricerca esamina, attraverso l'applicazione di una metodologia storico-giuridica e storico-istituzionale, i progetti di legge elaborati da Vincenzo Piccolo Cupani per smilitarizzare l'assetto delle istituzioni della Colonia Eritrea. Piccolo Cupani, magistrato del Regno d'Italia, fu nominato nel 1890 da Francesco Crispi, allora Presidente del Consiglio, Consigliere coloniale per gli Affari Interni nell'amministrazione della nuova colonia. La resistenza delle autorità militari impedì tuttavia che tali progetti venissero attuati.

**Parole chiave:** colonialismo – Vincenzo Piccolo Cupani – Eritrea – Africa – istituzioni politiche – giustizia coloniale – militarismo – sistemi giuridici coloniali.

[Eng.] The research examines, through a historical-legal and historical-institutional methodology, the draft bills formulated by Vincenzo Piccolo Cupani to demilitarize the legal framework of the Eritrean Colony. Piccolo Cupani, a magistrate in the Kingdom of Italy, was appointed by Francesco Crispi, Prime Minister in 1890, colonial Counselor for Internal Affairs in the administration of the new colony. The resistance from military authorities, however, prevented these drafts from being enacted.

**Keywords:** Colonialism – Vincenzo Piccolo Cupani – Eritrea – Africa – Political Institutions – Colonial Justice – Militarism – Colonial Legal System.

\* Dottorando in Storia delle istituzioni politiche presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Giuridiche dell'Università degli Studi di Messina (ror: 05ctdxz19). Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco.





SOMMARIO: 1. Diritto e istituzioni della prima Colonia Eritrea alla prova delle tensioni tra governo militare e governo civile. 2. Un diritto “smilitarizzato” per la Colonia? Le proposte giuridiche del consigliere coloniale Vincenzo Piccolo Cupani. 3. Tra giustizia ibrida e autorità coloniale: il Progetto di Regolamento giudiziario. 4. Tra modello liberale e dominio coloniale: il Progetto di Legge Comunale. 5. Il diritto coloniale “mancato” di Piccolo Cupani: riflessioni conclusive su un’intenzione normativa.



## 1. DIRITTO E ISTITUZIONI DELLA PRIMA COLONIA ERITREA ALLA PROVA DELLE TENSIONI TRA GOVERNO MILITARE E GOVERNO CIVILE

La stagione coloniale attraversata dal Regno d'Italia nella seconda metà dell'Ottocento<sup>1</sup> ha rappresentato, nella storia del diritto e delle istituzioni<sup>2</sup>, un interessante laboratorio, mostrando in particolare, attraverso i suoi chiaroscuri, la sostanziale difficoltà di replicare nei contesti “oltremare” l'assetto ordinamentale metropolitano e di trovare soluzioni al problema della giuridificazione<sup>3</sup>. La prassi giuridica vigente nella Colonia Eritrea prima del 1890<sup>4</sup> si caratterizzava per un'impostazione fortemente emergenziale e marcatamente militare, riflesso diretto della modalità con cui l'Italia aveva preso possesso del territorio, creandovi la sua prima amministrazione, particolarmente informata a logiche di comando e controllo. L'occupazione della baia di Assab, acquistata dalla compagnia Rubattino nel 1869 e annessa con la Legge 5 luglio 1882, n. 857, importantissimo crogiuolo per le produzioni normative che seguirono<sup>5</sup> (anche con particolare riferimento al tema del riconoscimento dei diritti ai colonizzati<sup>6</sup>) e successivamente della regione di Massaua, nel 1885, fu condotta sotto la direzione esclusiva di organi militari, i quali stabilirono presidi permanenti e imposero un regime amministrativo retto da comandi armati ai quali erano attribuiti la piena responsabilità dell'ordine pubblico e della giustizia nei territori occupati. Nel complesso, le fonti normative in uso risultavano abbastanza eterogenee, discontinue e prevalentemente informali: accanto a regolamenti e decreti applicabili *ex post*, trovavano infatti applicazione soprattutto ordini e istruzioni riservate emanate dai comandi locali o dai ministeri metropolitani.

<sup>1</sup> Sul tema del colonialismo italiano a partire dalla stagione ottocentesca la bibliografia è ricchissima. Un quadro esauriente della maggior parte delle fonti storiografiche è quello in particolare offerto nel recentissimo lavoro di N. Labanca, *Studi storici sul colonialismo italiano. Bibliografia (2000-2024)*, Franco Angeli, 2025. Si v. anche D. Natili, *Il colonialismo nell'Italia liberale: "fronte interno" e gruppi di pressione tra storiografia e ricerca*, in *Il mestiere di storico*, No. 29, settembre-dicembre 2008, 123-144; e da C. Giorgi, *Presente e passato coloniale nella storia e nella storiografia italiana*, in *Il mestiere di storico*, X, 1, 2018, 85-91, cui si rimanda.

<sup>2</sup> Su diritto e istituzioni della Colonia Eritrea si v. i lavori di G. Mondaini, in particolare: *Manuale di storia e legislazione del Regno d'Italia*, parti I e II, Attilio Sampaolesi Editore, 1924; *Eritrea*, voce in *Nuovo Digesto Italiano*, diretto da M. D'Amelio, Unione Tipografico-Editrice, 1938, 460 ss.; *La legislazione coloniale italiana nel suo sviluppo storico e nel suo stato attuale (1881-1940)*, vol. I, ISPI, 1941.

<sup>3</sup> Un quadro riassuntivo, che si ripropone per agevolare il lettore nella comprensione, è quello offerto da M. Mazza, *Giustizia indigena e giustizia coloniale. Codificazione e formazione del giudice*, in *Il Politico*, a. 78, No. 2, 2013, 165-166.

<sup>4</sup> Su cui v. in particolare W. Caffarel, *La codificazione del diritto eritreo*, in *Rivista coloniale*, IV, 1909, 129 ss, e anche M. L. Sagù, *Sui tentativi di codificazione per la Colonia Eritrea*, in *Clio*, XXII, 1986, 572 ss.

<sup>5</sup> I. Rosoni, *La Colonia Eritrea. La prima amministrazione coloniale italiana (1880-1912)*, Edizioni Università di Macerata, 2006, 118.

<sup>6</sup> Cfr. Camera dei Deputati d'Italia, *La Colonia italiana di Assab. Discorsi del Ministro degli Affari Esteri (Mancini), preceduti dal disegno di legge e dalla Relazione ministeriale*, Tipografia degli Eredi Botta, 1882, 151-152.

Dal punto di vista giuridico, la questione dell'amministrazione della giustizia – primo passo nei processi di istituzionalizzazione dei territori d'oltremare<sup>7</sup> una volta compiuta la conquista del territorio *stricto sensu*<sup>8</sup> – aveva già impegnato l'interessamento dello Stato, che si sarebbe manifestato nei territori d'oltremare con una forte e costante presenza<sup>9</sup> esercitando «il controllo politico in colonia [...] tramite la burocrazia statale e l'esercito»<sup>10</sup>. Da Massaua prese infatti avvio un progetto di organizzazione e riorganizzazione delle istituzioni di giustizia coloniale, elaborato in via del tutto sperimentale da Gennaro Celli, sostituto procuratore generale presso la Suprema Corte di Cassazione. Pur non avendo assunto mai forza di legge, il Regolamento Celli<sup>11</sup> fungeva da codice amministrativo di riferimento per i presidi militari, disciplinando i rapporti con la popolazione locale e definendo le architetture della giustizia ordinaria, consolidando in forma embrionale le prassi già sostanzialmente in atto nello *spatium* giuridico della Colonia<sup>12</sup>. Il tentativo di giuridificazione si consumava, tuttavia, in un contesto ancora fortemente militare<sup>13</sup> che, sebbene inizialmente concepito come eccezionale e temporaneo<sup>14</sup>, tendeva progressivamente a consolidarsi<sup>15</sup> come regime ordinario, finendo col permeare l'intero assetto coloniale. Il Regolamento Celli, come si diceva, non fu mai formalmente approvato; i suoi contenuti furono però attuati non *ipso iure* ma *ipso facto*, con l'istituzione del Tribunale civile, commerciale e correzionale di Massaua e con l'introduzione dell'istituto del Giudice unico.

Celli, con il sistema di organizzazione delle istituzioni giudiziarie che aveva steso, mirava a instaurare un ordinamento univoco riconosciuto dalle popolazioni colonizzate e vigente entro i confini della Colonia, sicché gli indigeni furono assoggettati al sistema giudiziario italiano per le questioni di competenza del Tribunale, quindi affari di carattere civile, commerciale e penale. Elementi fondamentali di questa «organizzazione semiufficiale della giustizia»<sup>16</sup>, come l'ha definita Martone, erano, da un lato, il citato Tribunale civile, che decideva sulle questioni più rilevanti e, dall'altro, il suo Presidente quando esercitava la giurisdizione come Giudice unico nelle cause civili e penali di minore entità. Il Regolamento Celli mantenne, in un'ottica di integrazione tra diritto italiano e diritto indigeno, la giurisdizione del Kadi, al quale gli indigeni continuavano a ricorrere per risolvere le cause di diritto privato, ossia questioni personali, familiari, successorie e religiose<sup>17</sup>.

L'impatto dell'occupazione militare italiana sul diritto e sulle istituzioni dell'Africa, sia in tema di giustizia, che di amministrazione civile, è comunque ben descritta e riassunta nel 1891 dall'occhio di Vincenzo Piccolo Cupani<sup>18</sup>, allora consigliere coloniale agli Affari Interni, nella sua *Relazione* al proprio

<sup>7</sup> Ne spiega le ragioni M. D'Amelio, *L'ordinamento giuridico della Colonia Eritrea*, in *Enciclopedia Giuridica Italiana*, 3, parte II, sez. II, Società Editrice Libreria, 1911, 169 ss.

<sup>8</sup> N. Labanca, *In marcia verso Adua*, Einaudi, 1993, 268-269.

<sup>9</sup> I. Taddia, *L'Eritrea-Colonia 1890-1952. Paesaggi, strutture, uomini del colonialismo*, FrancoAngeli, 1986, 213.

<sup>10</sup> *Idem*, 214.

<sup>11</sup> «Regolamento giudiziario 30 giugno 1886 per Massaua (Documento parlamentare N. 10 presentato alla Camera il 30 giugno 1886 dal Ministro degli Affari Esteri [Di Robilant]).»

<sup>12</sup> M. Mazza, *L'amministrazione della giustizia nella Colonia Eritrea. Saggio di storia e comparazione giuridica, per un riordinamento concettuale delle categorie concernenti il colonialismo*, Rubbettino, 2015, 186.

<sup>13</sup> Si pensi al caso del colonnello Saletta, riportato da N. Labanca, *In marcia verso Adua*, cit., 269.

<sup>14</sup> Cfr. C. Ghisalberti, *Per una storia delle istituzioni coloniali italiane*, in AA. VV., *Fonti e problemi della politica coloniale italiana*, Atti del convegno Taormina-Messina, 23-29 ottobre 1989, I, Ministero per i Beni Culturali e Ambientali – Ufficio Centrale per i Beni Archivistici, 1996, 383-384.

<sup>15</sup> N. Labanca, *In marcia verso Adua*, cit., 101.

<sup>16</sup> L. Martone, *Diritto d'Oltremare. Legge e ordine per le colonie del Regno d'Italia*, Giuffrè, 2008, 48.

<sup>17</sup> I. Rosoni, *La Colonia Eritrea*, cit., 123.

<sup>18</sup> Su cui mi permetto di rimandare a V. L. Tumeo, *Per una biografia di Vincenzo Piccolo Cupani (1834-1905): magistrato, consigliere coloniale e deputato nel Regno d'Italia*, in *Rivista di Politica*, 2/2025, 107-120.

*Progetto di Regolamento giudiziario.* Nell'utilissimo documento, Piccolo Cupani criticava aspramente la *gestio* militare e stigmatizzava con duri toni la soppressione *ad libitum* di istituti giuridici e istituzioni amministrative che invece avrebbero potuto rappresentare una risorsa:

[...] Sotto il dominio del Governo Egiziano in cui noi la trovammo, vi esisteva discretamente organizzata l'Amministrazione Civile<sup>19</sup>; che con grande errore dei nostri primi occupatori fu dal primo momento, ad un tratto, completamente distrutta da capo a fondo, lungi che mantenerla nelle sue principali linee per poi grado grado modificarla<sup>20</sup>. Vi era un ordinamento di giustizia che allora rispondeva alle esigenze dei tempi: una Corte Civile e Penale, un Tribunale di Commercio, un Kadi. Vi era un sistema tributario [...].

Tutto ciò, come è stato notato, col mutare del Governo, alla nostra occupazione, cadde ad un tratto come decorazione, o scenario. Gli occupatori mentre nulla avevano a temere dalle popolazioni che li accolsero benevolmente, si diedero pensiero esclusivamente della facile azione militare, lasciando senza alcuna buona ragione cadere in frantumi la precedente amministrazione civile, contentandosi sui ruderi della stessa governare alla mercé di ordinanze e disposizioni scisse e senza organamento alcuno. Tutto era militare; mancava una mente ordinatrice civile. [...] Gli ordinamenti di giustizia non funzionarono più, e fu provveduto in modo precario agli urgenti bisogni della stessa; e soltanto in prosieguo s'intese la necessità d'impiantare l'amministrazione giudiziaria che attualmente è in vigore.

[...] In quanto all'ordinamento giudiziario è impossibile oramai ritornarsi al passato; ma è uopo riformare il vigente regolamento giudiziario col progetto che ho l'onore di presentarvi.

[...] All'occupazione dell'Altipiano Etiopico i nostri Comandanti, che la eseguirono nello Agosto del 1889, procedettero coi medesimi criteri, ed errori amministrativi. Ivi non vi è alcuna organizzazione amministrativa [...] però, fortunatamente fu mantenuto, in certa qual guisa, l'ordinamento consuetudinario per l'amministrazione della Giustizia<sup>21</sup>.

Le autorità militari, in tale quadro istituzionale, non solo presiedevano l'apparato esecutivo, ma fungevano anche da giudici civili e penali<sup>22</sup>, ufficiali di stato civile, capi della polizia e referenti fiscali. Sono diverse le opinioni in storiografia<sup>23</sup>, ma anche i casi di studio (si pensi alle deportazioni in Italia dei c.d. “coatti”<sup>24</sup>) che fanno notare come, nel contesto coloniale della prima ora, non soltanto eritreo evidentemente, tali competenze fossero esercitate in maniera fluttuante e arbitraria.

La proclamazione ufficiale della Colonia Eritrea, con Regio Decreto 1 gennaio 1890, n. 6592 – pur avendo rappresentato un importante risultato nel processo di istituzionalizzazione<sup>25</sup> prevedendosi l'istituzione del Consiglio di Governo composto dal governatore civile e militare e da tre consiglieri civili – non mutò, almeno sul breve periodo, lo stato delle cose, anche a causa del fallimento dell'esperimento

<sup>19</sup> Cfr. R. De Zerbi, *L'inchiesta sulla Colonia Eritrea*, Stabilimento Tipografico dell'Opinione, 1891, 14-15.

<sup>20</sup> Normalmente, infatti, come rileva R. Sacco, *Africa*, voce in *Digesto delle Discipline Privatistiche – Sezione Civile*, 7° aggiornamento, 2012, 91, «il potere europeo, nel momento in cui si installava in Africa, era portato a seguire la regola del minimo sforzo: lasciava in funzione il diritto e gli organi giudiziari preesistenti, ma non sottometteva loro il cittadino metropolitano».

<sup>21</sup> Biblioteca Comunale dell'Archiginnasio, Bologna (BA), *Fondo Gandolfi* (FG), b. 5, doc. 1.4B, [V. Piccolo Cupani], *Progetto di Regolamento giudiziario – Colonia Eritrea*, Stab. Tipografico del Cav. Antonio Morano, 1891, 3-5.

<sup>22</sup> A. Volterra, *La giustizia coloniale in Eritrea tra diritto comune e diritto consuetudinario*, in *Africa. Rivista trimestrale di studi e documentazione dell'Istituto italiano per l'Africa Orientale*, a. 63, No. 1, 2008, 84.

<sup>23</sup> Sul punto, *inter multa*, N. Labanca, *In marcia verso Adua*, cit., 266, rileva «come, sino ad Adua, questa magistratura speciale poté dispiegarsi senza essere mai sostanzialmente messa in discussione».

<sup>24</sup> Sul punto, M. Lenci, *Prove di repressione. Deportati eritrei in Italia (1886-1893)*, in *Africa. Rivista trimestrale di studi e documentazione dell'Istituto italiano per l'Africa Orientale*, a. 58, No. 1, 2003, 10.

<sup>25</sup> I. Rosoni, *La Colonia Eritrea*, cit., 61-62.

istituzionale in parola<sup>26</sup>. Vincevano logiche di comando e l'immediatezza della forza batteva la mediazione della legge: in buona sostanza, il quadro normativo della colonia continuava a restare appeso al costoso giogo del governo, *rectius* del potere, dei militari, mostrando in controluce l'incapacità strutturale dell'Italia liberale di tradurre l'occupazione armata in una forma di governo civile effettivamente giuridificata<sup>27</sup>.

## 2. UN DIRITTO “SMILITARIZZATO” PER LA COLONIA? LE PROPOSTE GIURIDICHE DEL CONSIGLIERE COLONIALE VINCENZO PICCOLO CUPANI

Nel processo di costruzione dell'apparato statuale coloniale italiano in Eritrea, la figura del Consigliere per gli Affari Interni avrebbe dovuto svolgere un ruolo fondamentale. Tale funzione, istituzionalizzata con la nomina di Vincenzo Piccolo Cupani, magistrato siciliano di trentennale esperienza nei mandamenti e nelle procure del Regno d'Italia, concentrava una pluralità di competenze omogenee definite dall'art. 8 del R.D. 6592/1890. Operativamente, il consigliere presiedeva all'emanazione di provvedimenti locali in tema civile, all'amministrazione della giustizia, alla gestione della polizia e della sicurezza pubblica, alla sorveglianza sanitaria, alla supervisione urbanistica, alla tenuta delle carceri ed altro.

Dall'analisi del suo operato in colonia e dai risultati prodotti, si può ritenere che Piccolo Cupani fosse la tipica figura istituzionale che incarnava quella visione gerarchica e pedagogica del diritto e ordinatrice della burocrazia che intendeva “civilizzare” le popolazioni locali attraverso l'introduzione di istituti giuridici e strutture istituzionali mutuati dal diritto liberale<sup>28</sup>. Tale prospettiva non era però manchevole di contraddizioni. Già nel settore giudiziario, come mostrano molteplici riflessioni in tema di diritto e istituzioni coloniali, era emersa con forza la tensione tra la pretesa universalità del diritto italiano<sup>29</sup> e le resistenze derivanti dalla sua applicazione in un contesto culturalmente e socialmente diverso. Anche Piccolo Cupani si era trovato a misurarsi con tale paradosso: da un lato aspirava a fondare un ordinamento civile ordinato e moderno, dall'altro era pienamente consapevole delle profonde distanze – linguistiche, religiose, culturali – che separavano la società coloniale da quella europea. In questo caso il Progetto di Regolamento giudiziario da lui elaborato, con le sue diverse previsioni normative in ordine ad un recupero del diritto consuetudinario indigeno<sup>30</sup> nelle architetture ordinamentali della neonata amministrazione coloniale<sup>31</sup>, è il chiaro effetto di tale condizione e consente di considerare, come già fatto da Volterra,

<sup>26</sup> M. Mazza, *L'amministrazione della giustizia nella Colonia Eritrea*, cit., 252.

<sup>27</sup> Cfr. N. Labanca, *In marcia verso Adua*, cit., 259-260: «La sorda lotta della burocrazia coloniale per l'autonomia da quella metropolitana si confondeva con la più tradizionale resistenza delle strutture militari (e ora coloniali) a ogni controllo civile centrale. E tutto ciò mentre le colonie delle altre potenze europee passavano dall'amministrazione militare a quella civile e, sotto questa, marciavano verso l'autogoverno».

<sup>28</sup> Cfr. C. Giorgi, *Magistrati d'oltremare*, in *Studi Storici*, a. 51, No. 4, 2010, 857: «Il ruolo della giovane magistratura coloniale eccedeva, per così dire, la mansione del giudicare e si faceva politico, capace di garantire l'ordine pubblico della colonia e di incarnare le ragioni dello Stato colonizzatore, legittimandone aspirazioni di dominio e pratiche di governamentalità. Al contempo, attraverso la figura del giudice lo Stato italiano adempiva alla propria “missione” civilizzatrice della quale i magistrati si fecero portatori».

<sup>29</sup> Cfr. la prospettiva di S. Romano, *Il diritto pubblico italiano*, [1914], Giuffrè, 1998, 431-432: «La colonia appartiene allo Stato ed è ad esso collegata con un rapporto di puro diritto interno, anzi è sottoposta alla potestà piena ed esclusiva, alla sovranità dello Stato medesimo».

<sup>30</sup> M. Mazza, *Giustizia indigena e giustizia coloniale*, cit., 164.

<sup>31</sup> Per una prospettiva più ampia si v. V. Pellegrini, A. Bertinelli, *Per la storia dell'amministrazione coloniale italiana*, Giuffrè, 1994.

«Piccolo Cupani – uno dei pochi funzionari civili presenti in Eritrea che possiamo individuare come protagonisti della “politica indigena” di quegli anni»<sup>32</sup>.

Di contro, la proposta di Legge Comunale di cui fu autore sembra, come si vedrà, restringere il compasso dell’integrazione del sistema africano, percependosi stavolta più come tentativo di estensione capillare della presenza statale, in una forma apparentemente istituzionalizzata ma sostanzialmente autoritaria e centralizzata. In questo caso il progetto, pur reinterpretandone i presupposti in chiave coloniale, finiva col replicare il modello metropolitano: da questa angolazione, il Consigliere per gli Affari Interni appare maggiormente come un garante dell’ortodossia amministrativa e della continuità dello Stato italiano in colonia.

Una sintesi di queste due differenti sensibilità è quella che si rintraccia nell’icastica definizione di Piccolo Cupani data da Rocco De Zerbi come di un «geloso custode delle libertà individuali e delle corrette forme amministrative»<sup>33</sup>.

Il rapporto tra il consigliere agli Affari Interni e l’ambiente coloniale si incrinò progressivamente. Già nei primissimi mesi del 1891 le sue posizioni riformiste, la sua visione strutturata dell’amministrazione e i suoi tentativi di dare un taglio “civile” al governo della colonia, si scontrarono con l’autorità del governatore, Gandolfi, decisamente più orientato a un modello pragmatico e meno formalizzato<sup>34</sup>, nonché particolarmente interessato a mantenere il comando della colonia in mano al potere militare. Lo si evince da un interessante rapporto al Ministro degli Affari Esteri databile tra il gennaio e il febbraio del 1891 in cui il governatore, descrivendo lo *status quo* della colonia, ammettendo il disallineamento giuridico tra la pace concordata a Ucciali e il perdurare dello stato di guerra, propugnava l’idea di mantenere questo in vita e addossava le responsabilità del malcontento per il funzionamento della giustizia ad allarmismi diffusi dalla componente “civile” dell’amministrazione coloniale e in particolare allo stesso Piccolo Cupani:

Avviene così che agli uni, ai più moderati, sembra possibile di dare all’ordinamento giudiziario attuale un assetto più legale, più normale ed anche più liberale, e che negli altri, nei meno riflessivi, è sorta persino l’idea che si possa far cessare lo stato di guerra, impunemente.

Questa loro pretesa è assurda. Solo il Governo è giudice competente della convenienza di dichiarare a far cessare lo stato di guerra; nessuno ha il diritto di dividere con lui codesta responsabilità ed è soltanto astraendo da questa preoccupazione e da questa pretesa che si può cercare un assetto migliore all’attuale ordinamento giudiziario.

[...] L’elemento militare, ora come prima, è circondato di tutta la considerazione ch’esso merita [...] il dibattito è sorto altrettanto in causa delle persone che delle cose. A ciò hanno contribuito questi signori avvocati, ai quali, è certo, non può garbare un sistema che rende quasi inutile l’opera loro; più ancora vi hanno contribuito le parole poco misurate di un alto funzionario, che avrebbe dovuto contentarsi di studiare i mezzi per migliorare l’attuale ordinamento giudiziario anziché denigrarlo agli occhi del pubblico come una delle solite macchine del militarismo<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> A. Volterra, *Federico Piano e il Tribunale di Arbitrato di Asmara*, in G. Dore, C. Giorgi, Antonio M. Morone, M. Zaccaria, *Governare l’Oltremare. Istituzioni, funzionari e società nel colonialismo italiano*, Carocci, 2013, 82.

<sup>33</sup> R. De Zerbi, *L’inchiesta sulla Colonia Eritrea*, cit., 49.

<sup>34</sup> Cfr. BA, FG, b. 7, doc. 2,11, *Gandolfi ad [Antonio] d’Arco, Massaua*, 1891, feb. 11, cc. 1-2, in cui Gandolfi dichiara di essersi «sempre adoperato di dare alla colonia un governo semplice, a semplicissimi ingranaggi, all’inglese come suol dirsi, tirandone avanti il funzionamento libero possibilmente da ogni burocrazia soverchia».

<sup>35</sup> BA, FG, [A. Gandolfi], *Relazione sull’ordinamento degli istituti giudiziari in Massaua [al Ministro degli Affari Esteri]*, b. 5, doc. 1.4A, [1891], cc. 13-18.



È proprio il magistrato siciliano che si riconosce in queste ultime righe. Dopo un brusco urto proprio con il governatore e per via della crescente e lamentata marginalizzazione della sua funzione, Piccolo Cupani fu sollevato dal suo incarico e richiamato in Italia<sup>36</sup>, segnando la fine della sua esperienza coloniale.

Il presupposto per l'elaborazione, da parte sua, di un diritto destinato all'ordinamento della Colonia Eritrea fu, come nelle altre esperienze coloniali, una situazione di evidente divisione politica che si traduceva in una lampante frammentazione, producendo una disomogeneità giuridica rispecchiante le peculiarità delle diverse popolazioni. Se si accetta l'assunto secondo cui la missione di un progetto coloniale è stata da sempre l'uniformazione dei due popoli –nell'assorbimento del colonizzato nel corpo del colonizzatore<sup>37</sup>– è evidente che lo strumento per realizzare tale uniformazione non potesse che essere, nella prima fase, l'imposizione dall'alto delle leggi italiane<sup>38</sup>. Così fu, nei territori che andarono a formare la colonia, fino alla legge 1 luglio 1890, n. 7003<sup>39</sup>. Nella storia istituzionale della Colonia Eritrea, l'attenzione rivolta all'approntamento di un sistema ordinamentale organico e ben funzionante coincise infatti con uno dei principali obiettivi della *colonisation* intesa come *civilisation*<sup>40</sup> e proprio per mezzo della cosiddetta «civiltizzazione»<sup>41</sup> si sarebbe dovuto realizzare l'obiettivo dell'uniformazione giuridica, che tuttavia – si potrebbe osservare – non si riduceva a una mera replica del sistema italiano adattata alla realtà coloniale, ma sembrava piuttosto prendere forma e vigore come un prodotto giuridico-istituzionale “a sé”.

### 3. TRA GIUSTIZIA IBRIDA E AUTORITÀ COLONIALE: IL PROGETTO DI REGOLAMENTO GIUDIZIARIO

Il Regolamento Celli, come si è detto, con il suo modello di giustizia unica, guardava più al diritto metropolitano, mentre la colonia necessitava di una legislazione speciale, costruita su caratteri propri<sup>42</sup> per evidenti ragioni sociali, culturali, geografiche, economiche, politiche e soprattutto religioso-giuridiche<sup>43</sup>.

<sup>36</sup> Archivio Centrale dello Stato, *Ministero di Grazia e Giustizia e dei Culti*, Magistrati, *Fascicoli personali*, I versamento, b. 504, f. 42283, *Copia conforme all'originale del decreto di esonero di Vincenzo Piccolo Cupani da Consigliere coloniale dell'Eritrea per l'Interno*, 11 marzo 1891.

<sup>37</sup> Si v., sul punto, C. Giorgi, *L'Africa come carriera. Funzioni e funzionari del colonialismo italiano*, Carocci, 2012, 25.

<sup>38</sup> I. Taddia, *L'Eritrea-Colonia 1890-1952*, cit., 61-62: «Il principio dell'automatismo delle leggi del Regno, in seguito soppresso, veniva inizialmente esteso a Assab (1882), poi a Massaua (1885) e progressivamente alla fine degli anni '80 a tutto il territorio. Si stabiliva che le leggi italiane, anche anteriori alla costituzione dell'Eritrea, avevano valore immediato nella colonia».

<sup>39</sup> M. Mazza, *L'amministrazione della giustizia nella Colonia Eritrea*, cit., 253: «In questo modo, la legislazione nazionale non era più immediatamente applicabile nella colonia, dovendo invece essere oggetto di apposito provvedimento normativo di estensione. Il diritto coloniale diventava disciplina speciale, attraverso una delega generale al Governo metropolitano per l'emanazione di atti normativi primari».

<sup>40</sup> C. Giorgi, *Dei tanti e diversi confini dell'amministrazione coloniale*, in *Giornale di storia costituzionale*, 38, II, 2019, 189: «Paradigma fondamentale della colonizzazione è, sia nella giuscolonialistica, sia nella autorappresentazione e coscienza dei funzionari, il concetto di civiltà, o meglio l'elaborazione del costrutto dicotomico e oppositivo “civiltà/non civiltà”: colonizzazione e civilizzazione coincidono nelle realtà imperiali otto e novecentesche».

<sup>41</sup> P. Costa, *Il fardello della civilizzazione. Metamorfosi della sovranità nella giuscolonialistica italiana*, in Id. (a cura di), *L'Europa e gli Altri. Il diritto coloniale fra Otto e Novecento*, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, nn. 33-34, 2004-2005, 169 ss.

<sup>42</sup> In questi termini, infatti, R. De Zerbi, *L'inchiesta sulla Colonia Eritrea*, cit., 15: «Promulgare le leggi italiane *sic et simpliciter* in quella regione non si può. Pur volendo un legislatore neghittoso promulgare i Codici italiani con gli emendamenti più necessari per la legge biologica suprema dell'adattamento all'ambiente, egli dovrebbe determinare se ed in quanto i musulmani sieno sottratti al Codice italiano: regolare le questioni di parentela, matrimonio, adozione, divorzio o separazione, minore età, tutela e curatela, eredità, e, nel diritto penale, adattare all'ambiente le disposizioni legislative per i reati contro il buon costume, pel concubinato, per l'influenza dell'età del reo su l'applicazione della pena, e tante altre».

<sup>43</sup> Rileva M. Mazza, *Giustizia indigena e giustizia coloniale*, cit., 169, che si verificava «un'ulteriore commistione di elementi del ramo non europeo del regime della giustizia differenziale, ossia quello della tradizione indigena locale e l'altro del diritto coranico derivante dalla parziale islamizzazione del diritto originariamente africano». Si v. anche C. Marongiu Bonaiuti, *Politica e religioni nel colonialismo italiano*, Giuffrè, 1982, 15-16.

delle popolazioni indigene. Come ha evidenziato Ghisalberti,

amministrazione e giurisdizione dovevano, dunque, operare tenendo necessariamente conto di una realtà umana complessa e diversa, di una popolazione, cioè, delle aree assoggettate oltremare nei confronti della quale doveva essere precisata la natura del rapporto personale dei suoi componenti con lo Stato colonizzatore. Di qui il complesso problema dello *status*, ossia del vincolo di sudditanza con la madrepatria conquistatrice, riconosciuto agli abitanti delle colonie, *status* difficilmente assimilabile a quello dei cittadini<sup>44</sup>.

In questo senso il progetto di Regolamento giudiziario abbozzato da Piccolo Cupani ha il merito di essersi evoluto, come si dirà *infra*, rispetto all'impostazione del Regolamento Celli, soprattutto in alcuni *nova iuridica* che nella disciplina del 1886, «già palesatosi insufficiente»<sup>45</sup>, erano mancanti, e di aver adeguato la normativa proposta alla neonata istituzione coloniale dell'Eritrea, con gli istituti e le figure presenti nella decretazione e nella legislazione del 1890.

Il progetto di Regolamento giudiziario per la Colonia Eritrea fu licenziato da Vincenzo Piccolo Cupani nel dicembre 1890, come si evince indirettamente da una fonte d'archivio<sup>46</sup>, ma mai approvato. Elaborato con una visione sistematica e profondamente tecnica, il testo si proponeva, in ben 124 articoli, di modificare il sistema istituzionale di giustizia vigente in quel momento<sup>47</sup> in Eritrea e delineare, di contro, un modello di ordinamento giudiziario alternativo capace di integrare, almeno in parte, elementi del diritto metropolitano con le specificità locali<sup>48</sup>, estremamente variegate poiché annesse a fedi religiose differenti<sup>49</sup>. La frammentazione giuridica rifletteva infatti una mancanza di uniformità già a livello geografico, precisamente tra le due zone individuate da Piccolo Cupani nella *Relazione* (quella che dall'Altopiano Etiopico scende verso il mare, a Massaua, e quella che di là va verso il Mareb) e portava il consigliere agli Affari Interni a rilevare quanto segue:

È enorme, come dianzi ho accennato, la differenza tra l'una e l'altra zona. Nella *prima* predomina lo elemento arabo-musulmano, frammisto all'Europeo ed all'Indiano, con mirabile tolleranza nella religione e nei costumi, tendente al lavoro ed al commercio, mite di animo, poco inchinevole al militarismo, e di una certa coltura da rendere possibile il funzionamento di ordinamenti di giustizia e di amministrazione conformi alquanto agli analoghi di Europa. Nella *seconda* eccelle l'Abissino, di religione Cristiano-cophta, intollerantissimo, ignorante, misero, ozioso, abbruttito in una specie di feudale servaggio, nel quale prevale il militarismo. È ben raro che qualche Abissino sappia leggere e scrivere, ove si eccettuino qualche prete, ed i pochi Deftera. Le leggi del Feta-Negest e del Sinodo sono in gran parte lettera morta; e vige la consuetudine. Gli ordinamenti amministrativi e giudiziari, che si scostano immensamente da quelli Europei, viggono, e sono attuati senza scrittura alcuna; ivi sono verbali per sino i giudizi, e le sentenze<sup>50</sup>.

<sup>44</sup> C. Ghisalberti, *Per una storia delle istituzioni coloniali italiane*, cit., 396.

<sup>45</sup> R. De Zerbi, *L'inchiesta sulla Colonia Eritrea*, cit., 10-11.

<sup>46</sup> BA, FG, [A. Gandolfi], *Relazione sull'ordinamento degli istituti giudiziari in Massaua*, cit., 18: «[...] questo on. Consigliere per lo Interno, con lettera del 12 dicembre 1890, n. 1759, prendeva l'iniziativa facendomi conoscere 'che aveva redatto il progetto di un regolamento giudiziario tendente a migliorare l'amministrazione della giustizia civile, e penale e principalmente a togliere, con urgenza e per ragioni intuitive, la competenza al Tribunale militare'».

<sup>47</sup> Descritto riassuntivamente da N. Labanca, *In marcia verso Adua*, cit., 266-267.

<sup>48</sup> Cfr. M. Mazza, *Giustizia indigena e giustizia coloniale*, cit., 164.

<sup>49</sup> N. Labanca, *In marcia verso Adua*, cit., 271.

<sup>50</sup> BA, FG, b. 5, doc. 1.4B, [V. Piccolo Cupani], *Progetto di Regolamento giudiziario – Colonia Eritrea*, cit., 5-6.

Pertanto, Piccolo Cupani, pur recuperandone comunque un buon numero di disposizioni di carattere tecnico-procedurale<sup>51</sup>, cassava nel complesso il Regolamento Celli ritenendolo tecnicamente inadatto allo stato della Colonia per l'assoluta inadeguatezza del sistema di giustizia unica, cifra della normativa fino ad allora applicata<sup>52</sup>:

Ciò posto, è impossibile per ora un ordinamento uniforme per tutti i possedimenti della Colonia. Per cotesta zona occorre che l'Amministrazione Civile si ristabilisca per come era al momento della nostra occupazione, acciò indi possa man mano essere riformata. Studierò intanto se sia possibile che i Tribunali Consuetudinari funzionino con lo intervento di un abile Pretore, onde questi possa da vicino, e con maggior competenza, studiare le condizioni giuridiche di quelle popolazioni, e formulare dalle emergenze dei fatti le regole di dritto che possano valere ad un riordinamento dell'Amministrazione della Giustizia. Intanto però, come vi diceva, fa uopo che si riformi l'attuale regolamento giudiziario, che impera nella prima zona sin dal Dicembre del 1885 [...]. Esso oramai, è insufficiente; e la maggiore urgenza si appalesa per gl'Italiani e per gli Stranieri, precipuamente. È tempo altresì che l'Amministrazione della Giustizia Penale pei reati comuni cessi dal Tribunale Militare, per ragioni che sono intuitive<sup>53</sup>, e che spero mi dispenserete di rassegnare. Il progetto che presento non attinge al fermo la possibile perfezione; molto più che ho dovuto contenerlo nelle esigenze delle ristrette finanze della Colonia; ma segna un progresso nella meta che dovremo raggiungere passo a passo con altre successive riforme<sup>54</sup>.

Il *vulnus* del Regolamento Celli e che il progetto Piccolo Cupani ambiva a colmare non stava quindi tanto nell'ipotetica inadeguatezza dello stesso a ostacolare lo stile di governo militare – ipotesi non del tutto peregrina, se si considera che Martone sostiene che «fu con l'applicazione di questo regolamento, che in concreto si cominciò a sottrarre competenze giurisdizionali ai militari»<sup>55</sup> – quanto piuttosto nel modello di un ordinamento uniforme per colonizzati indigeni e colonizzatori europei, giudicato dal consigliere per gli Affari Interni – al momento in cui scriveva – *impossibile*. Si è dunque almeno in parte realizzato, nel progetto di Piccolo Cupani, quanto teorizzato da Malvezzi, secondo il quale

ciascuna trasformazione degli ordinamenti giudiziari implicava un mutamento sostanziale di principii, e talvolta perfino la sconfessione, perlomeno apparente, di quelli che sono posti a fondamento della nostra civiltà. Infatti, ad esempio, la semplice ammissione della possibilità di coesistenza di due giustizie nelle colonie, alle quali si è addivenuto, presupponeva necessariamente il riconoscimento implicito di due etiche. Ora, almeno fino ad un certo punto, ciò equivale a modificare il concetto che per lunghi secoli aveva costituito la forza della nostra civiltà, quello secondo il quale non può esistere altro che una sola morale, degna di tale nome<sup>56</sup>.

La struttura del sistema delineato da Piccolo Cupani si articolava intorno a cinque organi: il Tribunale Civile e Penale con sede a Massaua, il Presidente dello stesso con funzioni di giudice unico, il Kadi, e i

<sup>51</sup> Del resto, M. D'Amelio, *Colonia Eritrea*, voce in *Enciclopedia Giuridica*, III, parte II, sezione II, 1913, 1035, rileva, a proposito del Regolamento Celli, che le sue «principali disposizioni passarono quasi integralmente nei successivi ordinamenti».

<sup>52</sup> Una sintesi efficace sul tema è offerta I. Rosoni, *La Colonia Eritrea*, cit., 123-124.

<sup>53</sup> N. Labanca, *In marcia verso Adua*, cit., 270-271: «[...] quando fu istituito un tribunale civile a Massaua, si vollero le sue competenze alquanto ristrette. Non si volle cioè cogliere l'occasione per riequilibrare la bilancia dei poteri e per ridimensionare il tribunale militare».

<sup>54</sup> BA, FG, b. 5, doc. 1.4B, [V. Piccolo Cupani], *Progetto di Regolamento giudiziario – Colonia Eritrea*, cit., 6-7.

<sup>55</sup> L. Martone, *Diritto d'Oltremare*, cit., 48.

<sup>56</sup> A. Malvezzi, *Elementi di diritto coloniale*, CEDAM, 1928, 255-256.

tribunali consuetudinari di Asmara e Keren<sup>57</sup>, «strettamente necessari giusta il congegno del progetto»<sup>58</sup>.

Si trattava, dunque, di un sistema di giustizia «differenziale»<sup>59</sup>, ibrido<sup>60</sup>, nel quale la giurisdizione italiana avrebbe dovuto convivere, sotto una forma vigilata e subordinata, con quella tradizionale indigena.

L'assenza dell'istituto conciliativo nel Progetto, che a prima vista poteva apparire sorprendente, veniva motivata dallo stesso estensore in una nota a margine adducendo che «essendo stata conservata integra la Giustizia consuetudinaria non era d'uopo innovarla in questa parte soltanto»<sup>61</sup>.

Se altre posizioni, come quella di De Zerbi, guardavano con favore all'introduzione dei conciliatori<sup>62</sup>, nell'ottica giuridica del magistrato siciliano non era il caso di intervenire su un settore del diritto che, nella prassi, era già regolato secondo consuetudini locali<sup>63</sup> consolidate e che, per giunta, non avrebbe trovato personale alfabetizzato idoneo a svolgerne le funzioni formali<sup>64</sup>. La scelta, in questo caso, di mantenere la giustizia consuetudinaria *a latere* del diritto di derivazione metropolitana, come notano Mezzadra e Rigo, non implicava

una minore istituzionalizzazione dei soggetti che si muovono e agiscono all'interno di quegli [...] spazi, sia che essi facciano parte dei conquistatori sia che essi facciano parte dei dominati. Essa è anzi perfettamente funzionale a un'istituzionalizzazione uguale e contraria a quella che vede nel soggetto un soggetto di diritto che nasce comunque [...], geopoliticamente differenziato al suo interno nella contrapposizione tra cittadino e suddito<sup>65</sup>.

Inoltre, mantenere i tribunali consuetudinari denota, nell'estensore del progetto, non tanto una rinuncia al controllo, quanto piuttosto una lucida valutazione delle forze in campo, una strategia: l'autorità coloniale, pur nella volontà di regolare ogni aspetto della vita giuridica, sembrava riconoscere qui la convenienza della delega alla giustizia “locale” di questa parte di contenzioso, attuando *simul et idem* una politica giudiziaria di recupero delle tradizioni giuridiche consuetudinarie africane nel sistema italiano<sup>66</sup>, di cui il caso offerto rappresenta una chiara occasione. Quella, cioè, dei c.d. tribunali d'arbitrato o con-

<sup>57</sup> BA, FG, b. 5, doc. 1.4B, [V. Piccolo Cupani], *Progetto di Regolamento giudiziario – Colonia Eritrea*, cit., 9, art. 1.

<sup>58</sup> *Idem*, nota manoscritta all'art. 1.

<sup>59</sup> M. Mazza, *Giustizia indigena e giustizia coloniale*, cit., 168-169. Tale regime, sottolinea l'Autore «è andato progressivamente affermandosi nei vari contesti areali della colonizzazione europea, a cominciare [dal]l'ordinamento giudiziario introdotto nelle Indie olandesi nel 1854 [...]. Il regime della giustizia differenziale fu, inoltre, tipico del modello britannico [e] anche il modello francese di espansione coloniale accolse dosi crescenti di giustizia differenziale».

<sup>60</sup> Cfr. C. Giorgi, *Dei tanti e diversi confini dell'amministrazione coloniale*, cit., 190-191 che fa riferimento agli «ibridismi che a più livelli si creano oltre i confini istituiti, connotando anche la natura delle istituzioni coloniali, nate appunto dall'incontro/scontro con le strutture preesistenti, in una prospettiva di loro relativa autonomia».

<sup>61</sup> BA, FG, b. 5, doc. 1.4B, [V. Piccolo Cupani], *Progetto di Regolamento giudiziario – Colonia Eritrea*, cit., 9, nota manoscritta all'art. 1.

<sup>62</sup> R. De Zerbi, *L'inchiesta sulla Colonia Eritrea*, cit., 12-13.

<sup>63</sup> I. Taddia, *L'Eritrea-Colonia 1890-1952*, cit., 161-162: «La legge consuetudinaria era maggiormente efficace nelle dispute che riguardavano aspetti morali, giuridici, oppure nella determinazione delle pene [...]. Le espressioni del *giudizio consuetudinario* variavano in Eritrea a seconda delle regioni e della religione professata».

<sup>64</sup> BA, FG, b. 5, doc. 1.4B, [V. Piccolo Cupani], *Progetto di Regolamento giudiziario – Colonia Eritrea*, cit., 9, nota manoscritta all'art. 1.

<sup>65</sup> S. Mezzadra, E. Rigo, *Diritti d'Europa. Una prospettiva postcoloniale sul diritto coloniale*, in A. Mazzacane (a cura di), *Oltremare. Diritto e istituzioni dal Colonialismo all'età postcoloniale*, Atti del Convegno “Culture e istituzioni dal Colonialismo all'età postcoloniale”, Napoli, 20-21 dicembre 2002, CUEN, 2006, 188.

<sup>66</sup> Su tale fenomeno v. R. Quadri, *Diritto coloniale*, CEDAM, 1950, 17: «[...] quando la dottrina parla di “riconoscimento” del diritto indigeno da parte dello Stato, usa un'espressione impropria: infatti non si tratta di *riconoscere*, ma di *nazionalizzare*, per così dire, di *trasformare* il diritto indigeno in diritto statale o meglio di produrre diritto statale *conforme*, quanto al contenuto, al diritto indigeno».

suetudinari, che Piccolo Cupani non si è soffermato a disciplinare<sup>67</sup> poiché ne determinava *ope legis* la piena operatività attraverso la previsione degli stessi tra i cinque organi di amministrazione della giustizia. Si tratta di un'intuizione che si deve al colonnello Piano, presso cui il consigliere per gli Affari Interni si informò sulle istituzioni giudiziarie consuetudinarie<sup>68</sup> di sua creazione e che conservò nelle architetture del suo progetto<sup>69</sup>. Tali tribunali impiantati dai militari<sup>70</sup>, composti da italiani e indigeni, erano parte «di un sistema giudiziario che in qualche misura utilizzasse il diritto consuetudinario e il diritto comune»<sup>71</sup> dando però luogo, come conseguenza, alla creazione di un dualismo giuridico al quale negli Stati a maggioranza islamica si aggiungeva anche il diritto coranico<sup>72</sup>.

Nella visione di Piccolo Cupani, il Tribunale civile e penale avrebbe avuto una struttura rigorosamente definita, comprendente un presidente, tre giudici togati, un numero variabile di assessori e un cancelliere<sup>73</sup>. Il principio di collegialità garantiva una maggiore ponderazione delle decisioni e costituiva uno dei cardini dell'intero impianto, come dimostrano le osservazioni marginali lasciate dallo stesso autore, secondo cui non sarebbe stato accettabile attribuire la decisione di cause importanti al solo Presidente, seppur assistito da assessori.

La nomina del Presidente e dei Giudici sarebbe avvenuta tramite decreto reale su proposta del Ministro degli Esteri<sup>74</sup>, con l'esplicita previsione della revoca solo a seguito di un procedimento formale che coinvolgesse anche il Presidente della Corte di Cassazione<sup>75</sup>. Particolarmente interessante, per le sue implicazioni religiose e istituzionali, era la figura dell'assessore. Trattati appunto dal notabilato locale e nominati dal Governatore su proposta del Consigliere per l'Interno<sup>76</sup>, gli assessori avrebbero partecipato alle funzioni giudicanti senza possedere necessariamente una formazione giuridica. Il loro ruolo si sarebbe fondato piuttosto sulla conoscenza degli usi e dei costumi delle varie regioni della Colonia<sup>77</sup>, suggerendo un tentativo di incardinare il sistema giudiziario coloniale entro coordinate culturalmente radicate. Nel momento di assunzione dell'ufficio avrebbero dovuto prestare giuramento nelle mani del Presidente, secondo il proprio rito religioso, impegnandosi ad adempiere con onore e coscienza il loro ufficio e a mantenere il segreto delle deliberazioni<sup>78</sup>. La presenza di queste figure non togate all'interno dei collegi si tinge anche di una connotazione politica, dal momento che avrebbe potuto contribuire a legittimare l'impianto giudiziario coloniale agli occhi delle popolazioni locali. Tuttavia, l'assenza di garanzie in merito alla competenza tecnica avrebbe potuto mettere in discussione l'imparzialità e la coerenza delle decisioni assunte dai collegi giudicanti, come del resto già accadeva nella realtà e ben mise in evidenza

<sup>67</sup> A. Volterra, *Federico Piano e il Tribunale di Arbitrato di Asmara*, cit., 83: «I tribunali d'arbitrato, o consuetudinari, nel progetto di Piccolo-Cupani sono però del tutto marginali».

<sup>68</sup> Lo si apprende da V. Mellana, *L'amministrazione della giustizia in Eritrea e in Somalia (1869-1936)*, in Ministero degli Affari Esteri – Comitato per la documentazione delle attività italiane in Africa, *L'Italia in Africa*, serie giuridico-amministrativa, vol. II, *L'amministrazione della giustizia nei territori oltremare*, Istituto Poligrafico dello Stato, 48-49.

<sup>69</sup> Come già rilevato da A. Volterra, *Federico Piano e il Tribunale di Arbitrato di Asmara*, cit., 82.

<sup>70</sup> V. Mellana, *L'amministrazione della giustizia in Eritrea e in Somalia (1869-1936)*, cit., 48.

<sup>71</sup> A. Volterra, *La giustizia coloniale in Eritrea tra diritto comune e diritto consuetudinario*, cit., 87.

<sup>72</sup> B. Bernardi, *Africa. Tradizione e modernità*, Carocci, 1998, 43.

<sup>73</sup> BA, FG, b. 5, doc. 1.4B, [V. Piccolo Cupani], *Progetto di Regolamento giudiziario – Colonia Eritrea*, cit., 9, art. 2.

<sup>74</sup> *Idem*, 10, art. 6.

<sup>75</sup> *Ibidem*.

<sup>76</sup> BA, FG, b. 5, doc. 1.4B, [V. Piccolo Cupani], *Progetto di Regolamento giudiziario – Colonia Eritrea*, cit., 10-11, art. 8.

<sup>77</sup> Per R. Tritonj, *Politica indigena africana*, ISPI, 1941, 119-120, il giudice indigeno sa «valutare meglio di quello europeo le costumanze e gli usi, i quali costituiscono per lui l'atmosfera stessa in cui è cresciuto; egli parla il loro idioma; spesso le parti in contesa lo conoscono personalmente, il che da modo di apprezzare il grado di fiducia che ciascuna di esse meriti, mentre, da parte loro, i giudicanti stessi, conoscendo il giudice nero lo rispettano di più».

<sup>78</sup> BA, FG, b. 5, doc. 1.4B, [V. Piccolo Cupani], *Progetto di Regolamento giudiziario – Colonia Eritrea*, cit., 11, art. 9.



De Zerbi nella sua *Inchiesta*<sup>79</sup>. La turnazione prevista per la loro designazione nelle udienze, affidata alla discrezionalità del Presidente del Tribunale<sup>80</sup>, appare quasi un controbilanciamento e contribuiva ulteriormente a rafforzare la natura flessibile e adattiva del ruolo.

Non si prevedeva, nella proposta di Piccolo Cupani, un Ufficio del Pubblico Ministero autonomo<sup>81</sup>. Le sue funzioni sarebbero state parzialmente assorbite dal presidente del Tribunale, oppure, nei casi più gravi, da funzionari della Polizia o dei Carabinieri<sup>82</sup>, creando una promiscuità di ruoli che, per quanto comprensibile nella confusione e nella difficoltà del contesto coloniale, avrebbe potuto minare la credibilità del sistema agli occhi degli osservatori più attenti.

L'intero personale giudiziario e amministrativo sarebbe stato inquadrato all'interno dell'Amministrazione della Colonia<sup>83</sup>, con diritto alla pensione e ad aumenti stipendiali secondo regolamenti separati. Anche in questo ambito, la figura del consigliere per l'Interno emergeva come nodo nevralgico dell'organizzazione giudiziaria, con poteri di autorizzazione, di vigilanza e, in alcuni casi, anche di sostituzione temporanea del presidente del Tribunale in caso di impedimento<sup>84</sup>.

Il Presidente in veste monocratica<sup>85</sup> avrebbe potuto decidere cause civili fino a una soglia di valore determinata, superata la quale la competenza sulla decisione sarebbe stata demandata al collegio<sup>86</sup>. In ambito penale avrebbe trattato i reati contravvenzionali e i delitti minori<sup>87</sup>, mentre i crimini gravi avrebbero richiesto il giudizio collegiale<sup>88</sup>. Infine, è significativo come il Progetto riconoscesse al consigliere per gli Affari Interni il potere di dirimere ogni conflitto di competenza e giurisdizione *tout court*: tra i tribunali e il Kadi<sup>89</sup> e tra il tribunale civile e penale e il tribunale militare insieme all'avvocato fiscale<sup>90</sup>, previsione normativa, questa, definita dal governatore Gandolfi «importantissima»<sup>91</sup>. La c.d. *domanda giudiziaria* poteva essere proposta oralmente al Presidente o per iscritto, con verbalizzazione da parte del cancelliere<sup>92</sup>; i termini processuali erano poi stabiliti in modo flessibile, e la presenza delle parti era obbligatoria a pena di contumacia. Le sentenze, pronunciate in udienza pubblica, sarebbero state considerate immediatamente notificate<sup>93</sup>.

Era prevista la possibilità, per l'imputato, di farsi assistere da un difensore di fiducia, ma l'eventualità

<sup>79</sup> R. De Zerbi, *L'inchiesta sulla Colonia Eritrea*, cit., 10-11: «Ma enorme e nociva è stata invece la creazione di un diritto nuovo negl'indigeni, i quali hanno per esso la maggioranza nel tribunale di Massaua, onde i neri giudicano il bianco». Si noti inoltre come le prospettive di De Zerbi e di Piccolo Cupani lambiscano nella parte in cui l'autore dell'*Inchiesta* riflette che «equa concessione sarebbe stata, non distinguendo fra italiani e indigeni, fare una lista di giurati, nella quale entrassero i migliori per intelletto e per moralità e per censo, senza pregiudizio di colore e di nazionalità».

<sup>80</sup> BA, FG, b. 5, doc. 1.4B, [V. Piccolo Cupani], *Progetto di Regolamento giudiziario – Colonia Eritrea*, cit., 10, art. 5.

<sup>81</sup> *Idem*, 11, art. 10.

<sup>82</sup> BA, FG, b. 5, doc. 1.4B, [V. Piccolo Cupani], *Progetto di Regolamento giudiziario – Colonia Eritrea*, cit., 11, art. 10.

<sup>83</sup> *Idem*, 13, art. 16.

<sup>84</sup> *Idem*, 36, art. 101.

<sup>85</sup> Rileva M. Mazza, *Giustizia indigena e giustizia coloniale*, cit., 168: «[...] occorre garantire per i cittadini nazionali e per gli stranieri ad essi equiparati che l'esercizio delle funzioni giurisdizionali avvenisse in modo non molto dissimile da ciò che si verificava nel territorio metropolitano. Questo non significava un'automatica trasposizione nelle colonie del sistema nazionale della magistratura, poiché ad esempio nelle colonie italiane del Corno d'Africa, e segnatamente in Eritrea e Somalia, la competenza a dirimere le controversie venne attribuita in determinate fasi storiche non a magistrati togati ma a funzionari dell'amministrazione coloniale, oppure non a organi giudiziari in composizione collegiale ma a giudici monocratici».

<sup>86</sup> BA, FG, b. 5, doc. 1.4B, [V. Piccolo Cupani], *Progetto di Regolamento giudiziario – Colonia Eritrea*, cit., 14, art. 24.

<sup>87</sup> *Idem*, 35, art. 98.

<sup>88</sup> *Idem*, 36, art. 100. Cfr. M. Mazza, *Giustizia indigena e giustizia coloniale*, cit., 168.

<sup>89</sup> BA, FG, b. 5, doc. 1.4B, [V. Piccolo Cupani], *Progetto di Regolamento giudiziario – Colonia Eritrea*, cit., 17, art. 36.

<sup>90</sup> *Idem*, 36, art. 103.

<sup>91</sup> BA, FG, [A. Gandolfi], *Relazione sull'ordinamento degli istituti giudiziari in Massaua*, cit., c. 21.

<sup>92</sup> BA, FG, b. 5, doc. 1.4B, [V. Piccolo Cupani], *Progetto di Regolamento giudiziario – Colonia Eritrea*, cit., 17-18, artt. 37 e 38.

<sup>93</sup> *Idem*, 29, art. 75.

che tale figura fosse reperibile nelle zone periferiche della colonia appariva remota, sicché il diritto alla difesa era formalmente garantito, ma nei fatti reso incerto per via dell'assenza di un corpo strutturato di avvocati. Interessante poi la previsione di forme di giustizia transattiva per le liti pendenti davanti al tribunale<sup>94</sup>.

Una delle caratteristiche più rilevanti del Progetto è l'attenzione dedicata ai rapporti con le istituzioni giudiziarie locali. Il testo del magistrato siciliano prevedeva che le autorità tradizionali – in particolare i Kadi per le controversie religiose islamiche – continuassero ad esercitare giurisdizione sebbene entro alcuni limiti<sup>95</sup>: nel caso *de quo* il Regolamento di Piccolo Cupani aveva previsto che la stessa nomina del Kadi fosse demandata al consigliere per gli Affari Interni<sup>96</sup>, riconoscibile *casus* di quei «controlli sul diritto delle comunità indigene formate dai sudditi coloniali»<sup>97</sup>.

Particolarmente importante risulta, infine, la previsione di altri due gradi di giudizio avverso le sentenze del Tribunale: l'uno proponibile dal Pubblico Ministero, dal condannato per questioni di competenza del giudice e di merito, e dalla parte civile in quanto al risarcimento del danno (comunque eccedente le mille lire), dinanzi alla Corte d'Appello di Napoli<sup>98</sup>; e l'altro, di cui tuttavia l'articolo non specifica i soggetti attivamente legittimati alla promozione del ricorso, dinanzi la Suprema Corte di Cassazione avverso le sentenze del Presidente del Tribunale in funzione di Giudice unico, e del Tribunale stesso<sup>99</sup>.

Nel complesso, la procedura civile e la procedura penale sono delineate nel Progetto del magistrato siciliano in modo snello, fondandosi su una marcata semplificazione<sup>100</sup> che si ricollega probabilmente all'intento di rendere accessibile il sistema anche in assenza di una classe forense strutturata.

#### 4. TRA MODELLO LIBERALE E DOMINIO COLONIALE: IL PROGETTO DI LEGGE COMUNALE

Il Progetto di Legge Comunale per la Colonia Eritrea, concluso da Vincenzo Piccolo Cupani il 18 dicembre 1890<sup>101</sup>, pur non essendo mai entrato in vigore, riveste ancora oggi particolare rilievo per meglio cogliere le dinamiche sottese al processo di costruzione istituzionale operato dall'amministrazione coloniale italiana in Eritrea. Esso rappresenta plasticamente una delle più significative manifestazioni dell'intento di trasferire istituti giuridico-amministrativi del modello liberale italiano nel contesto africano: operazione tuttavia delicata e rischiosa, questa, come testimoniano i documenti d'archivio<sup>102</sup>.

<sup>94</sup> *Idem*, 31, art. 83.

<sup>95</sup> Cfr., tra gli altri: M. Mazza, *Giustizia indigena e giustizia coloniale*, cit., 171 e C. Giorgi, *L'Africa come carriera*, cit., 47.

<sup>96</sup> BA, FG, b. 5, doc. 1.4B, [V. Piccolo Cupani], *Progetto di Regolamento giudiziario – Colonia Eritrea*, cit., 14, art. 21.

<sup>97</sup> M. Mazza, *Giustizia indigena e giustizia coloniale*, cit., 171.

<sup>98</sup> BA, FG, b. 5, doc. 1.4B, [V. Piccolo Cupani], *Progetto di Regolamento giudiziario – Colonia Eritrea*, cit., 40, art. 117.

<sup>99</sup> *Idem*, 36, art. 119.

<sup>100</sup> Cfr. M. Mazza, *Giustizia indigena e giustizia coloniale*, cit., 164: «Sul piano schiettamente processuale, il procedimento giudiziario nelle colonie italiane, al pari di quello che avveniva nei possedimenti inglesi e francesi dell'Africa sub-sahariana, appariva fortemente semplificato rispetto alla disciplina procedurale vigente nella madrepatria, essendo inoltre parzialmente modificato nella finalità essenziale, rappresentata non tanto dalla ricerca della verità processuale, ma al più immediato scopo della pacificazione dei contendenti».

<sup>101</sup> BA, FG, b. 4, doc. 1, 2.1, [V. Piccolo Cupani], *Relazione e progetto di legge comunale presentato dal Consigliere per l'Interno, al Consiglio di Governo della Colonia nell'agosto 1890*, 1890 ago., in copia 1890 dic. 18.

<sup>102</sup> Il riferimento è a una lettera dell'allora governatore dell'Eritrea Baldassarre Orero del 16 marzo 1890, quindi precedente al progetto Piccolo Cupani, in cui si legge che Orero volesse temporaneamente sospendere l'idea di un impianto del modello comunale dall'Italia all'Africa «per non pregiudicare qualunque tentativo di avviare le popolazioni indigene ad un ordinamento analogo a quello dei comuni italiani». Il documento è stato pubblicato *in parte qua* da R. Pansa, *La «Società reggiana per l'Africa» nel quadro della politica coloniale del Governo Crispi (1889-1891)*, cit., 374.

L'impianto del testo, ispirato ai principi dell'ordinamento comunale nazionale, si collocava entro una precisa visione “missionaria” del diritto italiano, secondo la quale l'organizzazione municipale avrebbe dovuto rappresentare la prima frontiera istituzionale della neonata colonia. Istanze, queste, che si erano palesate già nella c.d. Proposta reggiana del 1889<sup>103</sup>, in cui «è già individuabile l'idea generatrice del progetto che mira a costituire, in fasi successive, un Ente (il Comune ‘base fondamentale dell'impresa’) cui sarà demandato il ruolo di controparte del governo, con mansioni analoghe a quelle degli altri comuni italiani»<sup>104</sup>. Su analoghe basi ideologiche, Piccolo Cupani abbozzava un progetto normativo che, pur mantenendo una struttura semplificata rispetto a quello metropolitano, riproduceva nei suoi elementi fondamentali l'articolazione dell'ente comunale secondo lo schema dello Statuto Albertino e della legislazione italiana in materia, il R.D. 10 febbraio 1889, n. 5921, ovvero la *Legge comunale e provinciale come voluta dal governo Crispi, a sua volta derivata dal c.d. Allegato A della Legge 20 marzo 1865, n. 2248* per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia.

Le ragioni di intervenire costruendo un sistema istituzionale di governo “locale” sono dichiarate dall'estensore nella *Relazione*, da cui si comprende che il tentativo di organizzare i comuni nella colonia non rispondeva tanto ad una logica di controllo politico del territorio, ma di richiamo dei capi-tribù africani alle proprie responsabilità nei confronti delle rispettive popolazioni. Quello delle relazioni con i capi indigeni era un tema allora particolarmente caro: in primo luogo all'amministrazione in generale, che se ne serviva<sup>105</sup> per diversi scopi, a volte poco chiari<sup>106</sup>, e che comunque doveva fare in modo di controllare in caso di resistenze; e in secondo luogo al governatore in particolare. Gandolfi infatti, dopo aver istituito l'Agenzia delle Tribù che si occupava della *governance* dei gruppi indigeni, si era anche riservato, sottraendola al consigliere per l'Agricoltura, la competenza esclusiva in tema di rapporti con l'Etiopia<sup>107</sup>. Ma si lasci parlare direttamente il documento:

In queste popolazioni manca affatto nonchè una tradizione, pur l'idea di una comunità organizzata in vantaggio degli agglomerati in uno stesso luogo. [...] Taluni di essi conoscono appena la elementare organizzazione della tribù, nomade o sedentaria; ma il maggior numero, o per caso, o per concorso di circostanze, sottostanno alla forza del più forte, di un capo o di una casta [...] Però cotesti Capi non si hanno obbligo di sorta per provvedere al benessere di quelle agglomerazioni [...].

<sup>103</sup> Il documento è conservato in Archivio Storico del Ministero degli Affari Esteri (ASMAE), *Ministero Africa Italiana (MAI)*, pos. 35, pacco F. 2, fasc. *Ferrari Vincenzo*, doc. 1, [1889]. Ne riporta alcuni significativi passaggi R. Pansa, *La «Società reggiana per l'Africa» nel quadro della politica coloniale del Governo Crispi (1889-1891)*, in *Africa. Rivista trimestrale di studi e documentazione dell'Istituto Italiano per l'Africa e l'Oriente*, a. 38, No. 3, 1983, 371-372: «Le [...] famiglie saranno destinate a colonizzare una sezione di territorio di ettari 50.000 (cinquantamila), a compiere l'impianto di una colonia ed a costituire in via principale la popolazione di un Comune [...] ad imporgliene il nome, e ad eleggerne la rappresentanza a termine della legge Comunale e Provinciale vigente nel Regno. Una volta riconosciuto dal Governo, il nuovo Comune ‘assumerà la direzione degli affari [...] e provvederà a tutte le esigenze di interesse generale della Colonia, rivalendosi dai rispettivi amministratori, ricorrendo al credito e chiamando a contributo il Governo a norma delle circostanze e conforme legge’».

<sup>104</sup> *Ibidem*.

<sup>105</sup> O. De Napoli, *Legittimare i sudditi. Antonio Gandolfi e la politica indigena nel primo governo coloniale eritreo*, in P. Macry, L. Masella (a cura di), *La delegittimazione politica nell'età contemporanea*, vol. 5, *La costruzione del nemico in Europa fra Otto e Novecento*, Viella, 2018, 196-197: «Gandolfi era, insomma, chiamato a costruire la via italiana di quello che è stato definito “dispotismo decentrato”, per il quale il governo coloniale usava le *Native Authorities* come fonte principale di assoggettamento».

<sup>106</sup> S. Montaldo, *Affarismo e massoneria nella colonia italiana d'Eritrea alla fine dell'Ottocento*, in *Storia e problemi contemporanei*, No. 21, 1998, 42: «Le bande armate guidate dai capi locali costituivano un'importante risorsa per i comandanti militari, sia perché venivano loro demandati i colpi di mano nei territori lontani e oltre confine e le azioni punitive in cui non era opportuno che figurasse formalmente il nome dell'Italia, sia perché attraverso gli accordi personali con i notabili indigeni vennero accorpati nuovi territori alla colonia».

<sup>107</sup> R.D. 29 settembre 1890, n. 7160.

E se l'azione nostra civilizzatrice dovrà pertanto mettersi in moto non la si può più opportunamente iniziare che coll'Amministrazione Comunale, la quale è la base di ogni ordimento civile. Occorre che la gente si fermi durevolmente in quelle località in cui per portato di speciali fattorie, trovasi agglomerata; che vi acquisti amore, vi trovi il suo benessere materiale e morale; vi fondi le sue tradizioni, il suo Stato Civile.

[...] Distruggendo il passato prepariamo lo avvenire; ma senza scosse, senza ledere alcuna suscettibilità, alcuno interesse. Quale si è infatti l'attuale nostro sistema di Governo? Semplicissimo: pagare Naib, Sceik, Scium, e costoro in corrispettivo darci la promessa della loro fedeltà, di non esserci nemici; e niente altro. Nulla poi il Governo esige dalle popolazioni [...]. Ebbene, mediante questa legge tale strana anormalità può cessare di essere. Il Governo, sino a che lo stato delle cose lo acconsentirà, potrà esigere per Capi dei Comuni, per Sindaci gli stessi attuali Naibbi, Seiki, e Scium. Nominandoli a tal posto non corrisponderà più loro gli stipendi che attualmente loro paga, invece assegnerà ai medesimi la indennità per dritto di rappresentanza in cifre ancor più pingui da prelevarle sulle tasse comunali. Così il loro orgoglio e la loro cupidigia rimarranno soddisfatti; il Governo verrà a liberarsi di una spesa significante; dalla novella Amministrazione emergeranno indispensabilmente novelli interessi e novelli giuste ambizioni; la politica, la finanza, la economia, la colonizzazione istessa se ne avvantaggeranno<sup>108</sup>.

Ecco allora che la Colonia sarebbe stata in parte, nella proposta di Piccolo Cupani, suddivisa in Comuni<sup>109</sup>, ciascuno dei quali dotato di una struttura amministrativa comprensiva di sindaco, giunta municipale, segretario, tesoriere e consiglio comunale<sup>110</sup>, con eventuale presenza di frazioni dotate di rappresentanza locale affidata ad assessori delegati<sup>111</sup>. Il sindaco, figura cardine del sistema<sup>112</sup>, era concepito come autorità al tempo stesso locale e statale: nominato dal governatore, sarebbe rimasto in carica per tre anni ed avrebbe esercitato funzioni di rappresentanza, amministrazione, ordine pubblico e anche, sebbene in piccolo, giurisdizionali, avendo competenza in materia di contravvenzioni di polizia urbana e di controverse minori in ambito civile e commerciale. A questo accentramento di funzioni si sarebbe affiancata una struttura di supporto incarnata dalla giunta municipale, composta da assessori eletti dal consiglio tra gli eleggibili e chiamata a collaborare con il sindaco nella gestione amministrativa quotidiana<sup>113</sup>.

Il segretario comunale<sup>114</sup>, che avrebbe potuto essere un cittadino italiano o indigeno, rappresentava il garante della legalità formale degli atti amministrativi: avrebbe curato l'archivio, redatto i verbali, dato ufficialità ai documenti e agito come notaio della vita comunale, operando in stretto coordinamento con il sindaco e la giunta. Al segretario si sarebbe affiancato il tesoriere, figura tecnica incaricata della gestione finanziaria del Comune: egli avrebbe atteso alla riscossione delle entrate e ai pagamenti, secondo i mandati firmati dal sindaco e controfirmati dal segretario, operando sotto il controllo del consiglio e del sindaco stesso, e rispondendo in proprio della regolarità della gestione<sup>115</sup>.

Per quanto concerne il consiglio comunale<sup>116</sup>, questo avrebbe razionalmente costituito l'organo deliberante cui sarebbero spettate le scelte fondamentali in materia di finanza, regolamentazione e orga-

<sup>108</sup> BA, FG, b. 4, doc. 1, 2.1, [V. Piccolo Cupani], *Relazione e progetto di legge comunale*, cit., cc. 2-5.

<sup>109</sup> *Idem*, c. 6, art. 1.

<sup>110</sup> *Ibidem*, art. 2.

<sup>111</sup> *Ibidem*, art. 3.

<sup>112</sup> *Idem*, cc. 6-7, artt. da 4 a 6.

<sup>113</sup> *Idem*, cc. 7-8, artt. da 7 a 16.

<sup>114</sup> *Idem*, cc. 8-9, artt. da 17 a 21.

<sup>115</sup> *Idem*, cc. 9, artt. da 22 a 25.

<sup>116</sup> *Idem*, cc. 9-12, artt. da 26 a 40.

nizzazione locale e sarebbe stato composto da otto o dodici membri in rapporto al numero di abitanti. I consiglieri sarebbero stati scelti dal governatore tra una lista annualmente aggiornata di eleggibili, sottoposta al vaglio del consiglio stesso. Sul punto, è da rilevare come tale meccanismo generasse un curioso paradosso giuridico stante in ciò, che il consiglio, per funzionare, avrebbe dovuto essere preventivamente costituito da membri selezionati estratti da una lista predisposta da un organo che ancora non esisteva, obbligando così il governatore a intervenire con nomine iniziali *ad hoc* per attivare l'organo<sup>117</sup>. Sarebbero stati eleggibili tutti i cittadini di almeno 21 anni, residenti da almeno 3 anni nel comune e ritenuti distinti per censo, stima pubblica, e qualità intellettuali e morali<sup>118</sup>. Le competenze sarebbero state quelle normalmente previste *ratione materiae* per l'assemblea civica del modello municipale italiano liberale: il consiglio comunale di un comune coloniale avrebbe cioè approvato il bilancio, stabilito imposte e tasse, emanato regolamenti comunali su igiene, sicurezza, approvvigionamento, pubblica moralità e urbanistica, definito gli stipendi degli impiegati comunali ed eletto gli assessori.

Non ci si può poi astenere dal rilevare alcuni contrappesi giuridici quali le incompatibilità<sup>119</sup>, la gratuità dell'incarico<sup>120</sup>, l'istituto del voto palese<sup>121</sup>, i quorum deliberativi<sup>122</sup> e la necessità dell'approvazione da parte del Consigliere per l'Interno per rendere esecutive le delibere<sup>123</sup>. Siffatti contrappesi mostrano come dietro un apparente municipalismo si celasse in realtà una struttura rigidamente controllata dall'alto. La sezione finale del Progetto di Legge Comunale<sup>124</sup> sembra confermare, nel suo articolato normativo, tale subordinazione: il governatore avrebbe potuto sciogliere il consiglio, nominare un delegato straordinario con pieni poteri, autorizzare l'instaurazione di procedimenti giudiziari contro gli amministratori e stabilire con decreto l'entrata in vigore della legge per ciascun Comune.

Con questi caratteri, il Progetto di Legge Comunale di Piccolo Cupani, pur non essendo mai stato attuato, mostrava con chiarezza più degli altri l'orientamento paternalistico e centralista che guidava l'amministrazione coloniale italiana nella sua fase costitutiva<sup>125</sup> anche in tema di strutturazione delle istituzioni politiche “di base”.

## 5. IL DIRITTO COLONIALE “MANCATO” DI PICCOLO CUPANI: RIFLESSIONI CONCLUSIVE SU UN'INTENZIONE NORMATIVA

L'insieme delle proposte normative elaborate da Vincenzo Piccolo costituisce il tentativo più organico, compiuto e sistematico di costruzione di un ordinamento “civile” nella fase iniziale dell'ammini-

<sup>117</sup> *Idem*, c. 12, art. 43.

<sup>118</sup> *Idem*, c. 11, art. 35.

<sup>119</sup> *Idem*, c. 12, artt. 39-40.

<sup>120</sup> *Idem*, c. 10, art. 29.

<sup>121</sup> *Ibidem*, art. 32.

<sup>122</sup> *Ibidem*, art. 30.

<sup>123</sup> *Ibidem*, art. 33.

<sup>124</sup> *Idem*, cc. 12-13, artt. da 41 a 44.

<sup>125</sup> Cfr. C. Ghisalbetti, *Per una storia delle istituzioni coloniali italiane*, cit., 382-383: «La visione di *popoli senza storia*, propria di certa ideologia politica dell'Ottocento [...] nell'Africa, specie nera, veniva utilizzata a sostegno della conquista bianca motivante la sua espansione anche per lo spazio sostanzialmente vuoto nel quale pareva avvenisse. La coscienza di trovarsi di fronte a territori *nullius*, aperti, quindi, alla colonizzazione ed alla conquista europea, suffragava l'ideologia e lo slancio dell'espansionismo. Ciò naturalmente portava, con l'estensione della piena sovranità italiana, alla proiezione dell'amministrazione nazionale oltremare in un'ottica sostanzialmente centralistica del governo coloniale, del regime, cioè, prescelto per il controllo delle terre e delle popolazioni assoggettate, il cui potere, derivante direttamente dalla madrepatria, era concepito solo in funzione degli obiettivi posti da questa ed i cui strumenti di azione, forniti per la maggior parte dalla metropoli, erano a quegli obiettivi finalizzati».



strazione italiana in Eritrea. Nel confronto con altre esperienze istituzionali coloniali coeve<sup>126</sup>, emerge inoltre la peculiare ambizione quasi “costituzionale” del progetto cupaniano: mentre infatti nel contesto francese e britannico la giurisdizione coloniale tendeva, in quegli stessi anni, a consolidarsi su basi pragmatiche, spesso pluralistiche o gerarchicamente duali<sup>127</sup>, l’architettura giuridica proposta da Piccolo Cupani cercava invece di innestare una razionalità sistemica di derivazione istituzionale tipicamente italiana sul corpo giuridico coloniale, riconoscendo, in alcuni casi, un certo margine di adattamento funzionale.

È interessante allora, a questo punto, osservare quali opinioni suscitarono i progetti di Piccolo Cupani nei suoi contemporanei e in particolare nel governatore Gandolfi. Orbene, assolutamente negativo fu il giudizio di quest’ultimo sul progetto di Legge Comunale, probabilmente a causa delle parti relative ai capi indigeni, del rapporto esclusivo con i quali – come altrove dimostrato<sup>128</sup> – il governatore era particolarmente geloso e, per caduta, delle possibili interferenze che il disegno di Piccolo Cupani avrebbe potuto causare all’esclusività del controllo dei referenti africani che Gandolfi voleva tenere per sé<sup>129</sup>. Aspra è la critica nelle sue relazioni al Ministro degli Affari Esteri, sia personale<sup>130</sup> che specificamente rivolta al disegno:

Il suo progetto pell’ordinamento municipale dell’Eritrea e pella suddivisione della Colonia in apposite circoscrizioni territoriali ha fatto correre il rischio a questo Governo di coprirsi di ridicolo, né più né meno: né io so come colla presenza sua in questo Governo si possa ulteriormente procedere nella reclamata riforma delle circoscrizioni territoriali in senso più logico e pratico<sup>131</sup>.

Anche il consigliere per l’Agricoltura Leopoldo Franchetti si attestava, sul punto, sulla falsariga delle opinioni del governatore<sup>132</sup>.

Diversamente, per quanto concerne il progetto di Regolamento giudiziario, di cui Gandolfi (che nel frattempo aveva incaricato di eseguirne uno analogo anche il presidente del Tribunale civile e correzionale di Massaua, Antonio Scevola<sup>133</sup>, e ne redigeva un altro egli stesso insieme al segretario per gli Affari Indigeni Luigi Scotti<sup>134</sup>) esprimeva, nel complesso, un giudizio positivo. Pur essendo stato bypassato dallo stesso consigliere per gli Affari Interni, che non lo aveva con lui condiviso, Gandolfi inviava comun-

<sup>126</sup> Si rimanda a B. Durand, *Justice coloniale ou justices coloniales. L’apport d’une histoire comparative des institutions*, in L. Lacchè, M. Meccarelli (a cura di), *Storia della giustizia e storia del diritto. Prospettive europee di ricerca*, Edizioni Università di Macerata, 2012, 73 ss.

<sup>127</sup> Di *common law* per i coloni, di derivazione consuetudinaria per i soggetti indigeni.

<sup>128</sup> Cfr. *supra*, par. 4.

<sup>129</sup> Cfr. quanto scrive O. De Napoli, *Legittimare i sudditi. Antonio Gandolfi e la politica indigena nel primo governo coloniale eritreo*, cit., 195-196.

<sup>130</sup> BA, FG, b. 7, doc. 1.3, 4, *Il governatore Gandolfi al ministro per gli Affari Esteri [Francesco Crispi]*, Massaua, 1890, dic. 24, c.4: «[...] questo nome di Piccolo-Cupani, soprattutto dopo il suo famoso progetto di legge comunale, invece d’imporre la riverenza sia tale da fare dubitare della serietà di questo Governo e da suggerire in tutti l’idea di un pensatore solitario e stravagante».

<sup>131</sup> BA, FG, b. 7, doc. 1.3, 5, *Il governatore [Gandolfi] al ministro degli Affari Esteri [Antonio Starrabba, marchese di Rudini]*, 1891, febr. 18, cc. 5 ss.

<sup>132</sup> Così L. Franchetti, *L’Italia e la sua colonia africana*, S. Lapi Tipografo-Editore, 1891, 11: «Non occorre dimostrare quali danno verrebbero dal voler avviare, sia pure gradatamente le popolazioni indigene della Colonia ad un ordinamento analogo a quello dei Comuni italiani, ed il creare organi per soddisfare bisogni che non esistono; e quanto sarebbe disperato un simile tentativo».

<sup>133</sup> Su cui v. P. Saraceno, *La magistratura coloniale italiana*, in Id., *I magistrati italiani dall’Unità al Fascismo. Studi biografici e prosopografici*, Carucci, 1988, 233.

<sup>134</sup> V. Mellana, *L’amministrazione della giustizia in Eritrea e in Somalia (1869-1936)*, cit., 79.

que il Progetto Piccolo Cupani a Roma a guisa di proposta sottoponendolo all’attenzione del Ministro degli Affari Esteri:

Per ciò che riguarda la competenza civile, in sostanza; lasciano le cose come sono attualmente e a giusta ragione perché procedono regolarmente e non hanno mai dato luogo ad alcuna lagnanza. Per ciò invece che riguarda la competenza penale, sono concordi nel deferire tutti indistintamente i reati e le contravvenzioni comuni, quelli cioè nei quali la ragione militare e la ragione di guerra non entrano in guisa alcuna, agli istituti pagani [...]. Né l’uno né l’altro implicano menomamente la cessazione dello stato di guerra e la conseguente abolizione del Tribunale Militare in tempo di guerra<sup>135</sup>.

Sul punto, sorge allora spontanea una notazione: il fatto che il governatore Gandolfi, interprete di una linea conservatrice almeno per quanto riguarda la gestione dell’apparato militare, esprima un giudizio positivo sul progetto di Regolamento Giudiziario di Piccolo Cupani è un elemento significativo e suggerisce che, pur introducendo innovazioni, questo non si configuri come radicalmente sovversivo dell’ordine esistente, ma si iscriva piuttosto entro coordinate giuridiche, sia teoriche che pratiche, riconducibili alla tradizione, lasciando sostanzialmente quasi invariati gli equilibri e i meccanismi di fondo del sistema vigente<sup>136</sup>.

Da una relazione di un funzionario della Somalia si apprende che «sui progetti Piccolo Cupani e Scevola veniva richiesto il parere del Senatore Borgnini<sup>137</sup>, il quale presentava, a sua volta, un controprogetto»<sup>138</sup>. Invece, in un rapporto dell’8 febbraio 1893 destinato al Ministro degli Affari Esteri, il successivo governatore della colonia Baratieri, giudicava il progetto di Regolamento Giudiziario di Piccolo Cupani e gli altri come ridondanti rispetto «la misura dei bisogni [e] soverchiamente dispendiosi»<sup>139</sup>.

Tutti i progetti giuridici del magistrato siciliano rimasero lettera morta, e la loro mancata adozione segna l’affermazione, da parte della politica, di un principio di continuità, anche dopo il nuovo Regolamento che sostituì quello di Celli<sup>140</sup> (R.D. 22 maggio 1894, n. 201).

Se le invenzioni giuridiche di Piccolo Cupani fossero effettivamente passate dallo stato di progetto a quello di legge, è verosimile ritenere che la Colonia Eritrea avrebbe conosciuto un’evoluzione istituzionale significativamente diversa<sup>141</sup>. L’introduzione di comuni a base legale, di una giustizia con elementi

<sup>135</sup> BA, FG, [A. Gandolfi], *Relazione sull’ordinamento degli istituti giudiziari in Massaua*, cit., cc. 20-21.

<sup>136</sup> V. Mellana, *L’amministrazione della giustizia in Eritrea e in Somalia (1869-1936)*, cit., 32-33: «Con i risultati positivi, circa l’esistenza di una efficiente amministrazione della giustizia all’epoca della occupazione di Massaua, rilevati dallo studio del Presidente Fiecchi [...] sostanzialmente concordavano le affermazioni, fatte alcuni anni più tardi (1891), seppure con tono di critica all’operato del Governo Italiano, dal Consigliere di Governo per l’Interno, comm. Piccolo-Cupani, e contenute nella Relazione ad un suo progetto di regolamento giudiziario».

<sup>137</sup> Il riferimento è a Giuseppe Borgnini, Presidente della Regia Commissione d’inchiesta sulla Colonia Eritrea, Senatore del Regno, Procuratore generale del Regno di Napoli, su cui v. T. Sarti, *Il Parlamento subalpino e nazionale. Profili e cenni biografici di tutti i deputati e senatori eletti dal 1848 al 1890*, Tipografia Editrice dell’Industria, 1890, 155, e, per l’aspetto della magistratura, P. Saraceno, *I Magistrati italiani dall’Unità al Fascismo*, cit., 25, 29, 42, 200.

<sup>138</sup> Il documento, datato 7-8 novembre 1893, è pubblicato in V. Mellana, *L’amministrazione della giustizia in Eritrea e in Somalia (1869-1936)*, cit., 312-315.

<sup>139</sup> Il documento è conservato in ASMAE, *MAI*, pos. 12-1, fasc. 4, passim, 1893, nov. 8. Ampi stralci di tale relazione sono pubblicati *ivi*, 81.

<sup>140</sup> A. Volterra, *Federico Piano e il Tribunale di Arbitrato di Asmara*, cit., 85: «La giustizia coloniale, con il nuovo ordinamento, rimane saldamente nelle mani dei militari – che sono la componente prevalente, e talvolta esclusiva, delle corti – e continua a essere amministrata sulla base dei cinque codici, ma soprattutto sulla base del codice penale per l’esercito, che è sostanzialmente il codice sardo del 1840 a cui si aggiungono le norme emanate dal governo della colonia o dal comando superiore per la zona di guerra – cioè gran parte della colonia visto che il 1894 è l’anno della rivolta di Bahta Hagos».

<sup>141</sup> L. Cerasi, *L’eredità contesa. Modernità e Stato nell’idea di impero fra età liberale e fascismo*, in G. Bascherini, G. Ruocco, *Lontano vicino. Metropoli e colonie nella costruzione dello Stato nazionale italiano*, Jovene, 2016, 111-136.

di collegialità e di tradizione giuridica indigena, ed altre prospettive offerte dai progetti giuridici di Piccolo Cupani, avrebbero probabilmente condotto ad alcuni risultati significativi, portando quella ventata di novità giuridico-amministrativa che, come si evince dalla relazione della Commissione di Inchiesta (1891), era sinceramente attesa dagli abitanti della colonia:

Alla vigilia della nostra partenza da Massaua, ci fu presentata una petizione firmata da 62 notabili italiani, stranieri ed indigeni, in cui “ritenendo che la condizione difficilissima in cui versa la Colonia e le difficoltà del commercio siano dovute in massima parte alla persistenza dello stato di guerra, alla mancanza di disposizioni e di leggi che tutelino i diritti individuali, l'integrità personale, l'amministrazione della giustizia, l'impiego razionale dei fondi della Colonia”, chiedono l'abolizione dello stato di guerra, l'istituzione di una Camera di commercio e di un Municipio, a Massaua, un migliore ordinamento giudiziario, una contabilità più severa ed una restrizione della facoltà del governatore d'invertire le somme da un articolo all'altro del bilancio coloniale<sup>142</sup>.

In questa prospettiva, la mancata adozione del diritto di Piccolo Cupani, appare più che una sconfitta individuale, come la cartina di tornasole di un'incapacità più ampia dello Stato liberale italiano, quella di tradurre l'occupazione territoriale in un effettivo governo del diritto, preferendo il controllo marziale alla mediazione istituzionale. La ragione di tale incapacità è probabilmente da leggere nelle “condizioni di salute” della colonia all'inizio degli anni '90 dell'Ottocento, dei tempi e delle inadeguatezze delle sue strutture politiche ma anche del disinteresse della politica metropolitana di fronte al fallimento dei diversi esperimenti di impianto istituzionale<sup>143</sup>. O probabilmente si correla ad un altro tema/problema: posto infatti che quello degli anni 1890-1891 era per la colonia un periodo ancora caratterizzato da una situazione eccezionale regolato da un diritto fatto “per l'eccezione” dello stato di guerra, e finalizzato a quella che Quadri ha definito «la *preservazione* [...] delle condizioni minime necessarie all'attuazione dell'opera colonizzatrice»<sup>144</sup>, era quello elaborato da Piccolo Cupani effettivamente il diritto che serviva in quel momento alla colonia, dunque un diritto “di sicurezza”<sup>145</sup>?

È allora probabilmente nello stato di permanente crisi del diritto coloniale, alla costante ricerca di un'identità<sup>146</sup>, che sono da rintracciare le cause dell'insuccesso degli esperimenti giuridici di Piccolo Cupani, giudicati come vaccini inadeguati per un corpo malato come quello della colonia. Un corpo sofferente nei suoi decenni di vita di un male cronico la cui eziologia è stata messa a fuoco ancora da Martone:

dal punto di vista giuridico, la civilizzazione avrebbe [...] dovuto marciare contro la barbarie con un preciso ancoraggio ai principi della tradizione giuridica occidentale ed ai valori costituzionali fissati dallo Statuto Albertino. In questa prospettiva il diritto da applicare nei nuovi territori del continente africano, dove la bandiera

<sup>142</sup> *Relazione generale della R. Commissione d'inchiesta sulla Colonia Eritrea*, Tipografia delle Mantellate, 1891, 90-91.

<sup>143</sup> N. Labanca, *In marcia verso Adua*, cit., 272: «Né corso concreto e positivo ebbero i due abbozzi di riforma complessiva della giustizia coloniale, avanzati prima dal crispino Gandolfi e poi dal conservatore R. De Zerbi a Crispi e a Rudini. Né il governo di Sinistra né quello di Destra annetterono mai particolare importanza all'assetto della giustizia coloniale».

<sup>144</sup> R. Quadri, *Diritto coloniale*, cit., 18.

<sup>145</sup> S. Mezzadra, E. Rigo, *Diritti d'Europa. Una prospettiva postcoloniale sul diritto coloniale*, cit., 189: «Per gli europei l'espansione del proprio diritto (l'esportazione di uno *jus* delle genti europee) è stata dettata da una necessità di sicurezza: dalla necessità di fornire sicurezza ai propri commerci e alle proprie attività, assicurando quella normalità che solo poteva essere fondata respingendo ai margini dell'ordinamento (e in fondo traducendo nel riconoscimento di una pluralità di posizioni giuridiche) quella eccezione permanente su cui lo stesso progetto coloniale si fondava e da cui deriva la sua stessa declinazione giuridica».

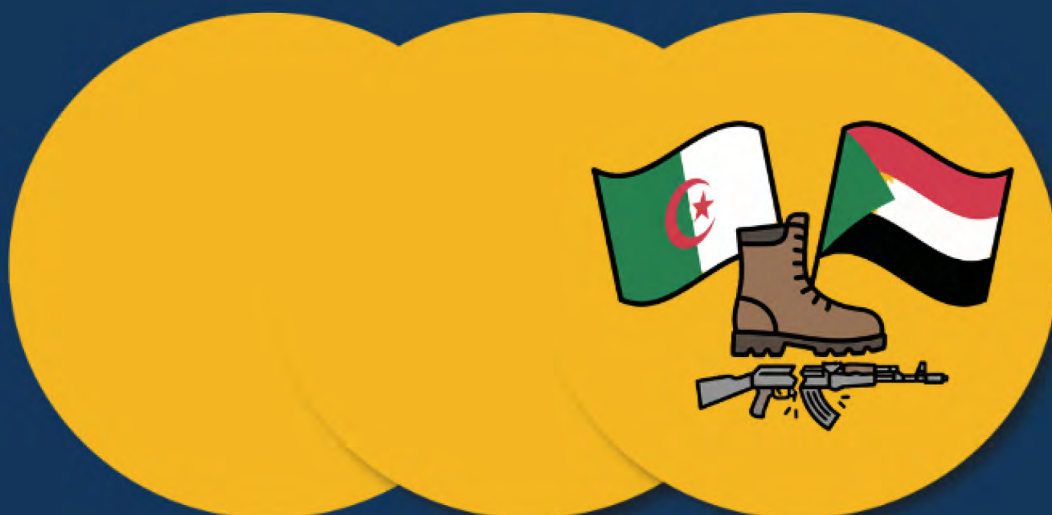
<sup>146</sup> L. Martone, *Diritto d'Oltremare*, cit., 39: «Del resto, nel 1941, l'ultimo anno dell'Impero, ancora si andava alla ricerca di una nozione dogmatica di diritto coloniale: [...] L'incongruenza era costituita dal fatto che la dottrina in circa sessant'anni, dal 1882 al 1941, non era riuscita ad indicare in maniera univoca ed ufficiale i *principi generali* del diritto coloniale».

nazionale sembrava al seguito delle truppe, avrebbe dovuto ispirarsi ai principi filosofici che costituivano il fondamento della monarchia costituzionale italiana, quelli ereditati dal pensiero dell'Illuminismo e dal modello dei diritti naturali riconosciuto e condiviso in varia misura dai popoli europei: la libertà, l'uguaglianza e le garanzie per l'esercizio del diritto di proprietà, la partecipazione politica. In concreto non fu affatto questo il nucleo del bagaglio ideologico dell'uomo occidentale che, nel corso dell'Ottocento, venne in contatto con le popolazioni dell'Africa<sup>147</sup>.

---

<sup>147</sup> *Idem*, 4-5.

7 • 2 • 2025



**Counterterrorism as an Instrument of  
Normalization in Foreign Policy:  
Sudan and Algeria in the Global War  
on Terror**

Giorgio Musso

**NAD**

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società



## Saggi

COUNTERTERRORISM AS AN INSTRUMENT  
OF NORMALIZATION IN FOREIGN POLICY:  
SUDAN AND ALGERIA IN THE GLOBAL WAR ON TERRORLA LOTTA AL TERRORISMO COME STRUMENTO  
DI NORMALIZZAZIONE IN POLITICA ESTERA:  
SUDAN E ALGERIA NELLA GUERRA GLOBALE AL TERRORE*Giorgio Musso\** ORCID: GM 0009-0001-9194-8547

## ABSTRACT

[ENG.] The Global War on Terror (GWOT), launched by the United States in the aftermath of the terrorist attacks of September 11th, 2001, presented countries all over the world with threats and opportunities, and each one tried to adapt to the situation and exploit it to its own advantage. Apparently, the choice was clear: either stand with Washington or against it. What we argue in this paper, through a comparison between the Algerian and Sudanese case, is that before 9/11 counterterrorism had already become a common ground for cooperation between the U.S. and regimes it deemed “untouchable” in the 1990s. The GWOT accelerated and intensified this trend, but this didn’t result – at least for the cases considered – into the forging of new strategic partnerships, due to domestic “red lines”, enduring mistrust and path-dependence from traditional regional alliances.

**Keywords:** Global War on Terror – September 11th – Counterterrorism – Sudan, Algeria.

[It.] La guerra globale al terrorismo (GWOT), lanciata dagli Stati Uniti all’indomani degli attacchi dell’11 settembre 2001, ha posto ogni paese nel mondo di fronte a una serie di minacce e opportunità, inducendo ogni governo ad adattarsi alla situazione e a cercare di sfruttarla a proprio vantaggio. Apparentemente, la scelta era chiara: bisognava schierarsi con o contro Washington. Questo articolo, attraverso un confronto tra il caso algerino e quello sudanese, mostra come già prima dell’11 settembre la lotta al terrorismo fosse diventata un terreno comune tra gli Stati Uniti e regimi che, negli anni ‘90, erano considerati per diverse ragioni “intoccabili”. La GWOT ha accelerato e intensificato questa tendenza, ma ciò non ha portato, almeno nei casi in esame, alla formazione di nuove partnership strategiche. Ciò a causa della presenza di “linee rosse” sul piano della politica interna, di persistenti diffidenze e della dipendenza degli Stati Uniti da alleanze regionali consolidate nel tempo.

**Parole chiave:** Guerra globale al terrore – 11 settembre – antiterrorismo – Sudan – Algeria.

---

\* Researcher in African History and Institutions at Università Roma Tre (ror: 05vf0dg29). The essay was submitted to double blind peer-review.



CONTENTS: 1. 9/11 and the Problem of Periodisation. 2. A War, but of What Kind? 3. Algeria and Sudan: Two Parallels Converging 4. «We Told You So»: Algeria in the Global War on Terror 5. Sudan: Stuck at the Crossroad of Redemption 6. Conclusions



## 1. 9/11 AND THE PROBLEM OF PERIODISATION

If Ulrike Freitag and Achim von Oppen are right when they contend that one way to overcome «the monopolar and Eurocentric vision of globalization is the attempt to study [...] ‘historical moments of global importance’»<sup>1</sup>, the terrorist attacks of September 11<sup>th</sup>, 2001, constitute a prime candidate for such an approach. Despite having taken place at a time when mobile phones were not that smart and YouTube had yet to be invented, the images of the second plane crashing into the south tower of the World Trade Center and the subsequent collapse of the skyscrapers were watched simultaneously by billions of people all over the globe.

The choreographic impact of those events, the huge toll they took in human lives and their global resonance gave the impression of a historical watershed. Over time, this immediate reaction became embedded into a narrative that gave for granted the existence of a temporal cleavage between a “before” and “after” 9/11. This representation was challenged, over the following years, by scholars adopting the so-called Critical Terrorism Studies (CTS) approach. They analysed how the construction of a discourse establishing 9/11 as a temporal marker became instrumental in legitimizing the Global War on Terror (GWOT) launched by the administration led by George W. Bush, with its wide range of violent and intrusive measures<sup>2</sup>. Maja Zehfuss (2003) went so far as to provocatively argue the need to “forget” September 11 to withdraw moral legitimacy to the aggressive policies enacted by the United States (U.S.) and their allies.

Such post-structuralist approach addresses the need to avoid taking common sense discourses for granted and, in this case, refusing to accept the “historical watershed” narrative as a self-evident and neutral fact. At the same time, critical analyses seldom make their way out of academic circles, and it is an established fact that the incidents of 9/11 are widely regarded, at least in the West, as a periodizing event marking the end of the liberal euphoria of the “roaring Nineties” and ushering in a new era characterized by an acute perception of global instability, later compounded by the global economic crisis of 2008. It is important to stress, however, that recognizing the extensive use of 9/11 as a temporal marker – referring to a “pre” and “post” 9/11 as we will do in this essay – does not imply a blind acceptance of the security narrative that grew out of it.

<sup>1</sup> Inverted commas added by the author. U. Freitag, A. von Oppen, *Introduction: ‘Translocality’: An Approach to Connection and Transfer in Area Studies*, in U. Freitag, A. von Oppen (Eds.), *Translocality. The Study of Globalizing Processes from a Southern Perspective*, Brill, 2010, 1-24.

<sup>2</sup> A succinct and updated literature review on the topic is provided by L. Jarvis, *Time, memory, and critical terrorism studies: 9/11 twenty years on*, in *Critical Studies on Terrorism*, No. 4, 2021.

It is hard to erase the supposed significance of an event once it has become part and parcel of a widespread historical narrative. In fact, there is no such thing as an “objective” chronology and there are legitimate reasons to recognize multiple periodisations even regarding the same time span – for instance, when we consider different scales.

However, William Green warns that «all periodisations should be rooted in ‘disciplined concepts of continuity and change’»<sup>3</sup>. This observation shifts the focus from a binary question – “can 9/11 be considered a periodizing event or not?” – to the broader debate around continuity and change across major historical events. Concerning 9/11, for instance, Lee Jarvis has shown how the mainstream political rhetoric that followed the attacks was not only one of historical rupture, but of linearity and timelessness as well<sup>4</sup>.

Studying a certain event with a historical approach means situating it within a layered structure where continuities, breaks and newly generated dynamics overlap and intermingle. In order to stick to the “discipline” called for by William Green, it seems sound to leave the field of abstraction and focus on empirical cases that allow us to assess the dynamics of change and continuity within specific contexts and temporal timeframes.

This article contributes to the literature analysing 9/11 in a historical perspective, focusing on the strategies of reaction and adaptation to the GWOT by two governments that found themselves on the frontlines of global counterterrorism, those of Algeria and Sudan<sup>5</sup>. We take as a timeframe the two decades straddling the attacks in New York and Washington, from 1989 to 2011.

Apart from its significance as the year marking the end of the Cold War, 1989 is meaningful for our two case studies since it saw the founding of the *Front Islamique du Salut* (FIS) party in Algeria and the coming to power of Omar al-Bashir and his Islamist allies in Sudan. As for 2011, it seems a legitimate time marker for several reasons. The capture and killing of Osama bin Laden in May was a major turnaround for the GWOT. During those same first months of 2011, moreover, the outbreak of mass uprisings in several Arab countries led to profound political transformations across North Africa and beyond. Lastly, July 2011 saw the partition of Sudan into two state entities, opening a new era of instability for the al-Bashir regime.

In the 2001-2011 decade, the GWOT was undeniably among the most – if not “the” most – influential processes shaping political dynamics across the North Africa - Red Sea region. From 2011 onwards, contentious domestic politics regained prominence, while the U.S., under the influence of Obama’s “pivot to Asia” policy, disengaged from its grand strategy of democratic change in the Arab world and started focusing on a more limited counterterrorism effort. Obama also abandoned the rhetoric of the GWOT and reverted to less emotionally charged expressions such as “countering violent extremism”, while proposing a «new beginning between the U.S. and Muslims around the world» during a famous speech in Cairo<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Inverted commas added by the author. W. A. Green, *Periodizing World History*, in *History and Theory*, No. 3, 1995, 99.

<sup>4</sup> L. Jarvis, *Times of Terror: Writing temporality into the war on terror*, in *Critical Terrorism Studies*, No. 2, 2008.

<sup>5</sup> Among the many interesting contributions in this regard we may quote R. Abrahamsen, *Return of the generals? Global militarism in Africa from the Cold War to the present*, in *Security Dialogue*, No. 1-2, 2018; A. Brigaglia, A. Iocchi, *Entangled Incidents: Nigeria in the Global War on Terror (1994-2009)*, in *African Conflict and Peacebuilding Review*, No. 2, 2012; J. Fisher, ‘Some More Reliable Than Others’: Image Management, Donor Perceptions and the Global War on Terror in East African Diplomacy, in *Journal of Modern African Studies*, No. 1, 2013; J. Keenan, *The Dark Sahara. America’s War on Terror in Africa*, Pluto Press, 2009; B. E. Whitaker, *Compliance Among Weak States: Africa and the Counter-Terrorism Regime*, in *Review of International Studies*, No. 36, 2010.

<sup>6</sup> A. Kundnani, B. Hayes, *The Globalization of Countering Violent Extremism Policies. Undermining Human Rights, Instrumentalizing Civil Society*, Transnational Institute, 2018, <https://www.tni.org/en/publication/the-globalisation-of-countering-violent-extremism-policies>

Given the timeframe considered, Sudan and Algeria offer two interesting cases for comparison. They have a long history of dealing with political Islam and jihadism, and both have tried to break out of international isolation by contributing to the U.S.-led global counterterrorism effort after 9/11. We will show, however, how a realignment of Algeria and Sudan with Western governments had already begun before 2001. On the other hand, this article contends that the warming in relations allowed for by the GWOT did not turn into a strategic partnership, mostly due to long-term path dependence in foreign policy and domestic constraints on both parts.

Our ultimate aim is to disentangle the dynamics of change triggered by 9/11 from the continuities against whose backdrop they unfolded. The conclusions pertain to the specific case studies considered, but we hope to offer a meaningful contribution to the wider debate about continuity and change after 9/11 and to the literature on the local and regional reception of the GWOT.

## 2. A WAR, BUT OF WHAT KIND?

In the immediate aftermath of the 9/11 attacks, policymakers in the U.S. called for a swift retaliation against al-Qa'ida and its supporters. There was no time for debating alternative responses: the exceptional circumstances required a swift and forceful reaction<sup>7</sup>.

«Our war on terror begins with al-Qa'ida, but it does not end there», President George W. Bush declared before a dramatic joint session of Congress on September 20<sup>th</sup>, adding: «it will not end until every terrorist group of global reach has been found, stopped and defeated»<sup>8</sup>. His war declaration was not only targeted at transnational terrorist movements. «Every nation, in every region, now has a decision to make», the president said: «either you are with us, or you are with the terrorists»<sup>9</sup>.

To most scholars, this speech marks the inception of the GWOT. The use of such label has always been contentious, since no military or law enforcement operation has been formally named as such<sup>10</sup>. Nonetheless, the expression quickly gained currency since late 2001. To date, the website of the George W. Bush Presidential Library includes a whole page under the header “Global War on Terror”, defined as «an international, American-led military campaign launched following the September 11, 2001 terrorist attacks»<sup>11</sup>.

The main attribute of the GWOT was its amorphous nature. The campaign's territorial scope was defined according to the threats perceived by the U.S. government and its willingness to act pre-emptively to thwart them. «America is no longer protected by vast oceans», declared Bush in his January 2002 State of the Union address, «we are protected from attack only by vigorous action abroad and increased vigilance at home»<sup>12</sup>. No temporal framework was set either, though Bush warned that it was going to

lent-extremism-policies; Office of the Press Secretary, *Remarks by the President at Cairo University 6-04-09*, 4 June 2009, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-cairo-university-6-04-09>.

<sup>7</sup> R. Jackson, *Writing the war on terrorism. Language, politics and counter-terrorism*, Manchester University Press, 2005.

<sup>8</sup> G. W. Bush, *Address to the Joint Session of the 107<sup>th</sup> Congress, September 20*, in *Selected Speeches of President George W. Bush 2001-2008*, The White House, 2001, 65-73.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> The official denomination of the military operation launched in reaction to 9/11 is “Operation Enduring Freedom”.

<sup>11</sup> See <https://www.georgewbushlibrary.gov/research/topic-guides/global-war-terror#>.

<sup>12</sup> Office of the Press Secretary, *President Delivers State of the Union Address*, 29 January 2002, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>.

be «a long struggle»<sup>13</sup>. According to many observers, it has eventually morphed into a “forever war”<sup>14</sup>. To further add vagueness to an already open-ended strategy, the concept of terrorism itself was – and still is – not clearly defined by international law<sup>15</sup>. Many criticized the choice of responding to a terrorist attack with a war campaign, noting that the GWOT did not meet the legal definition of war and that it risked elevating al-Qa’ida militants to the status of belligerents<sup>16</sup>. Others questioned the choice of waging a war not only against terrorists, but against “terror”, an abstract concept which did not identify a clear target or an enemy<sup>17</sup>.

The GWOT was conceived as “global” because of its potentially unlimited scope, and it was enacted through a wide – and ever-growing – range of measures, from military interventions and intelligence operations to the promotion of anti-terrorism laws, diplomatic initiatives, financial regulations and even development projects aimed at winning the “hearts and minds” of communities at risk of radicalization.

Despite Bush’s “with or against us” rhetoric, the polyhedric nature of the U.S.-led global counterterrorism effort made it hard to define what “joining” the GWOT meant, and the extent of involvement required to be considered a reliable partner by Washington<sup>18</sup>. Eventually, the reduction of international politics to a binary logic proved to be an illusion, opening up spaces for adaptation and selective appropriation.

### 3. ALGERIA AND SUDAN: TWO PARALLELS CONVERGING

Several elements make Algeria and Sudan good candidates for a comparative study<sup>19</sup>. Both countries have a huge territory – until 2011, they were the two largest African countries – and a very low population density<sup>20</sup>, which implies similar challenges in terms of State capacity<sup>21</sup>. Their economy relies mainly on revenues from hydrocarbon exports, making them typical examples of rentier State. Centre-periphery relations have been problematic in both cases, overlapping as they do with issues of identity, resources and political representation. Ethnically, the majority of Algerian and Sudanese identify themselves as Arabs, but live side-by-side with sizeable non-Arab minorities with a history of marginalization and unrest.

<sup>13</sup> G. W. Bush, *Address to the Joint Session of the 107<sup>th</sup> Congress*, cit.; B. Buzan, *Will the ‘Global War on Terrorism’ be the new Cold War?*, in *International Affairs*, No. 6, 2006.

<sup>14</sup> R. Biegon, T. F. A. Watts, *Beyond the neoconservative legacy in American counterterrorism policy: from George W. Bush to forever war*, in *International Politics*, 2024; M. Danner, *Spiral. Trapped in the Forever War*, Simon & Schuster, 2017.

<sup>15</sup> S. I. Horowitz, *An Undefined Global Threat: A Brief History and the Human Rights Implications of the Lack of a Universal Definition of Terrorism*, in *Arizona Journal of International and Comparative Law*, No. 3, 2024.

<sup>16</sup> M. E. O’Connell, *When Is a War not a War? The Myth of a Global War on Terror*, in *ILSA Journal of International & Comparative Law*, No. 2, 2006. The article reports that in the summer of 2005 Pentagon officials started using the phrase “Global struggle against violent extremism” instead of “Global war on terror/terrorism” to avoid recognizing terrorists as counterpart in a conflict, but Bush objected the change reaffirming that the country was at war (at page 5). See also M. Howard, *What’s in a Name? How to Fight Terrorism*, in *Foreign Affairs*, No. 1, 2002; C. B. Strozier, *The Global War on Terror, Sliced Four Ways*, in *World Policy Journal*, No. 4, 2008.

<sup>17</sup> A. J. Bacevich, *American Empire: The Realities and Consequences of US Diplomacy*, Harvard University Press, 2002; M. J. Boyle, *The War on Terror in American Grand Strategy*, in *International Affairs*, No. 2, 2008.

<sup>18</sup> J. Fisher, *‘Some more reliable than others’*, cit.

<sup>19</sup> For a general introduction to the history of these two countries, we suggest J. Ruedy, *Modern Algeria. The Origins and Development of a Nation*, Indiana University Press, 2005; P. M. Holt, M. W. Daly, *History of the Sudan. From the Coming of Islam to the Present Day*, Routledge, 2011.

<sup>20</sup> It is estimated that in 2001 Algeria and Sudan had a population of respectively 31 and 27 million people. Data taken from the World Bank Open Data portal at <https://data.worldbank.org>.

<sup>21</sup> C. Clapham, J. Herbst, G. Mills (Eds.), *Big African States. Angola, Sudan, DRC, Ethiopia, Nigeria, South Africa*, Wits University Press, 2001.



Despite having experienced opposite decolonization paths – Algeria obtained independence through a violent struggle, while Sudan was declared a sovereign State peacefully by the British and the Egyptians – at the end of the 1980s they shared a certain number of political features: the persistence of military rule; the decline of traditional independentist parties; the increasing popularity of Islamist movements<sup>22</sup>.

The latter had been on the rise all over the Muslim world for several decades, profiting from the decline of anticolonial secular nationalism<sup>23</sup>. Starting in the 1970s, they had mobilized growing constituencies around a political platform centred on the introduction of *shari'a*. Moreover, Islamic charities were engaged in assisting the poorest strata of society, compensating for the shrinkage of public services due to structural adjustment policies.

In the late 1980s, it became clear that military establishments and Islamist movements were poised to become the two main political actors in many Muslim-majority countries. The nature of their relationship, however, would vary according to each case, and in this regard Sudan and Algeria represent the two opposite ends of the spectrum.

In Sudan, the National Islamic Front (NIF) led by Hasan al-Turabi – originally an offshoot of the Egyptian Muslim Brotherhood – became the third largest party in Parliament after the 1986 elections<sup>24</sup>. It was a good result, but not enough to aspire to govern the country. Al-Turabi, in June 1989, persuaded field marshal Omar Hasan al-Bashir to stage a military coup. He would later justify himself with the following words: «We had a base, and every time we approached government, somebody did not like Islam to come to power, even through democracy. If democracy is going to bring Islam, then abort it! We have seen this in Algeria, in Turkey, in Palestine»<sup>25</sup>. Al-Bashir's military junta initially presented itself as nationalist and non-ideological, but NIF cadres gradually occupied key positions within the government and the State. Over the following years, Sudan would become the laboratory of a unique military-Islamist alliance, the so-called *Inqadh* (“salvation”) regime. Going through various phases and transformations, the *Inqadh* would rule Sudan until 2019, keeping the military-Islamist axis at its core<sup>26</sup>.

As referred to by al-Turabi, the Algerian Islamists faced a very different situation. The FIS gained 54% of the total ballots in the June 1990 local elections and obtained a similar result in the December 1991 national legislative consultations, unseating the *Front de Libération Nationale* (FLN) from its longstanding dominant position<sup>27</sup>. The military-dominated ruling elite, or *le pouvoir* (“the power”) as the Algerians call it<sup>28</sup>, decided to cancel the electoral process and ban the FIS. Part of the Islamist camp decided to take up arms and start a guerrilla. On the other side, the hardline faction within the *pouvoir* – the so-called *éradicateurs*, i.e. those determined to unroot the Islamists – prevailed over the moderates. The result was an all-out military

<sup>22</sup> These conditions were not, by the way, exclusive to the two countries considered here. Egypt and Turkey, for instance, had a similar regime configuration. S. A. Cook, *Ruling But Not Governing: The Military and Political Development in Egypt, Algeria, and Turkey*, John Hopkins University Press, 2007.

<sup>23</sup> There is a huge literature on the emergence of Islamist movements. A good overall reference is S. Akbarzadeh (Ed.), *Routledge Handbook of Political Islam*, Routledge, 2023 and also Q. Wiktorowicz (Ed.), *Islamic Activism: A Social Movement Theory Approach*, Indiana University Press, 2004.

<sup>24</sup> M. Campanini, K. Mezran (a cura di), *I Fratelli Musulmani nel mondo contemporaneo*, UTET, 2010.

<sup>25</sup> Author's interview with Hasan Abdallah al-Turabi, Khartoum, 15 April 2008.

<sup>26</sup> A. A. Gallab, *The First Islamist Republic: Development and Disintegration of Islamism in the Sudan*, Ashgate, 2008; A. A. Gallab, *Their Second Republic: Islamism in Sudan From Disintegration to Oblivion*, Ashgate, 2014; G. Musso, *La caserma e la moschea. Militari e islamisti al potere in Sudan*, Carocci, 2016 and N. Salomon, *For Love of the Prophet: An Ethnography of Sudan's Islamic State*, Princeton University Press, 2017.

<sup>27</sup> S. Labat, *Les islamistes algériens. Entre les urnes et le maquis*, Éditions du Seuil, 1995.

<sup>28</sup> The closest English term to what the Algerian mean for *le pouvoir* is probably “deep State”, as analyzed in J. P. Filiu, *From deep State to Islamic State. The Arab counter-revolution and its jihadi legacy*, C. Hurst & Co., 2015.

confrontation that would go down in history as Algeria's "black decade": a ruthless conflict that caused 150.000 victims and a degree of social disruption unseen since the war of independence<sup>29</sup>.

It should be noted, *inter alia*, that the Sudanese NIF had close contacts with the FIS. In 1992, Algeria severed diplomatic ties with Sudan and Iran, accusing them of supporting terrorism<sup>30</sup>.

During the 1990s, Algeria and Sudan had a turbulent relationship with Western countries, though for opposite reasons. The 1992 army takeover in Algiers had been met in Europe with public statements calling for the restoration of democracy, albeit without a clear rejection of the military government<sup>31</sup>. Washington had opted for a more vociferous stance, keeping the strongmen in Algiers at arm's length and calling for dialogue to end the conflict<sup>32</sup>. Over the subsequent years, human rights organizations kept on denouncing the army's violent counter-insurgency strategy, leading the U.S. and European governments to declare an arms embargo against Algeria. On the other hand, Algiers was allowed to negotiate with the International Monetary Fund (IMF) a structural adjustment programme that saved the country from default, in exchange for the implementation of neoliberal economic reforms<sup>33</sup>. While the widespread violence of the civil war led to the diplomatic isolation of the Algerian government, Western decision-makers feared an Islamist victory and did not allow the regime to collapse.

In the case of Sudan, international ostracization grew in the first half of the 1990s due to the hazardous foreign policy of the *Inqadh*. The Sudanese government sided with Saddam Hussein during the 1990-91 Gulf crisis and, almost at the same time, it sealed a military partnership with Iran. The convening of the Popular Arab and Islamic Conference (PAIC) in Khartoum, gathering several Islamist and anti-imperialist movements, aroused fears that Sudan could become a hotbed of extremism and terrorism<sup>34</sup>. Suspects turned into open hostility against the regime after a failed assassination attempt against Hosni Mubarak in Addis Ababa in June 1995 was attributed to the Sudanese intelligence<sup>35</sup>. The United Nations (UN) sanctioned Sudan and the U.S. followed suit, adding bilateral economic sanctions to the measures already in place since 1993, when Khartoum had been put on the State Department's list of states sponsors of terrorism<sup>36</sup>. During the 1990s, Washington drifted more and more towards a regime change agenda, giving support to the rebels of the Sudan People's Liberation Movement/Army (SPLM/A) and building a regional alliance against Khartoum<sup>37</sup>.

Given the fact that Algeria and Sudan had been two important focal points in the ascent of political Islam and jihadism during the 1990s, they quickly understood that the GWOT implied the threat of

<sup>29</sup> For an in-depth analysis of the Algerian civil war see L. Martinez, *La guerre civile en Algérie*, Khartala, 1998. Other interesting perspectives are exposed in F. Volpi, *Islam and Democracy. The Failure of Dialogue in Algeria*, Pluto Press, 2003 and H. Roberts, *The Battlefield Algeria 1988-2002: Studies in a Broken Polity*, Verso, 2017.

<sup>30</sup> J. P. Filiu, *From deep State to Islamic State*, cit., 98.

<sup>31</sup> Le Monde, *La crise Algérienne. M. Mitterrand: « Les dirigeants s'honoreront en retrouvant le fil de la démocratisation »*, in *Le Monde*, 16 January 1992, [https://www.lemonde.fr/archives/article/1992/01/16/la-crise-algerienne-m-mitterrand-les-dirigeants-s-honoreront-en-retrouvant-le-fil-de-la-democratisation\\_3882058\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1992/01/16/la-crise-algerienne-m-mitterrand-les-dirigeants-s-honoreront-en-retrouvant-le-fil-de-la-democratisation_3882058_1819218.html).

<sup>32</sup> Le Monde, *La crise algérienne. Nuances américaines et menace iranienne*, in *Le Monde*, 16 January 1992, [https://www.lemonde.fr/archives/article/1992/01/16/la-crise-algerienne-nuances-americaines-et-menace-iranienne\\_3882064\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1992/01/16/la-crise-algerienne-nuances-americaines-et-menace-iranienne_3882064_1819218.html); B. Dillman, «Round up the Unusual Suspects»: U.S. Policy Toward Algeria and its Islamists, in *Middle East Policy*, No. 3, 2001.

<sup>33</sup> F. Volpi, *Islam and Democracy*, cit., 110-126.

<sup>34</sup> R. Marshal, O. Ousman, *Les ambitions internationales du Soudan Islamiste*, in *Politique Africaine*, No. 66, 1997.

<sup>35</sup> T. Dagne, *Africa and the War on Terrorism*, CRS Report for Congress, 17 January 2002, 6-7, <https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metacrs2378/>. As later reported, allegations of Sudanese involvement in the attack were likely overestimated.

<sup>36</sup> Y. Ronen, *Sudan and the United States. Is a Decade of Tension Winding Down?*, in *Middle East Policy*, No. 1, 2002.

<sup>37</sup> D. Connell, F. Smyth, *Africa's New Block*, in *Foreign Affairs*, No. 2, 1998.

American intervention but it also offered an opportunity for gaining readmission to the Western-led international community<sup>38</sup>. Algeria, with its deep knowledge of the jihadist ideology and *modus operandi*, and its longstanding experience at countering them, could aspire to become a regional ally for Washington. Sudan had already begun in 1999-2000 to distance itself from the more radical Islamist fringes but was still regarded as a rogue State by most Western and regional powers. With the advent of the GWOT, it could make available its inside knowledge of transnational jihadist networks to prove its good faith in working for the sake of international and regional security. Cooperating with the U.S. and their allies, however, could undermine domestic legitimacy, and therefore it required a careful balancing act.

#### 4. «WE TOLD YOU SO»: ALGERIA IN THE GLOBAL WAR ON TERROR

Unsurprisingly, the government in Algiers was one of the first to condemn the attacks carried out by al-Qa'ida against the U.S.. After having spent years trying to persuade foreign diplomats about the global nature of the jihadist threat, the North African country felt vindicated in its claims and presented itself as a pioneer in the fight against terrorism<sup>39</sup>. In the aftermath of 9/11, the Algerian authorities reportedly delivered to the U.S. hundreds of files about suspected Islamist militants. Bilateral visits at the political and security level grew in frequency<sup>40</sup>. This was not, however, an entirely new development. Washington and Algiers had already intensified their intelligence cooperation before 9/11, particularly after the arrest of a young Algerian citizen, Ahmed Ressam, caught while driving a car full of explosives destined to be detonated during the millennium celebrations in Seattle<sup>41</sup>.

More broadly, Western attitude towards Algeria had started to change since the election of president Abdelaziz Bouteflika in 1999, thanks to his efforts to implement a policy of national reconciliation to end the civil war. In June 2000, Bouteflika became the first Algerian president to make an official visit to Paris in 17 years<sup>42</sup>. In July 2001, he was received by George W. Bush at the White House, again, the first Algerian president to be given this honour since 1985<sup>43</sup>. Less than two months after 9/11, he was invited for a second time to the White House to discuss about counterterrorism with the U.S. administration.

American aid to the North African country began to grow exponentially<sup>44</sup>. In July 2001, the U.S. Department of State had presented the Congress with a budget request for Algeria of only 200.000 dollars on a single budget chapter (IMET – International Military Education and Training). 10 years after, the same request would grow up to slightly less than 3 million dollars – a fifteen-times increase – including funds under the IMET as well as the International Narcotics Control and Law Enforcement (INCLE) and Nonproliferation, Antiterrorism, Demining and Related Programs (NADR) umbrella.

<sup>38</sup> Cédric Jourde, using Mauritania as a case study, has shown how the GWOT led the regime in Nouakchott to enact a series of performative acts to be seen as a reliable ally by the U.S.. C. Jourde, *Constructing Representations of the 'Global War on Terror' in the Islamic Republic of Mauritania*, in *Journal of Contemporary African Studies*, No. 1, 2007.

<sup>39</sup> A. Arieff, *U.S.-Algerian Security Cooperation and Regional Counterterrorism*, IFRI, 2011, 8-10, <https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/alexisarieff.pdf>; J. Keenan, *The Dark Sahara*, cit., 164.

<sup>40</sup> Y. Zoubir, K. Benabdallah-Gambier, *The United States and the North African Imbrolio: Balancing Interests in Algeria, Morocco and the Western Sahara*, in *Mediterranean Politics*, No. 2, 191.

<sup>41</sup> B. Dillman, «Round up the Unusual Suspects», cit., 135-139.

<sup>42</sup> J. Garçon, *Paris consacre Bouteflika*, in *Libération*, 15 June 2000, [https://www.liberation.fr/planete/2000/06/15/paris-consacre-bouteflika\\_330035/](https://www.liberation.fr/planete/2000/06/15/paris-consacre-bouteflika_330035/).

<sup>43</sup> B. Dillman, «Round up the Unusual Suspects», cit., 132.

<sup>44</sup> H. Hamouchene, B. Rouabah, *The political economy of regime survival: Algeria in the context of the African and Arab uprisings*, in *Review of African Political Economy*, No. 150, 2016.

Such figures attest to the warming of the relations between Algiers and Washington. Nonetheless, a total annual aid of 3 million dollars could not be regarded, in absolute terms, as a sizeable contribution for a country like Algeria<sup>45</sup>. For instance, Tunisia, about 15 times smaller and with a quarter of the population, received more than 6 million dollars from the U.S.. The comparison is even more striking when looking at the two longstanding American partners in North Africa, Morocco and Egypt, that could count on 43.6 million and 1.5 billion dollars of annual aid respectively<sup>46</sup>.

Bouteflika also hoped that Washington's positive attitude could translate into an increase of Foreign Direct Investment (FDI) from private American stakeholders, to boost Algeria's economic recovery. A Trade and Investment Framework Agreement (TIFA) was signed during Bouteflika's first visit to Washington in July 2001, but it never evolved into a full-fledged free trade agreement similar to the one that the U.S. would sign with Morocco in 2004<sup>47</sup>. Moreover, American investments in the country were mainly directed at the hydrocarbon sector and, as such, they almost had no impact in terms of employment and structural growth<sup>48</sup>.

On the security side, the Bush administration authorised arms sales to Algeria<sup>49</sup>, ending the embargo of the 1990s, but the U.S. remained hesitant to sell Algeria heavy weaponry and night visors, despite insistence from Bouteflika himself<sup>50</sup>. At the same time, Yahya Zoubir contends that Algeria was not interested in large purchases of armaments from the U.S. other than some specific and sophisticated equipment, having traditionally relied on Soviet/Russian weaponry and fearing of becoming dependent from Washington<sup>51</sup>. A cautious attitude prevailed on both sides.

The GWOT was also politically dangerous for the Algerian establishment, since it became imbued with elements of democracy promotion following the American invasion of Iraq. In November 2003, George W. Bush held a famous speech before the National Endowment for Democracy, articulating what would be known as the "freedom agenda": «instead of dwelling on past wrongs and blaming others», he said, «governments in the Middle East need to confront real problems, and serve the true interests of their nations. The good and capable people of the Middle East all deserve responsible leadership. For too long, many people in that region have been victims and subjects – they deserve to be active citizens»<sup>52</sup>. However, when Secretary of State Colin Powell visited the three Maghreb countries less than one month later, his public statements on the need for democratic reforms were very vague<sup>53</sup>. More than his mild recommendations on democracy and human rights, what was annoying for the Alge-

<sup>45</sup> Y. Zoubir, *Algeria and U.S. Interests: Containing Radical Islam and Promoting Democracy*, in *Middle East Policy*, No. 1, 2002.

<sup>46</sup> The figures provided have been taken from the online archive of the U.S. State Department, <https://www.state.gov/u-s-department-of-state-archive-websites/>.

<sup>47</sup> F. Beaugé, *Algérie: une ambition de puissance régionale*, in *Le Monde*, 9 July 2007, [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2007/07/09/algerie-une-ambition-de-puissance-regionale\\_933353\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2007/07/09/algerie-une-ambition-de-puissance-regionale_933353_3212.html); Y. Zoubir, K. Benabdallah-Gambier, *The United States and the North African Imbrolio*, cit., 182.

<sup>48</sup> B. Dillman, «Round up the Unusual Suspects», cit., 131-135.

<sup>49</sup> *Le Monde*, *Les Etats-Unis livreront du matériel militaire à Alger*, in *Le Monde*, 12 Décembre 2002, [https://www.lemonde.fr/archives/article/2002/12/12/les-etats-unis-livreront-du-materiel-militaire-a-alger\\_301826\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/2002/12/12/les-etats-unis-livreront-du-materiel-militaire-a-alger_301826_1819218.html).

<sup>50</sup> M. Berkouk, U.S.—*Algerian Security Cooperation and the War on Terror*, Carnegie Endowment for International Peace, 17 June 2009, <https://carnegieendowment.org/research/2009/06/us-algerian-security-cooperation-and-the-war-on-terror?lang=en>.

<sup>51</sup> Y. Zoubir, *The United States and Algeria*, cit., 15.

<sup>52</sup> Office of the Press Secretary, *President Bush Discusses Freedom in Iraq and Middle East*, 6 November 2003, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/11/20031106-2.html>.

<sup>53</sup> C. Marquis, *On North Africa Trip, Powell Is Soft On Allies With Rights Blemishes*, in *The New York Times*, 4 December 2003, <https://www.nytimes.com/2003/12/04/world/on-north-africa-trip-powell-is-soft-on-allies-with-rights-blemishes.html>.



rian ruling class was the fact that, during his subsequent stop-over in Morocco, he promised a fourfold increase in bilateral aid to the Kingdom.

Given the transnational nature of the terrorist threat, the U.S. was encouraging the formation of regional coalitions within the framework of the GWOT. Algeria tried to exploit the situation to its advantage by presenting itself as a role-model for counterterrorism in the Maghreb/Sahel area. Together with Egypt, for instance, Algeria had been one of the first Arab countries to introduce anti-terrorism legislation, something that most North African countries would do after 2001<sup>54</sup>. Algeria had leveraged its know-how in counterterrorism to increase its political standing at the continental level, by placing itself at the forefront of the African Union (AU) counterterrorism strategy even before 9/11. The AU Convention on the Prevention and Combating of Terrorism was drafted during a summit held in Algiers in 1999. One year after 9/11, the same city hosted another continental conference on the matter, which resulted in the adoption of the Plan of Action of the African Union High-Level Intergovernmental Meeting on Terrorism<sup>55</sup>. The latter mandated the creation of the African Center for the Study and Research on Terrorism (ACSRT), established in the Algerian capital in 2004<sup>56</sup>. On a broader level, Algeria was also among the founding members of the Global Counterterrorism Forum (GCTF) launched in 2011 in New York<sup>57</sup>.

Despite these remarkable diplomatic achievements, that amounted to an implicit rehabilitation of Algeria's image after the abuses of the "black decade", Algeria's operational involvement in the GWOT raised several sensitive issues. First, the War on Terror served to legitimize U.S. military and intelligence operations abroad. Quite the contrary, Algeria wanted to avoid the deployment of foreign troops on its territory or the creation of permanent bases such as the headquarter of the U.S. Africa Command (AFRICOM)<sup>58</sup>. Even a lower-profile initiative like the opening of a Federal Bureau of Investigation (FBI) office in Algiers was abandoned due to public outrage after the news became public<sup>59</sup>.

Algeria joined the less intrusive U.S.-led Trans Sahara Counter Terrorism Partnership (TSCTP) and the North Atlantic Treaty Organization (NATO) Mediterranean Dialogue. In 2010, to prove its leadership and independence, it proposed the establishment of a joint military command for the Sahel states (*Comité d'État-Major Opérationnel Conjoint* (CEMOC)) inviting Mali, Niger, and Mauritania to join<sup>60</sup>. The project, however, remained mostly on paper since Algeria's neighbors were reluctant to recognize a leading role to the country they deemed responsible for exporting terrorism in the region. Algeria's leadership ambitions were also hindered by a domestic red line, i.e. the constitutional clause prohibiting its armed forces to be deployed abroad<sup>61</sup>.

<sup>54</sup> F. Tamburini, *The Counter Terrorism Law System in Algeria: To Serve and Protect or to Control and Oppress?*, in T. Workneh, P. Haridakis (Eds.), *Counter-Terrorism Laws and Freedom of Expression Global Perspectives*, Rowman & Littlefield, 2021, 313-332.

<sup>55</sup> I. Touazi, *The African Union's Counter-Terrorism Strategies: Between Globalized Jihadism and Regionalized Responses*, in *ITSS Verona Magazine*, No. 1, 2022.

<sup>56</sup> Information on the Center's activities can be found on its institutional website <https://www.caert.org.dz>.

<sup>57</sup> L. Dris-Ait Hamadouche, *L'Algérie et la sécurité au Sahel: lecture critique d'une approche paradoxale*, in *Confluences Méditerranée*, No. 90, 2014, 113.

<sup>58</sup> Y. Zoubir, *The United States and Algeria*, cit., 18. No African country gave its availability to host AFRICOM, which was created in 2007 and has been headquartered since then within the US military base in Stuttgart, Germany.

<sup>59</sup> H. Mattes, *Domestic Security in the Maghreb: Deficits and Counter-Measures*, in *GIGA Working Papers*, No. 186, 2012, 14.

<sup>60</sup> R. O. Olaniyi, *Algeria: The Struggle against al-Qaeda in the Maghreb*, in U. A. Tar (Ed.), *Routledge Handbook of Counterterrorism and Counterinsurgency in Africa*, Routledge, 2021, 318-327.

<sup>61</sup> L. A. Ammour, *Regional Security Cooperation in the Maghreb and Sahel: Algeria's Pivotal Ambivalence*, in *Africa Security Brief*, No. 18, 2012; L. A. Ammour, *Algeria, the Sahel, and the Current Mali Crisis*, in *Notes internationales CIDOB*, No. 67, 2013.



Meanwhile, terrorist attacks in the country continued unabated, reaching the stunning number of 938 incidents recorded between 2001 and 2012<sup>62</sup>. Some have argued that Algeria manipulated the jihadist threat in the Sahel to benefit from the aid flowing from Washington<sup>63</sup>. Such a thesis, however persuasive it may seem, is hard to prove with conclusive evidence. If Algeria – and specifically its feared *Département du Renseignement et de la Sécurité* (DRS)<sup>64</sup> – has concocted the terrorist threat in the Sahara/Sahel, it is doubtful that it has reaped enough fruits from its strategy, and it has certainly proven unable to keep the genie inside the bottle. The pillaging of Libya's arsenals since 2011 and the explosion of the crisis in northern Mali in 2012, with the convergence of jihadism and Tuareg separatism, increased the number of variables Algiers cannot control. In 2013, the terrorist attack against a gas facility in the town of In Amenas, with the killing of 38 expatriates during the rescue operation managed by the Algerian special forces, shocked the country – oil and gas installations had been spared by violence even during the civil war – and threatened to destabilize the lifeline of the Algerian economy<sup>65</sup>.

## 5. SUDAN: STUCK AT THE CROSSROAD OF REDEMPTION

When the GWOT began, the global hunt against jihadists had already been going on for at least one decade. Africa had been an important theatre of this confrontation and Sudan, since 1989, had become a meeting point for Islamist militants, who could enter the country without a visa, open offices and training camps. From 1991 to 1996, Osama Bin Laden had lived in Khartoum, conducting his entrepreneurial activities and quietly stepping up his support for the jihadist cause. His network was deemed responsible for the August 1998 bombing of the U.S. embassies in Nairobi and Dar es-Salam, to which the American government responded with the destruction of a factory in Khartoum allegedly producing chemical weapons, an accusation that was later to prove false<sup>66</sup>.

Given its history, Sudan might have seemed like an easy target for the GWOT. Instead, since the beginning it was spared the inclusion in the “axis of evil” that President Bush identified as the source of global instability<sup>67</sup>. Khartoum's cooperation in counterterrorism became so valuable as to persuade the Department of State to describe Sudan, in its official Country Report on Terrorism of 2006, as «a strong partner in the War on Terror»<sup>68</sup>, disregarding the blatant contradiction of designating as such a country that it still classified as a “state sponsors of terrorism”.

It would be easy to think that Sudan's leap from pariah state to trusted U.S. partner was made possible by the post-9/11 international context and Khartoum's compliance with the imperatives of the GWOT, but the picture is more complex.

To understand the evolution of the Sudan-U.S. relations straddling the Twin Towers attacks, one

<sup>62</sup> R. O. Olaniyi, *Algeria*, cit., 320.

<sup>63</sup> A. Arieff, *U.S.-Algerian Security Cooperation*, cit., 11; J. Keenan, *The Dark Sahara*, cit.

<sup>64</sup> The DRS was created in 1990 by incorporating various pre-existing intelligence agencies. From its founding until its dissolution in 2015, it was led by the feared Mohamed “Toufik” Mediène.

<sup>65</sup> A. Hallqvist, B. Hammargren, *Navigating in a Complex Neighbourhood. Algeria's Responses to Security Challenges in Libya and the Sahel*, in *Report FOI-R-4960—SE*, 2020, <https://www.foi.se/rest-api/report/FOI-R-4960--SE>, 32; D. Lounnas, *La stratégie Algérienne face à AQMI*, in *Politique Etrangère*, No. 3, 2013.

<sup>66</sup> E. Croddy, *Dealing with al-Shifa: Intelligence and Counterproliferation*, in *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, No. 1, 2002.

<sup>67</sup> Office of the Press Secretary, *President Delivers State of the Union Address*, cit.

<sup>68</sup> U.S. Department of State, *Country Reports on Terrorism 2006*, 30 April 2007, <https://2009-2017.state.gov/j/ct/rls/crt/2006/82736.html>.

must consider that, already towards the end of the second Clinton Administration (1997-2001), the U.S. government's stance on Sudan had converted from a policy of regime change to one of cautious constructive engagement, following two parallel tracks: anti-terrorism and peace-making<sup>69</sup>.

Washington's policy of constructive engagement with Khartoum must also be seen in light of the internal dynamics of the Sudanese regime. Between 1999 and 2000, a bitter struggle had opposed Omar al-Bashir and Hasan al-Turabi, eventually leading to the latter's arrest<sup>70</sup>. The ousting of the Islamist ideologue allowed Khartoum to rebuild trust with regional conservative powers like Egypt and Saudi Arabia. The regime had also been strengthened by the starting of oil exports, which had infused the state's coffers with unprecedented wealth. In view of these developments, we might contend that Washington, since 2000, quietly favoured the normalization of the regime upon the premise that «stability is the most effective enemy of terror»<sup>71</sup>.

The same as we have seen with Algeria, Washington had already sought Khartoum's cooperation on counterterrorism before 9/11, opening a channel of communication between the Central Intelligence Agency (CIA) and the Sudanese *mukhabarat* since 2000<sup>72</sup>. In the same period, Sudan had signed all the main international conventions against terrorism and, in May 2001, it had adopted an anti-terrorism law<sup>73</sup>.

The attacks against the Twin Towers, hence, were not the prime triggers for renewed U.S.-Sudan cooperation. However, they led to its intensification and accelerated a *détente* between the two countries: a few days after 9/11, the U.S. allowed for the lifting of UN sanctions against Sudan and in May 2002 it reopened its embassy in Khartoum<sup>74</sup>. For its part, Sudan provided the U.S. with information on Islamist networks, reportedly infiltrated terrorist organizations on behalf of the CIA in places like Somalia, and detained foreign fighters willing to join the anti-American guerrilla in Iraq<sup>75</sup>.

At the regional level, Khartoum hosted the 2002 summit of the Inter-Governmental Agency of Development (IGAD) – gathering the countries of the Horn of Africa – and centred the agenda on terrorism<sup>76</sup>. The discussions resulted in the adoption of a Draft Implementation Plan to Counter Terrorism and in the creation of the IGAD Capacity Building Programme Against Terrorism (ICPAT)<sup>77</sup>.

Meanwhile, the U.S. was building its regional security architecture, creating the Combined Joint Task Force – Horn of Africa (CJTTF-HOA), consisting of a rather modest contingent of 1,800 soldiers

<sup>69</sup> Human Rights Watch, *Sudan, Oil and Human Rights*, 2003, 478-498, <https://www.hrw.org/reports/2003/sudan1103/sudanprint.pdf>.

<sup>70</sup> S. Bellucci, *Islam and Democracy: the 1999 Palace Coup in Sudan*, in *Middle East Policy*, No. 3, 2000.

<sup>71</sup> R. I. Rotberg, *The Horn of Africa and Yemen: Diminishing the Threat of Terrorism*, in R. I. Rotberg (Ed.), *Battling Terrorism in the Horn of Africa*, Brookings Institution Press, World Peace Foundation, 2005, 1-22.

<sup>72</sup> The word *mukhabarat* in Arabic means “information services” and it is used to indicate the intelligence and security apparatuses. K. Silverstein, *Official Pariah Sudan Valuable to America's War on Terrorism*, in *Los Angeles Times*, 29 April 2005, <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-2005-apr-29-fg-sudan29-story.html>.

<sup>73</sup> Republic of Sudan, *Qanun Mukafaba al-Irbab (Anti Terrorism Act)*, 19 May 2001, <https://cyrilla.org/en/entity/2ozqm-fk7nk556iqoj851bjfw29>. For a brief analysis of the law, see: The Observatory for the Protection of Human Rights Defenders, African Centre for Justice and Peace Studies, *Sudan. Target One to Silence a Hundred: The Repression of Human Rights Lawyers in Sudan*, 2018, 12, [https://www.fidh.org/IMG/pdf/sudan\\_joint\\_report\\_web\\_version.pdf](https://www.fidh.org/IMG/pdf/sudan_joint_report_web_version.pdf).

<sup>74</sup> United Nations Security Council, *Resolution 1372 (2001)*, S/RES/1372 (2001), 28 September 2001, [https://docs.un.org/en/S/RES/1372\(2001\)](https://docs.un.org/en/S/RES/1372(2001)).

<sup>75</sup> S. Goldenberg, *Sudan becomes US ally in 'war on terror'*, in *The Guardian*, 30 April 2005, <https://www.theguardian.com/world/2005/apr/30/sudan.usa>.

<sup>76</sup> T. Carney, *The Sudan: Political Islam and Terrorism*, in R.I. Rotberg (Ed.), *Battling Terrorism in the Horn of Africa*, cit., 119-140.

<sup>77</sup> The two IGAD initiatives were launched respectively in 2003 and 2004. See Center on Global Counterterrorism Cooperation, IGAD Security Sector Program, *Fighting Terrorism Through Justice: Implementing the IGAD Framework for Legal Cooperation Against Terrorism*, 2012, [https://www.globalcenter.org/wp-content/uploads/TaskForce\\_Report\\_May20121-1.pdf](https://www.globalcenter.org/wp-content/uploads/TaskForce_Report_May20121-1.pdf).

based in Djibouti, and launching the East Africa Counterterrorism Initiative (EACTI), meant to increase counterterrorism capabilities in Djibouti, Eritrea, Ethiopia, Kenya, Tanzania and Uganda<sup>78</sup>. Sudan was notably absent, but it was later included in the renewed and enlarged East African Regional Strategic Initiative (EARSII), launched in 2009<sup>79</sup>.

All of this does not mean that the U.S. had completely dropped its mistrust towards Sudan. Bilateral sanctions remained in place and Sudan was still included in the list of states sponsors of terrorism. Similar to what Algeria had experienced with Morocco, other countries – Kenya, Uganda and Ethiopia in particular – had a longer-standing relationship with the U.S. and were considered more reliable as partners in the GWOT<sup>80</sup>.

The main source of instability in Sudan remained the civil war between the government and the SPLM/A<sup>81</sup>. A peace process sponsored by IGAD had been going on since 1993, without any meaningful breakthrough except for the signing of a Declaration of Principles in 1994. There is a fairly widespread narrative supporting the idea that 9/11 was the decisive factor in reviving the peace talks, due to the pressure it put on the Sudanese leadership to be condescending towards Washington<sup>82</sup>. This causal nexus must be investigated thoroughly, especially if one considers that the peace agreement was signed in January 2005, more than three years after 9/11.

The Bush Administration's involvement in the peace process was supported by a heterogeneous constituency, ranging from evangelical communities and the oil lobby to liberal human rights activists and the Congress black caucus, most of whom were deeply hostile to the regime in Khartoum<sup>83</sup>. At the same time, the U.S. needed cooperation from Khartoum in its quest for al-Qa'ida cadres and militants and, therefore, was likely to adopt a more balanced posture towards the two parties in conflict.

A few days before 9/11, Bush named senator Jack Danforth as his special envoy for peace in Sudan. After the attacks, Danforth probably felt a stronger pressure to deliver on his mission and his leverage vis-à-vis the Sudanese government increased. However, he reportedly never dealt with issues related to terrorism during his tenure, nor he offered the lifting of Sudan from the list of states sponsors of terrorism to the regime in exchange for concessions at the negotiation table<sup>84</sup>.

Eventually, an indirect accelerator for the Sudanese peace talks came from the Iraq war. The U.S. Administration needed to rebut the claims of those who saw the GWOT as an anti-Muslim crusade, and Sudan offered such an opportunity. The personal involvement of Secretary of State Colin Powell – and, to a lesser extent, of President Bush himself – in the peace process must be seen in the light of the need to give maximum visibility to this accomplishment.

<sup>78</sup> P. Lyman, J. S. Morrison, *The Terrorist Threat in Africa*, in *Foreign Affairs*, No. 1, 2004.

<sup>79</sup> L. Ploch, *Countering Terrorism in East Africa: the U.S. Response*, in *CRS Report for Congress*, 3 November 2010, <https://www.refworld.org/reference/countryrep/uscrs/2010/en/77016>.

<sup>80</sup> Ethiopia, Eritrea and Uganda even took part in the U.S.-led invasion of Iraq of 2003. P. Lyman, J. S. Morrison, *The Terrorist Threat in Africa*, cit., 77. Kenya was one of the top ATA (Anti-Terrorism Assistance) recipients in the world even before 9/11, and together with Djibouti and Ethiopia was identified by the Department of State as a "frontline state" in the GWOT. See L. Ploch, *Countering Terrorism in East Africa*, cit., 33.

<sup>81</sup> The most complete and authoritative account of Sudan's multiple crises remains D. H. Johnson, *The Root Causes of Sudan's Civil Wars: Old Wars and New Wars*, Boydell & Brewer, 2016.

<sup>82</sup> Such interpretation is, for instance, argued by H. F. Johnson, *Waging Peace in Sudan: The Inside Story of the Negotiations that Ended Africa's Longest Civil War*, Sussex Academic Press, 2011, and R. Iyob, G. Khadiagala, *Sudan: The Elusive Quest for Peace*, Lynne Rienner, 2006.

<sup>83</sup> A. Huliaras, *Evangelists, Oil Companies, and Terrorists: The Bush Administration's Policy Towards Sudan*, in *Orbis*, No. 4, 2006.

<sup>84</sup> D. H. Johnson, *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*, cit., 177.

9/11 and the GWOT, hence, surely had a role in breaking the stalemate in the negotiations, but they cannot be considered as the main driver of the American involvement in a peace process that Washington was already supporting before 2001 and that had only marginal links with the issue of counterterrorism.

Neither was the signing of the peace agreement enough for a full normalization of the U.S.-Sudan relationship, which was shattered once again by the outbreak of a parallel civil war in Darfur, Sudan's westernmost region, in 2003<sup>85</sup>. The Save Darfur Coalition, launched by the U.S. Holocaust Memorial Museum and several human rights groups, was able to put this remote region at the centre of the Bush administration's foreign policy<sup>86</sup>. Colin Powell became the first member of a sitting American government to recognize a conflict as a "genocide", though without drawing concrete consequences from this unprecedented step<sup>87</sup>.

The Sudanese regime, after having carefully worked to rebuild its international reputation, found itself facing the gravest of accusations at the international level, due to its ruthless counterinsurgency campaign in Darfur.

This did not prevent intelligence cooperation to go ahead discreetly: the State Department report quoted above, defining Sudan as a "strong partner" in the GWOT was published one year after Powell's Darfur genocide statement. This only highlighted how 9/11, far from Bush's simplistic «with us or with the terrorists»<sup>88</sup> rhetoric, had made American foreign policy prone to more contradictions and ambiguities.

## 6. CONCLUSIONS

The various campaigns launched by the U.S. under the umbrella of the GWOT created attractive opportunities for would-be partners but requested a careful balance between cooperation in counterterrorism and the protection of national sovereignty. Wary of such selective approach, the U.S. was happy to welcome new supporters in their fold but tended to rely on time-tested allies as strategic partners. The GWOT did not bring about a major reshuffle of alliances between the U.S. and the countries of Sahel and the Horn of Africa, but it allowed certain states that had been ostracized for their policies – like Algeria and Sudan – to continue on a path of normalization they had, however, begun before 9/11.

By historicizing Algeria and Sudan's relationships with the U.S., our analysis has led us to dispel the notion of 9/11 as an epochal watershed, at least concerning the specific context under consideration. The attacks by al-Qa'ida against New York and Washington represented the apex of at least a decade of growing anti-Western jihadi activism, faced by an equivalent development of counterterrorism activities spearheaded by the U.S..

Some of the facts quoted above, like the adoption of the AU Convention on the Prevention and Combating of Terrorism in 1999 or the introduction of the Anti-Terrorism Act in Sudan in May 2001,

<sup>85</sup> An analysis of the causes and course of the Darfur war is beyond the scope of this article. As a general reference, see S. M. Hassan, C. E. Ray, *Darfur and the Crisis of Governance in Sudan. A Critical Reader*, Cornell University Press, 2009.

<sup>86</sup> M. Mamdani, *Saviors and Survivors. Darfur, Politics and the War on Terror*, Verso, 2009.

<sup>87</sup> R. Hamilton, *Inside Colin Powell's Decision to Declare Genocide in Darfur*, in *The Atlantic*, 11 August 2011, <https://aepact.org/wp-content/uploads/2021/11/Inside-Colin-Powell.pdf>.

<sup>88</sup> G. W. Bush, *Address to the Joint Session of the 107<sup>th</sup> Congress*, cit.

give an idea of how terrorism was becoming a central issue in Africa well before 9/11, mostly because governments were willing to exploit it to stiff domestic opposition.

Considering our two case studies, Algeria was eager to reap the “terrorism dividend” in terms of foreign support and obtain an ex-post legitimacy for its repressive policies against the Islamists. On the other hand, it was equally aware of the potential threats posed by the GWOT to its sovereignty and thus it refused any form of cooperation that was deemed too invasive. Such half-hearted attitude on the part of Algiers was mirrored by an equally cautious behavior by Washington, which proved willing to work with the North African country on counterterrorism without elevating it to the role of strategic regional partner, a status reserved for Morocco.

The Algerian case also highlights a mismatch in terms of expectations: while the North African country hoped to exploit the GWOT to improve its bilateral relations with the U.S. and bolster its regional hegemonic ambitions, the American administration saw jihadism as a transnational threat that required the forming of regional coalitions. The only way to reconcile these two approaches would have been for Algeria to be recognized as the pivotal state for the GWOT in the Maghreb-Sahel region, but it could not, for the reasons explained above.

The story of Sudan’s discreet *détente* with the U.S. before 9/11 proves, as well, that counterterrorism had become an instrument for the normalization of foreign relations with Western powers even for a regime that had openly flirted with transnational jihadist networks. After the beginning of the GWOT, U.S.-led operations became more pervasive and intrusive, but the basic message did not change: a country could escape isolation or, worse, an American military intervention if it showed a collaborative attitude in tackling the terrorist threat. Such cooperation, however, had to be discreet and, most of all, kept apart from the sphere of domestic politics, because the U.S. remained a cumbersome ally for governments that had, in many cases, built their legitimacy on an anti-American or anti-Western discourse. For Muslim political leaders, moreover, it was difficult to dispel the idea that the GWOT was, in fact, a global Islamophobic crusade. To quote one of many episodes, in May 2005 anti-American protests erupted in several cities worldwide – including Khartoum – for the alleged desecration of the Quran by American soldiers in the Guantanamo prison<sup>89</sup>.

The Darfur crisis, which prevented a full normalization of the U.S.-Sudan relations, became a litmus test of the contradictions of the GWOT. Despite being considered as a “strong partner” of the U.S. in the fight against transnational terrorism, Sudan was still ruled by the same authoritarian regime in place since 1989. For the elite at power in Khartoum, reaffirming a stiff control over Darfur took precedence over the lifting of sanctions and the normalization of relations with the West. Such unwillingness to reform itself represented a blatant rejection of the “freedom agenda” that was ostensibly embedded into the GWOT. While the U.S. government could well live with this contradiction, the American civil society was vocal in calling its representatives to account. The Save Darfur campaign tarnished the image of one of the few success stories of the Bush administration, that of having put an end to one the long and bloody Sudanese civil war.

That very advocacy campaign, however, had implicitly absorbed the binary logic of the GWOT and its military ethos (the ultimate aim of the Save Darfur coalition was getting the U.S. military to intervene

---

<sup>89</sup> NBC News, *Anti-US Rallies Erupt Over Handling of the Quran*, in *NBC News*, 27 May 2005, <https://www.nbcnews.com/id/wbna8006012>.



with “boots on the ground” in Sudan). Darfur clearly could not fit into the “Muslims vs. Christians” narrative, because it was a civil war between Muslims. It was hence portrayed as a conflict pitting the evil “Arabs” against the helpless “Africans”, but its tribal dimension had more to do with the access and distribution of resources, rather than hypostatized racial identities<sup>90</sup>. Most of all, the insurgency in Darfur was a war waged by regional movements contesting the centralized nature of the postcolonial state. The GWOT was simply too “high” and all-encompassing to deal with these issues, and it was accompanied by a discursive template that obliterated the local complexities of political violence.

What both the U.S. government and the civil society activists seemed to miss was the fact that Darfur was one of many conflicts in the Sahel and in East Africa caused by the failure of postcolonial governance, a failure that the GWOT was likely to worsen. Most of the post-9/11 re-engagement of the U.S. with states like Algeria and Sudan was taking place through military and intelligence channels, strengthening the very “*mukhabarat* state”<sup>91</sup> whose repression and corruption were at the origin of the grievances exploited by terrorist networks. This short-circuit constitutes one of the fundamental contradictions of the Global War on Terror<sup>92</sup>.

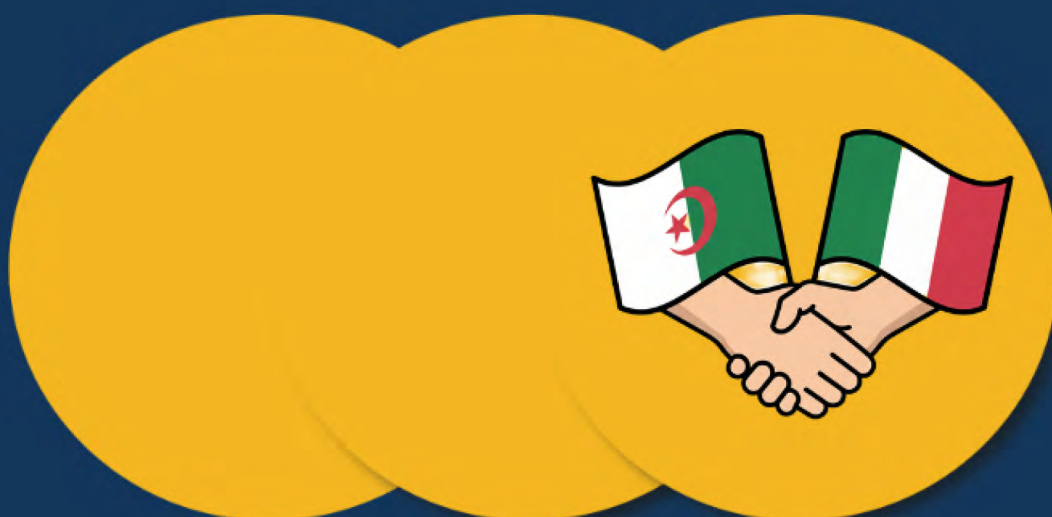
---

<sup>90</sup> M. Mamdani, *Saviors and Survivors*, cit.

<sup>91</sup> J. P. Entelis, *The Democratic Imperative vs. the Authoritarian Impulse: The Maghrib State between Transition and Terrorism*, in *Middle East Journal*, No. 4, 2005, 544.

<sup>92</sup> On the tension between the normative and the realist aspects of the War on Terror see among others T. Carothers, *Promoting Democracy and Fighting Terror*, in *Foreign Affairs*, No. 1, 2003 and D. H. Dunn, *Bush, 11 September and the Conflicting Strategies of the ‘War on Terrorism’*, in *Irish Studies in International Affairs*, 2005.

7 • 2 • 2025



**The Algerian-Italian Relations:  
A Strategic Partnership in a Turbulent  
Geopolitical Context**

Lotfi Sour

**NAD**

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società

## Saggi

THE ALGERIAN-ITALIAN RELATIONS:  
A STRATEGIC PARTNERSHIP  
IN A TURBULENT GEOPOLITICAL CONTEXTLE RELAZIONI ALGERINO-ITALIANE: UN PARTENARIATO STRATEGICO  
IN UN CONTESTO GEOPOLITICO TURBOLENTO*Lotfi Sour\** ORCID: LS 0000-0001-8783-9340

## ABSTRACT

[It.] Over the past twenty-five years, Algerian-Italian relations have evolved into one of the most structured and resilient bilateral partnerships linking North Africa and the European Union. The 2003 Treaty of Friendship institutionalized political dialogue and economic cooperation, with energy interdependence – anchored in the TransMed pipeline – forming the core of mutual interests. Beyond hydrocarbons, historical ties and sustained high-level exchanges have helped manage political divergences and preserve diplomatic continuity. Yet the partnership remains asymmetrical and sectorial: Italy's policies are framed by EU and NATO commitments, while Algeria upholds principles of sovereignty and non-interference. Consequently, collaboration is more consistent in the economic than in the security domains. Algerian-Italian relations thus reveal the asymmetries of North Africa-EU interaction, where pragmatic cooperation coexists with enduring hierarchies and the interplay of authoritarian resilience and democratic pragmatism.

**Keywords:** Algeria – Italy – Energy – Security Interests – Bilateral Relations.

[Eng.] Negli ultimi venticinque anni, le relazioni tra l'Algeria e l'Italia si sono evolute in uno dei partenariati bilaterali più strutturati e resilienti che collegano il Nord Africa e l'Unione Europea. Il Trattato di Amicizia del 2003 ha istituzionalizzato il dialogo politico e la cooperazione economica, ponendo al centro l'interdipendenza energetica, fondata sul gasdotto TransMed. Oltre al settore degli idrocarburi, i legami storici e il costante dialogo ad alto livello hanno contribuito a gestire le divergenze politiche e a preservare la continuità diplomatica. Tuttavia, il partenariato rimane asimmetrico e settoriale: la politica estera italiana è incardinata negli impegni dell'UE e della NATO, mentre l'Algeria mantiene una forte adesione ai principi di sovranità e di non ingerenza. Ne consegue che la cooperazione risulta più stabile sul piano economico che in quello della sicurezza. Le relazioni algerino-italiane rivelano così le asimmetrie delle interazioni Nord Africa-UE, dove la cooperazione pragmatica coesiste con gerarchie persistenti e con l'intreccio tra resilienza autoritaria e pragmatismo democratico.

**Parole chiave:** Algeria – Italia – Energia – Interessi di sicurezza – Relazioni bilaterali.

\* Full Professor of Political Science at Mustapha Stambouli University of Mascara (ror: 02vqddp65). The essay was submitted to double blind peer-review.



CONTENTS: 1. Introduction. 1.1 Research Questions and Methodology. 2. Political and Security Relations: Italy's Role as the Trusted Partner. 2.1 Algerian-Italian Relations in Regional Setting. 2.2 Regional Security Environment in the Italo-Algerian Relations. 3. Algerian-Italian Economic Relations: an Evolving Partnership. 4. Countering French Influence: Balance or Opposition? 5. Conclusion.



## 1. INTRODUCTION

Algeria and Italy, bound by deep historical ties, share a rich cultural and archaeological heritage that bears testament to the enduring relations between these two Mediterranean nations<sup>1</sup>. Between the 15<sup>th</sup> and 18<sup>th</sup> centuries, numerous peace and trade agreements were forged between the Regency of Algiers and the Italian states, reflecting the dynamic interactions and mutual interests that characterized their historical engagement<sup>2</sup>. During the Algerian War of Liberation, the National Liberation Front (FLN) received support from numerous Italian politicians and intellectuals who were committed to the principles of justice, peace, and freedom<sup>3</sup>. Key Italian figures such as Enrico Mattei<sup>4</sup>, Pietro Nenni, Giorgio La Pira, Giangiacomo Feltrinelli, and Mario Lana played instrumental roles in fostering solidarity with the Algerian cause. Their efforts helped to shape a distinctive cultural and political legacy that underscored Italy's complex engagement with the liberation movement. While these individuals championed anti-colonialism and human rights, Italy's official stance remained cautiously neutral, shaped by its NATO commitments and the need to balance relations with France, the dominant colonial power in Algeria<sup>5</sup>. This duality reflected the tensions inherent in Italy's post-war foreign policy and its evolving role in Mediterranean geopolitics<sup>6</sup>.

Diplomatic relations between Algeria and Italy were formally established following Algeria's independence. Since then, the two countries have demonstrated a consistent commitment to strengthening their partnership across various strategic sectors. Notably, during Algeria's "Black Decade" of terrorism, Italy maintained cooperative ties with Algeria, including sustaining the operations of Alitalia's air connection to Algiers. The bilateral relationship was further solidified with the signing of the Treaty of Friendship, Good Neighbourhood, and Cooperation in Algiers on January 27, 2003<sup>7</sup>. The positive tenor of this relationship is facilitated by the absence of colonial discord and reinforced by shared Mediter-

<sup>1</sup> S. Raven, *Rome in Africa*, Routledge, 1993, 3.

<sup>2</sup> L. Merouche, *Recherches sur l'Algérie à l'époque ottomane. La course, mythes et réalités*, Bouchène, 2002, 215-288.

<sup>3</sup> B. Bagnato, *L'Italie et la guerre d'Algérie 1954-1962*, Editions Dahlab, 2017, 201-221; S. Mourlane, *La guerre d'Algérie dans les relations Franco-Italiennes (1958-1962)*, in *Guerres mondiales et conflits contemporains*, No. 217, 2005, 77-90.

<sup>4</sup> B. Bagnato, *Petrolio e politica. Mattei in Marocco*, Polistampa, 2004, 136-143.

<sup>5</sup> B. Bagnato, *Tra Parigi e Algeri. L'Italia e l'elastico filo della sopportazione francese (1954-1962)*, in A. Giaccone, M. Maffioletti (Dir.), *France et Italie (1955-1967) Politique, société et économie*, Peter Lang, 2010, 113-132.

<sup>6</sup> S. Silvestri and R. Aliboni, *Italy's Mediterranean role*, in *International Journal*, No. 4, 1972, 499-510; J. W. Holmes, *Italy: In the Mediterranean, but of it?*, in *Mediterranean Politics*, No. 2, 1996, 176-192.

<sup>7</sup> The Treaty of Friendship, Good Neighbourhood and Cooperation was a real and significant turning point in their country-to-country relations, as confirmed by the long series of agreements signed in the following years covering all sectors of bilateral interest, with energy, trade, security, migration, culture the most important; by the hundreds of visits at government levels paid by both sides and the great array of Italian companies working in Algeria.

anean imperatives, notably in energy security where Algeria has become Italy's principal gas supplier<sup>8</sup>, and by institutional collaboration within frameworks like the European Union (EU), the North Atlantic Treaty Organization (NATO), and the 5+5 Dialogue<sup>9</sup>. At the same time, the relationship remains nuanced: while converging in areas of strategic interest, the two countries occasionally diverge on regional issues such as Libya and Western Sahara, where Italy's positions – mediated by EU and NATO considerations – do not always align with Algeria's policy of regional sovereignty and self-determination<sup>10</sup>.

Situated at the intersection of African, Arab, and European geopolitical spheres, Algeria constitutes a fulcrum of strategic gravitas in the African and Mediterranean security complex. Its demographic weight, vast territorial expanse, and commanding geographic position confer upon it a capacity to influence regional dynamics that extends well beyond its immediate borders, situating the country as both a security provider and a diplomatic broker within overlapping African, Arab, and Euro-Mediterranean arenas. These structural attributes render it an attractive and, in certain sectors, indispensable partner for Italy across political, economic, and security domains. In an era marked by shifting regional equilibria and the recalibration of Euro-Mediterranean relations, both countries possess incentives to sustain and expand cooperation in areas ranging from energy security and infrastructure development to counter-terrorism and maritime governance.

Points of convergence are particularly evident in their shared reading of certain regional crises. In the Libyan conflict, Algiers and Rome have both emphasized the importance of a unified, sovereign Libyan state, free from foreign interference, while recognizing the destabilizing consequences of protracted fragmentation on regional stability, migration flows, and energy security<sup>11</sup>. Nevertheless, their approaches are not entirely identical: Algeria privileges political dialogue inclusive of all Libyan actors, resisting initiatives perceived as externally imposed<sup>12</sup>, whereas Italy – though also supportive of United Nation (UN) mediation – has at times engaged more directly with factions aligned to its own security and migration priorities, reflecting its EU and NATO frameworks<sup>13</sup>.

Conversely, the dynamics of their respective relations with France further reveal both proximity and divergence. While both seek to maintain strategic autonomy *vis-à-vis* Paris, Algeria-France relations have been periodically strained, particularly in recent years, over historical memory disputes, migration issues, and differences in regional policy<sup>14</sup>. In contrast, Italy's ties with France, though subject to occasional friction, have generally remained more functional and cooperative<sup>15</sup>, anchored in shared EU membership and economic interdependence<sup>16</sup>. This asymmetry creates different diplomatic margins for manoeuvre in Maghreb affairs.

<sup>8</sup> B. Tahchi, *Algerian gas to strengthen energy security of the European Union: Policy, capacity and strategy*, in *Energy Reports*, 2024, 3600-3613.

<sup>9</sup> G. Fini, *Italy's Role in Mediterranean Security and the Fight Against Terrorism*, in *Mediterranean Quarterly*, No. 1, 2006, 1-15.

<sup>10</sup> C. Roggero, *Algeria and Italy: A New Era, Scattered with Challenges*, ISPI, 2024, <https://www.ispionline.it/en/publication/algeria-and-italy-a-new-era-scattered-with-challenges-183086>.

<sup>11</sup> T. Megerisi, *Egypt, Algeria, Tunisia. Neighboring States - Diverging Approaches*, in K. Mezran, A. Varvelli (Eds.), *Foreign Actors in Libya's Crisis*, Ledizioni, 2017, 34-38.

<sup>12</sup> L. Sour, *Algeria's role in Libya: Towards a renewed regional diplomacy*, in *Romanian Review of Political Sciences & International Relations*, No. 2, 2022, 145-156.

<sup>13</sup> A. Melcangi, A. Varvelli, *A new state-building process for Libya? Italy and the international community (2011–2021)*, in L. Monzali, P. Soave (Eds.), *Italy and Libya: from colonialism to a special relationship (1911–2021)*, Routledge, 2023, 263-277.

<sup>14</sup> D. Le Saout, *Les relations France-Algérie et le soulèvement du Hirak*, in *Pouvoirs*, No.1, 2021, 108-110.

<sup>15</sup> E. Brighi, M. Musso, *Italy in the Middle East and the Mediterranean: Evolving Relations with Egypt and Libya*, in *Italian Politics*, No. 1, 2017, 85.

<sup>16</sup> J. P. Darnis, *Les relations entre la France et l'Italie et le renouvellement du jeu européen*, L'Harmattan, 2021, 161-168.



Such differences, however, have not fundamentally disrupted bilateral ties. Rather, they illustrate the distinct strategic priorities, normative commitments, and geopolitical constraints that each state navigates. Algeria's diplomacy continues to be shaped by its revolutionary heritage, non-aligned posture, and strong normative framing of sovereignty and self-determination<sup>17</sup>, whereas Italy's Mediterranean engagement is embedded within its EU obligations, NATO commitments, and diverse economic linkages. The result is a relationship characterized by pragmatic alignment and deep cooperation where interests converge, and carefully managed divergence where national imperatives differ.

This article reconstructs the trajectory of Algerian-Italian relations from the early 1960s – when Italy formally recognised Algerian sovereignty and established permanent diplomatic channels – and argues that the relationship's distinctiveness lies less in the quantitative metrics of trade or the chronology of recognition than in a durable strategic coherence that has guided political engagement. For over six decades, Algiers and Rome have institutionalised regular, structured dialogue and mutually reinforcing mechanisms of consultation, preserving channels of communication and cooperation across shifting regional and global conjunctures. Even during Algeria's violent security crisis of the 1990s – when instability might have provided sufficient grounds for other powers to distance themselves – Italy treated the turbulence as a temporary disruption rather than a fundamental rupture. What prevailed was the hard calculus of interest: the recognition that maintaining a stable and reliable partnership with Algiers served Rome's strategic needs in the Mediterranean, and that resilience in the face of adversity was preferable to withdrawal. This capacity to weather shocks, rather than retreat in moments of uncertainty, underscores the realist logic that has underpinned the relationship's endurance.

The article examines the political and economic foundations of this enduring partnership, demonstrating that its resilience derives not only from mutual respect but also from the strategic dividends each side extracts from sustained engagement. Trust, while often invoked rhetorically, has been underpinned by material interdependence – above all energy ties – that bind Italy's security of supply to Algeria's stability and revenue streams. This dense web of interests has acted as a stabiliser, ensuring that cooperation persists even when the regional environment has grown inhospitable. The analysis highlights how these factors have consolidated a bilateral alignment that goes beyond sentiment, reflecting instead a convergence of hard interests. It further situates the relationship within the broader contest for influence in the Western Mediterranean, a space where external actors and shifting coalitions continuously reshape the strategic landscape. Finally, the article assesses how Algeria's recalibrated foreign policy under President Abdelmadjid Tebboune intersects with Italian priorities, suggesting that Rome's attentiveness to Algiers is not a matter of goodwill but of strategic necessity in a volatile regional order.

### *1.1 Research Questions and Methodology*

To better understand the key aspects of Algerian-Italian cooperation and assess the prospects for a formal alliance, the following research questions will be examined:

How do Algeria's and Italy's geopolitical priorities align?

Analysing the similarities and differences in the geopolitical priorities of both nations is essential for

---

<sup>17</sup> L. Sour, *Algeria's Golden Opportunity*, in *The Republic*, 2025, <https://rpublic.com/algeria/algeria-golden-opportunity/>.

assessing the potential for a formal alliance. Understanding these priorities will shed light on the possibilities for future strategic partnership.

What are the costs associated with further cooperation, and what should Algeria and Italy be prepared to pay?

This question seeks to identify the political and security costs involved in further deepening cooperation. By examining the potential costs, both at the bilateral and multilateral levels, we can gain a clearer picture of the challenges and opportunities for future interaction between Algiers and Rome.

To address these questions, this article adopts a qualitative and interpretive approach grounded in the traditions of foreign policy analysis and regional security studies. It seeks to understand how Algeria and Italy articulate, negotiate, and operationalize their strategic interests within the evolving Euro-Mediterranean environment. Rather than testing formal hypotheses or relying on quantitative indicators, the research aims to interpret the meanings, practices, and strategic narratives through which both states construct their foreign policy orientations. This interpretive orientation assumes that foreign policy is not merely a response to material constraints but also a process embedded in historical experiences, institutional legacies, and evolving perceptions of regional order.

The integrated theoretical and methodological design directly supports the study's overarching aim: to elucidate how Algeria and Italy construct and operationalize strategic interests within a shifting Euro-Mediterranean order. By combining interpretative and realist perspectives, the framework captures both the discursive articulation of policy and its material anchoring in regional power structures.

The dyadic case approach, grounded in systematic documentary and discourse analysis, offers a balanced perspective on cooperation, competition, and interdependence. Reflexivity and transparency reinforce the credibility of findings, while the emphasis on contextual interpretation situates the research within contemporary debates on foreign policy behavior, regional security interdependence, and the geopolitics of the Mediterranean. In this way, theory and method jointly sustain a coherent analytical narrative capable of bridging empirical evidence and conceptual insight.

The article relies on an in-depth analysis of primary and secondary sources, including official statements, bilateral agreements, press releases, government communiqués, and policy documents, complemented by peer-reviewed articles and specialized reports from research institutes and international organizations. These materials are examined through discourse and documentary analysis to capture the explicit and implicit dimensions of policy framing. Triangulation of multiple sources ensures both analytical rigor and contextual accuracy, while tracing continuity and change in the bilateral relationship over time.

The Algerian–Italian dyad is selected as a revealing and instructive case of mid-level power interaction in the Mediterranean. It exemplifies how two states – neither global powers nor peripheral actors – navigate shifting regional dynamics to enhance their strategic autonomy. The relationship also provides a fertile ground for analyzing the intersection between energy interdependence, security cooperation, and geopolitical alignment, particularly in light of the changing European energy landscape after 2011 and the deepening instability in North Africa and the Sahel. By focusing on this bilateral relationship, the article sheds light on broader patterns of regional reconfiguration, where middle powers use sectoral cooperation, especially in energy and counterterrorism to reinforce their diplomatic leverage.

## 2. POLITICAL AND SECURITY RELATIONS: ITALY'S ROLE AS THE TRUSTED PARTNER

### 2.1 *Algerian-Italian Relations in Regional Setting*

The Maghreb occupies a central position in Italy's geopolitical vision, serving as a strategic bridge between Europe, Africa, and the Mediterranean. Italy's peninsular geography renders it structurally more exposed than other European states to political instability, economic turbulence, migration surges, and security threats emerging from North Africa. Studies by Coralluzzo<sup>18</sup> and Carbone<sup>19</sup> underscore that Italy's vulnerability to Maghrebi developments has refocused its foreign policy to prioritize the region, elevating it from peripheral concern to strategic cornerstone<sup>20</sup>. Italy has specifically prioritized stabilizing the Mediterranean region as part of its national interest, emphasizing both multilateral and bilateral initiatives aimed at reinforcing political dialogue and economic cooperation with the coastal countries on the southern shore of the Mediterranean.

The objective has been to establish a safety net around Italian maritime borders in response to the risks associated with an uncontrolled increase in migration – an issue to which Italy is particularly vulnerable compared to other European countries – alongside the instability of North African energy resources and the threat of terrorism infiltrating Italian territory. In addition to addressing the critical concerns regarding the Maghreb region that directly impact Italy's national interests – such as security, migration, development, and energy – the article also examines the key aspects of bilateral relations between Italy and Algeria<sup>21</sup>.

The evolution of Algerian-Italian relations reflects a gradual process of consolidation grounded in a combination of historical, political, and economic factors. The initial phase, marked by Italy's early and consistent support for Algeria's independence, established a foundation of political goodwill that would endure in subsequent decades. Over time, the relationship acquired additional strategic depth, driven primarily by Algeria's role as a reliable supplier within Italy's energy security architecture and as its leading commercial partner in the MENA region.

In the early 2000s, this dynamic entered a new stage with the signing, in Algiers, of the Treaty of Friendship, Good Neighborliness, and Cooperation. Far from being a merely symbolic gesture, the Treaty institutionalized mechanisms for sustained high-level political dialogue and laid the groundwork for sectoral agreements in areas ranging from infrastructure and defense cooperation to cultural exchange. The year 2003 thus constituted a pivotal juncture in bilateral relations, marking the mutual decision to frame the partnership as “strategic” in scope. This shift was not limited to diplomatic rhetoric; it entailed a deliberate effort to synchronize political consultations, deepen economic interdependence, and expand security coordination, thereby embedding the relationship within the broader Euro-Mediterra-

<sup>18</sup> V. Coralluzzo, *Italy and the Mediterranean: Relations with the Maghreb countries*, in *Modern Italy*, No. 2, 2008, 115-133.

<sup>19</sup> M. Carbone, V. Coralluzzo, *The Politics of Italy's Foreign Policy in the Mediterranean*, in *Mediterranean Politics*, No. 3, 2009, 429-435.

<sup>20</sup> M. Carbone, V. Coralluzzo, *Italy in the Mediterranean: between Atlanticism and Europeanism*, in M. Carbone (Ed.), *Italy in the post-cold war order: adaptation, bipartisanship, visibility*, Lexington Books, 2011, 197-214.

<sup>21</sup> G. Lošić, *The New Italian and German Relations with Algeria in the Midst of the Energy Crisis*, in *Rivista di Studi Politici*, 2022, 66-67.

nean framework<sup>22</sup>. Since 2003, the collaborations between Algeria and Italy – an EU founding member and a major global player – have not only held bilateral significance but also extended to discussions on regional issues, Algeria-EU relations, and broader multilateral matters.

Analytically, bilateral relations between Algeria and Italy have strengthened significantly over the past two years, marked by an increasing number of official visits. This progress has been facilitated by a key institutional development in 2022: the establishment of the Algerian-Italian Strategic Dialogue<sup>23</sup>. This mechanism has proven to be an essential tool for consultation, aiming to foster deeper connections between public and private institutions, thereby improving overall bilateral relations. Chaired by the two countries' Foreign Ministers, the Strategic Dialogue is designed to adopt a comprehensive approach to all facets of Algerian-Italian relations. In recent years, this framework has been instrumental in the signing of numerous agreements that support both diplomatic and economic objectives. A notable example of this is the Italian Prime Minister (PM) Giorgia Meloni's visit to Algeria in January 2022, which resulted in the signing of several cooperation agreements and Memoranda of Understanding (MoUs), further consolidating the strategic partnership<sup>24</sup>.

The intensification of Algerian-Italian relations in 2021–2022 was marked by high-level reciprocal visits, including President Sergio Mattarella's state visit to Algiers in November 2021 and President Abdelmadjid Tebboune's official visit to Rome in May 2022. These visits were characterised in official statements as reflecting broad convergence on bilateral priorities and a shared ambition for strategic cooperation. According to diplomatic reporting, this period has been described as a "golden age" in bilateral relations<sup>25</sup>, further underlined by PM Giorgia Meloni's visit to Algiers in January 2023—her first trip outside Europe since taking office—and the earlier visits of her predecessor Mario Draghi in April and July 2022<sup>26</sup>.

Most recently, in July 2025, President Tebboune returned to Italy for the Fifth Algerian-Italian Inter-governmental Summit in Rome, co-chaired with PM Meloni. This summit produced over forty cooperation agreements across sectors including energy, security, infrastructure, and cultural exchange<sup>27</sup>, while reaffirming joint commitments to counter-terrorism and Mediterranean stability<sup>28</sup>.

Italy's Mediterranean policy has long occupied a contested space in historiography, oscillating between interpretations that view it as an extension of great power aspirations and those that emphasize its pragmatic adaptation to regional dynamics<sup>29</sup>. Given its geographical proximity to three of the five Maghreb states, Italy has historically assumed the role of a pivotal, if at times ambivalent, regional actor. Yet proximity alone does not explain the durability and complexity of Italian-Maghrebi relations. Rath-

<sup>22</sup> M. Parodi, *Estensione delle zone di mare e problematiche concernenti la loro istituzione: il caso del Mar Mediterraneo*, Tesi di Laurea, 2023, <https://unire.unige.it/bitstream/handle/123456789/6418/tesi25596488.pdf?sequence=1&isAllowed=y&group=an>.

<sup>23</sup> Ministère des Affaires Étrangères et de la Communauté Nationale à l'Étranger, 2ème session du Dialogue stratégique algéro-italien sur les relations bilatérales et les questions politiques et de sécurité globale.

<sup>24</sup> G. Lošić, *The New Italian and German Relations with Algeria in the Midst of the Energy Crisis*, cit., 67.

<sup>25</sup> A. Kaval, *Giorgia Meloni launches her Mediterranean policy in Algiers*, in *Le monde*, 2023, [https://www.lemonde.fr/en/international/article/2023/01/24/giorgia-meloni-launches-her-mediterranean-policy-in-algiers\\_6012947\\_4.html](https://www.lemonde.fr/en/international/article/2023/01/24/giorgia-meloni-launches-her-mediterranean-policy-in-algiers_6012947_4.html)

<sup>26</sup> G. Lošić, *The New Italian and German Relations with Algeria in the Midst of the Energy Crisis*, cit., 70.

<sup>27</sup> Agenzia Nova, *Italy and Algeria Have Signed over 40 Agreements. Meloni: 'Important Pieces Added to the Mattei Plan*, in *Agenzia Nova*, 2025, <https://www.agenzianova.com/en/news/Italy-and-Algeria-have-signed-over-40-agreements--adding-important-pieces-to-the-Mattei-plan/>

<sup>28</sup> A. Amante, *Italy and Algeria Agree to Tackle Terrorism and Migration at Summit*, in *Reuters*, 2025, <https://www.reuters.com/business/media-telecom/italy-algeria-boost-cooperation-with-new-security-business-deals-2025-07-23/>.

<sup>29</sup> M. Carbone, *Introduction: Italy's foreign policy and the Mediterranean*, in *Modern Italy*, No. 2, 2008, 111-113.

er, what emerges is a strategic entanglement shaped by geopolitical realignments in the Mediterranean and by shifting patterns of regional interdependence<sup>30</sup>.

For Algeria in particular, bilateral ties with Italy have evolved within a broader Mediterranean framework that transcends dyadic relations<sup>31</sup>. The reconfiguration of Mediterranean geopolitics – from energy security and migration governance to the securitization of maritime routes – has redefined the strategic context in which Algiers and Rome interact. Issues once considered in isolation, such as the geostrategic significance of the Mediterranean Sea and the imperative of regional economic development, increasingly converge as shared challenges that necessitate coordinated approaches<sup>32</sup>. Thus, the Algerian-Italian relationship cannot be adequately understood through a purely bilateral lens<sup>33</sup>.

It must be situated within the multilayered architecture of Mediterranean politics, where the interplay between national interests, regional institutions, and transnational pressures shapes the scope and direction of cooperation. This perspective highlights not only Italy's function as a Mediterranean "middle power"<sup>34</sup>, but also Algeria's role as a strategic counterpart in sustaining stability and economic connectivity across the southern Mediterranean rim.

Although Italy and Algeria draw on different foreign policy traditions – Italy through its integration in Euro-Atlantic institutions<sup>35</sup> and Algeria through its postcolonial, sovereignty-centered orientation<sup>36</sup> – their bilateral relations have increasingly converged around pragmatic common interests. Beyond energy, both states share an interest in preserving stability in the wider Mediterranean. They have coordinated in areas such as counter-terrorism, maritime security, and the management of migratory flows across the central Mediterranean corridor<sup>37</sup>. Moreover, economic cooperation – through infrastructure projects, industrial partnerships, and trade diversification – has reinforced the perception of Italy and Algeria as indispensable counterparts in fostering a more balanced North–South Mediterranean integration.

Thus, the significance of the Italian-Algerian relationship lies less in the supposed convergence of foreign policy doctrines and more in their ability to translate divergent historical trajectories into pragmatic alignments on shared strategic concerns: energy, security, and regional development<sup>38</sup>.

As previously noted, Algeria's leaders are fully aware of their country's strategic importance to Italy as both a secure ally and a resource base. In turn, Italy has publicly acknowledged Algeria's role in contributing to stability in the South Mediterranean. The geopolitical rationale for strong Algerian-Italian ties provides Algeria with an opportunity to enhance its regional engagement on various issues, particularly energy, commerce, and sustainability<sup>39</sup>.

Today, Algeria's importance in the EU's overall foreign policy strategy is growing, driven by several

<sup>30</sup> R. Del Sarto, N. Tocci, *Italy's politics without policy: Balancing Atlanticism and Europeanism in the Middle East*, in *Modern Italy*, No. 2, 2008, 135-153.

<sup>31</sup> V. Coralluzzo, *Italy and the Mediterranean*, cit.

<sup>32</sup> R. Del Sarto, N. Tocci, *Italy's politics without policy*, cit.

<sup>33</sup> M. Carbone, V. Coralluzzo, *The Politics of Italy's Foreign Policy in the Mediterranean*, cit.

<sup>34</sup> G. Dentice, F. Donelli, *Reasserting (middle) power by looking southwards: Italy's policy towards Africa*, in *Contemporary Italian Politics*, No. 3, 331-351.

<sup>35</sup> E. Brighi, *Foreign Policy, Domestic Politics and International Relations: The Case of Italy*, Routledge, 2013, 138-140.

<sup>36</sup> R. A. Mortimer, *Algerian Foreign Policy: from Revolution to National Interest*, in *The Journal of North African Studies*, No. 3, 2015, 466-482.

<sup>37</sup> M. Ceccorulli, *The Mediterranean as a buffer: Confining irregular migrants in North Africa*, in M. Ceccorulli, N. Labanca (Eds.), *The EU, Migration and the Politics of Administrative Detention*, Routledge, 2014, 187-189.

<sup>38</sup> R. Del Sarto, N. Tocci, *Italy's politics without policy*, cit., 135-153.

<sup>39</sup> K. Mezran, A. Pavia, *Giorgia Meloni's Foreign Policy and the Mattei Plan for Africa: Balancing Development and Migration Concerns*, in *LAI Commentaries*, 2023, 1-2.



factors<sup>40</sup>. Foremost among these is Algeria's emergence as a major power in the global energy market<sup>41</sup>. Additionally, its diplomatic and security ties have raised concerns within the EU about the potential formation of a geopolitical balancing coalition, with members spanning multiple borders, including those with Russia and China.

By strengthening its ties with Algeria, Italy not only serves its own interests but also potentially those of the EU and the United States. This is evident in Algeria's recent disputes with Spain, which recently ended five decades of neutrality on the Western Sahara issue, and with France, where relations continue to be influenced by their colonial past. Additionally, Morocco's growing relevance in the eyes of the United States, particularly after joining the Abraham Accords, further underscores the risk of sending a message to Algeria that it is becoming increasingly isolated<sup>42</sup>.

Algeria's strategic importance in the Mediterranean, as well as its role in energy security, counterterrorism, and migration management, makes it a crucial partner for European and American interests<sup>43</sup>. Italy, with its geographic proximity and longstanding ties to Algeria, is positioned to act as an intermediary and potential facilitator for broader EU and US cooperation with Algiers. However, the shifting alliances in North Africa – evidenced by Morocco's improved relations with both the US and Israel – pose a delicate challenge for Algeria<sup>44</sup>. This diplomatic reconfiguration risks deepening Algeria's sense of marginalization, particularly as it has traditionally relied on its strong regional alliances and its stance on issues like Western Sahara and the Libyan conflict. For the EU and the US, maintaining strong relations with Algeria is crucial in addressing regional instability, particularly the threat of extremism emanating from the Sahel and sub-Saharan Africa. Moreover, Algeria's energy exports remain vital for European energy security, especially in light of recent disruptions in global energy supply chains<sup>45</sup>. Therefore, Italy's engagement with Algeria could serve as a strategic balancing act, offering a counterweight to the growing influence of Morocco while reinforcing broader geopolitical interests in the region. However, the EU and US must also be mindful of Algeria's sensitivities regarding its sovereignty and regional influence. The risk of pushing Algeria further into isolation is not merely diplomatic but could have tangible economic consequences, especially if it seeks to pivot towards alternative partners in Asia or Russia, which have shown interest in expanding their footprint in North Africa. In this complex geopolitical landscape<sup>46</sup>, Italy's role as a mediator and ally of Algeria could provide a stabilizing force, but it also requires careful navigation of Algeria's regional rivalries and its historical grievances with former colonial powers.

## 2.2 Regional Security Environment in the Italo-Algerian Relations

In fact, Italy and Algeria have forged a pragmatic partnership encompassing diplomacy, security, economic cooperation, and cultural exchange, yet the fluid contours of the regional geopolitical landscape

<sup>40</sup> D. Cristiani, K. Mezran, *Perché Italia e Algeria sono due alleati chiave nel Mediterraneo*, in *Istituto Affari Internazionali*. 2023, <https://www.affarinternazionali.it/perche-italia-e-algeria-sono-due-alleati-chiave-nel-mediterraneo/>.

<sup>41</sup> M. Benasla, *Algeria's potential to supply Europe with dispatchable solar electricity via HVDC links: Assessment and proposal of scenarios*, in *Energy Reports*, 2023, 39-54.

<sup>42</sup> D. Cristiani, K. Mezran, *Perché Italia e Algeria sono due alleati chiave nel Mediterraneo*, cit.

<sup>43</sup> H. Darbouche, *Decoding Algeria's ENP Policy: Differentiation by Other Means?* in *Mediterranean Politics*, No. 3, 2008, 371-389.

<sup>44</sup> D. Maghraoui, *The Multiple Layers of Morocco's Normalization with Israel*, in G. Yang, J. Zhang, X. Xiong, L. Liu (Eds.), *Risks, Resilience and Interdependency*. Palgrave Macmillan, 2025, 267-268.

<sup>45</sup> O. Voytyuk, *Scenarios for diversification of EU natural gas supplies from Algeria*, in *African Studies Quarterly*, No.1, 2023, 22-40.

<sup>46</sup> A. Dworkin, *The Maghreb maze: Harmonising divergent European policies in North Africa*, in *European Council on Foreign Relations*, 2024, <https://ecfr.eu/publication/the-maghreb-maze-harmonising-divergent-european-policies-in-north-africa/>.

continue to test the resilience of their strategic alignment in the southern Mediterranean. A critical source of this uncertainty arises from divergent perspectives on key issues. Notable among these are disagreements over the exclusive economic zone and maritime boundary delimitation between Algeria and Italy<sup>47</sup>, as well as differing stances on the Arab-Israeli conflict. Despite these differences, the enduring pragmatic foundation of Algerian-Italian relations highlights their mutual entanglement in major regional security concerns. This is particularly evident in contexts where their geopolitical strategies intersect, including Libya, the Sahel, and the broader western Mediterranean. Algeria and Italy's collaborative efforts to counter violent extremism, ensure energy security, foster economic partnerships, and address increasing migratory flows from North Africa underscore their shared regional interests. These overlapping priorities not only reinforce the strategic relevance of their bilateral engagement but also demonstrate the necessity of coordinated action in navigating the complexities of Mediterranean geopolitics<sup>48</sup>.

Italy perceives Algeria as a pivotal player in the Maghreb and Sahel regions, a country whose regional influence aligns with Rome's broader geopolitical priorities. Algeria's strategic significance is particularly evident in Italy's calculations concerning Libya and Tunisia. In Libya, both nations are united in their objectives: preserving the country's territorial integrity, supporting the UN-recognized government, and preventing the western regions of Libya from descending into disorder. Since the fall of the Qaddafi regime—a development that generated significant geopolitical concerns for both Algiers and Rome—Italy and Algeria have actively cooperated to stabilize the Libyan situation. As foreign military involvement in Libya gradually diminishes, renewed and intensified collaboration between the two countries will become essential to safeguarding their shared security interests and curbing further instability<sup>49</sup>.

For Algeria, Libya presents a considerable security challenge. The ongoing conflict, marked by its violent dynamics, exacerbates a range of threats along Algeria's eastern border<sup>50</sup>. These include heightened risks of terrorism and the infiltration of armed groups. Algeria's neutrality in Libya's internal conflicts and its potential role as a mediator further underscore its importance. European states, notably Italy and Germany, view Algeria as an indispensable partner in efforts to restore peace and stability in Libya<sup>51</sup>.

For Italy, Algeria's role extends beyond the Libyan theatre. Rome relies on Algiers to mitigate broader regional crises that threaten European security, including terrorism, irregular migration, and refugee flows<sup>52</sup>. Algeria's stabilizing influence, coupled with its geographical proximity and strategic posture, positions it as a cornerstone in Italy's efforts to manage the complexities of North African and Mediterranean geopolitics<sup>53</sup>.

Similarly, Italy supports the ongoing peace process but focuses on aligning its efforts with other major powers and regional players, including EU, UN, and the United States<sup>54</sup>. While, Algerian efforts have been

<sup>47</sup> F. Caffio, *Acque agitate nel Mediterraneo occidentale: la proclamazione algerina della zona economica esclusiva*, in *Rivista del diritto della navigazione*, No. 1, 2019, 209-218; R. Pascale, W. Seddik, *Les chevauchements entre revendications maritimes Algérie/Italie et Algérie*, in *ZOMAD Les zones grises du droit de la mer*, 2020, <https://zomad.eu/fr/med05-algeria-spain-italy/>.

<sup>48</sup> F. Borsari, *Algeria: verso il 2024 tra sfide e traguardi*, in *ISPI*, 2023, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/algeria-verso-il-2024-tra-sfide-e-traguardi-135061>.

<sup>49</sup> T. Megerisi, *Egypt, Algeria, Tunisia*, cit.

<sup>50</sup> L. Sour, *Algeria's role in Libya*, cit., 151-152.

<sup>51</sup> F. H. Lawson, M. Legrenzi, *Algeria's Assertive Re-emergence*, in *Survival: Global Politics and Strategy*, No. 5, 2022, 127-142.

<sup>52</sup> G. Lošić, *The New Italian and German Relations with Algeria in the Midst of the Energy Crisis*, cit., 62-63.

<sup>53</sup> F. D. L. Lumeno, *Italy's Evolving Mediterranean Strategy: Migrations, Economic Diplomacy, and Regional Challenges from the Arab Springs to the Mattei Plan*, in *Journal of International Relations and Foreign Policy*, 2024, 42-51.

<sup>54</sup> M. Ceccorulli, F. Cotichia, *I'll Take Two. Migration, Terrorism, and the Italian*, in *Journal of Modern Italian Studies*, No. 2, 2020, 174-196.

confined to supporting, mediating, and facilitating rather than taking on a strong leadership role in achieving, sustaining, and enforcing peace. Algeria favours a peace process and political resolution to the conflict.

Italy's increasing focus on Algeria, leveraging its strategic location as a geopolitical hub, could contribute to strengthening the Algiers-EU relationship while aligning with broader transatlantic interests. Algeria has historically been wary of foreign interference. For instance, when Morocco joined the so-called Abraham Accords in 2020, the resulting geopolitical shifts heightened pressure on Algeria's elites and fueled domestic anxieties<sup>55</sup>. Italian policy on Western Sahara reflects its delicate balancing act between fostering strong relations with both Morocco and Algeria. Rome has sought to optimize economic and trade benefits with these nations while navigating their competing interests. Historically, Italy's stance has ranged from constructive neutrality to limited support for Algeria<sup>56</sup>. Historically, Italy's position has ranged from constructive neutrality to active support—to some extent—for Algeria. As part of this policy, Italy has also cultivated friendly relations with a variety of actors affiliated with the Western Sahara. Many Italian local administrations have approved twinning agreements and cooperation projects with the territory and its municipalities. Also, the Italian Parliament granted diplomatic representation to the Polisario Front in 2007 and has since called for the need to guarantee human rights in the territory<sup>57</sup>.

Recent developments suggest that Italy's balancing act between Algeria and Morocco has become increasingly challenging, particularly in light of the United States' evolving stance on the Western Sahara<sup>58</sup> and Algeria's new role as Rome's primary supplier of natural gas. Italy's efforts to reconcile its strategic interests in the Mediterranean with its traditional support for the UN-led diplomatic track on the Western Sahara have resulted in a somewhat ambiguous position on the issue in recent years.

In July 2022, during a meeting with Italian PM Mario Draghi, Algerian President Abdelmadjid Tebboune emphasized that Algeria and Italy share a commitment to supporting UN initiatives aimed at resolving the Western Sahara conflict. Italy's ability to maintain close ties with both Algeria and Morocco reflects its foreign policy flexibility, the sophistication of its diplomatic efforts, and the inherent limitations of Italian-Algerian cooperation. Nevertheless, Italy's strategic objectives position it as a situational ally of Algeria<sup>59</sup>. However, Italy remains cautious about taking sides in the Western Sahara dispute. Balancing parallel relationships with Algeria and Morocco – two bitter regional rivals – continues to test Italy's resourcefulness and diplomatic agility.

### 3. ALGERIAN-ITALIAN ECONOMIC RELATIONS: AN EVOLVING PARTNERSHIP

The literature on Algeria's economic history highlights Mattei's legacy as a cornerstone of Algerian-Italian economic relations, particularly in the energy sector<sup>60</sup>. Italy has established a longstanding

<sup>55</sup> E. Magnani, *L'enigma algerino*, in *Difesa online*, 2023, <https://www.difesaonline.it/geopolitica/analisi/lenigma-algerino-seconda-parte>.

<sup>56</sup> P. Malesani, *Italian Foreign Policy and the Western Sahara: Balancing Relations with Morocco and Algeria*, in *LAI Commentaries*, 2022, 1-2.

<sup>57</sup> Senato della Repubblica, *Resoconto sommario / Resoconto stenografico*, 266<sup>a</sup> Seduta pubblica (pomeridiana), XV Legislatura, Roma: Senato della Repubblica, dicembre 2007, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/295170.pdf?utm.com>.

<sup>58</sup> K. Eichensehr, *United States Recognizes Morocco's Sovereignty Over Western Sahara*, in *American Journal of International Law*, No. 2, 2021, 309-319.

<sup>59</sup> P. Malesani, *Italian Foreign Policy and the Western Sahara*, cit.

<sup>60</sup> A. Layachi, *Italy and Algeria: A resilient connection*, in L. Monzali, P. Soave (Eds.), *Italy and the Middle East: Geopolitics, Dia-*

partnership with Algeria, being among the first European nations to officially recognize Algeria's independence in 1962. Since then, Italy has remained one of Algeria's key trading partners, significantly contributing through investments in infrastructure and energy sectors. Italian economic diplomacy has also played a pivotal role in fostering cooperation with Algeria. This partnership aligns with an emerging, albeit gradual, Italian perspective of a shared Mediterranean future, a vision that began to materialize only in later years<sup>61</sup>, finding both tangible and symbolic representation in Italy's cultural diplomacy and Mediterranean policy initiatives.

The construction of the Trans-Mediterranean pipeline (1978–1983), often referred to in Italian political discourse as the “Mattei pipeline”, embodied both the material and symbolic dimensions of Italian-Algerian relations. Technically, it provided a direct infrastructural link between Algeria and Italy through Tunisia, securing long-term energy flows that reinforced Italy's dependence on Algerian natural gas<sup>62</sup>. Symbolically, the invocation of Enrico Mattei – who during Algeria's war of independence had cultivated direct relations with the FLN in defiance of French policy – functioned as a reminder of Italy's claim to a distinctive role in the Maghreb<sup>63</sup>. As scholars of energy geopolitics note, infrastructure projects such as the TransMed pipeline operate not merely as conduits of resources but as institutionalized frameworks of interdependence, anchoring bilateral relations within a broader Mediterranean energy system<sup>64</sup>.

Seen in this light, the TransMed pipeline cannot be reduced to a banal historical reference; rather, it encapsulates the convergence of geopolitical pragmatism and historical symbolism. It cemented Algeria's emergence as a reliable energy partner for Italy, while also allowing Rome to assert a Mediterranean vocation distinct from both its Atlantic commitments and Franco-centric European orientations<sup>65</sup>. Thus, the “Mattei pipeline” stands as an enduring marker of how energy infrastructure intertwines with foreign policy identity and regional strategy.

The origins of Algerian-Italian energy cooperation are historically charged and politically contested, shaped as much by symbolism and postcolonial diplomacy as by material interests. The figure of Enrico Mattei, founder of Ente Nazionale dei Idrocarburi (ENI), occupies a central place in this narrative. At a time when France sought to retain control over Saharan hydrocarbons<sup>66</sup>, Mattei established direct contacts with the *Gouvernement provisoire de la République algérienne* (GPRA), offering political recognition and technical advice on energy sovereignty—an approach that earned him enduring esteem in Algiers but also positioned Italy in delicate opposition to French interests<sup>67</sup>. This foundational moment framed the trajectory of ENI's presence in Algeria, subsequently consolidated through a partnership with Sonatrach that has now lasted more than six decades. The construction of the TransMed pipeline between 1978 and 1983 – then the first underwater gas pipeline linking North Africa to Europe – further symbolized Italy's technological capability and long-term commitment to the Maghreb<sup>68</sup>. In this

*logue and Power during the Cold War*, I.B. Tauris; 2021, 192; Ambasciata d'Italia Algeri, *Enrico Mattei et l'Algérie: Un ami inoubliable (1962–2022)*, Editions Barzakh, 2022.

<sup>61</sup> A. Sanguini, *Italy and Algeria, a stable partnership in a troubled region*, in ISPI, 2016.

<sup>62</sup> V. Coralluzzo, *Italy and the Mediterranean*, cit., 127–128.

<sup>63</sup> M. Musso, *Oil companies as agents of post-colonial relations: France, Algeria, and Italy in the Sahara*, in S. Amirell, T. Berglund, M. Eriksson Baaz (Eds.), *The business of development in post-colonial Africa*, Palgrave Macmillan, 2020, 127–155.

<sup>64</sup> A. Prontera, *The new politics of energy security in the European Union and beyond: States, markets, institutions*, Routledge, 2017, 95.

<sup>65</sup> R. Del Sarto, N. Tocci, *Italy's politics without policy*, cit.

<sup>66</sup> A. Aissaoui, *Algeria: The Political Economy of Oil and Gas*, Oxford University Press, 2001, 49.

<sup>67</sup> P. Frenkel, *Mattei: oil and power politics*, Faber & Faber, 1966, 120.

<sup>68</sup> J.P. Entelis, *Sonatrach: The Political Economy of an Algerian State Institution*, in *Middle East Journal*, No. 1, 1999, 16.

sense, ENI's contemporary role cannot be disentangled from the historical legacies of Mattei's diplomacy, which embedded energy cooperation within broader narratives of decolonisation, autonomy, and Mediterranean interdependence<sup>69</sup>.

More importantly, Algeria's energy profile is not reducible to reserve statistics; it represents a structural factor in the political economy of the Mediterranean. As the EU's third-largest supplier of natural gas, Algeria functions as both a guarantor of supply diversification and a strategic buffer in moments of crisis, as demonstrated by the post-Ukraine recalibration of Europe's energy map. This positioning grants Algiers leverage that extends beyond economics, embedding it in the geopolitics of energy interdependence where supply security, long-term contracts, and infrastructure corridors intersect with broader questions of sovereignty and regional stability<sup>70</sup>. Thus, Algeria is not simply a "resource holder," but a pivotal actor whose energy diplomacy shapes Euro-Mediterranean relations and reinforces its own international agency.

In the first months of 2022, Algeria provided about 12.6% of European gas needs. It has been the third largest supplier of natural gas to Europe for many years<sup>71</sup>. Algeria is dependent on its pipeline gas exports to Spain and Italy: 34.89% of Algeria's pipeline gas exports go to Spain and 21% to Italy. Total pipeline exports reach 26 billion cubic metres (bcm), almost double Algeria's Liquefied Natural Gas (LNG) exports. The EU imports about half of Algerian LNG supplies<sup>72</sup>. The war that began in Ukraine in February 2022 is accelerating a reshaping of the political and economic landscape of the central and western Mediterranean, above all regarding the energy sector and, specifically, gas supply<sup>73</sup>. In this context, Italy is reasserting its influence, especially in the central Mediterranean as it replaces its Russian-sourced gas with greater amounts of Algeria. Italy and Algeria came to an agreement on May 11th 2022 whereby the volume of gas shipped via the TransMed pipeline would be increased from 21 bcm to 30 bcm by the end of 2023. This pipeline, which carries Algerian gas to Italy via Tunisia, thus acquires greater strategic importance<sup>74</sup>. In the context of the looming gas crisis since 2022, Italy, which is very dependent on Russian gas imports, started negotiating its first contract to buy more gas from Algeria, ensuring that by the end of 2023 its North African neighbour will increase its throughput of gas via the TransMed pipeline from 21 bcm per annum to 30 bcm. Earlier this year Italy's state oil and gas company ENI secured a broad range \$1.5 bn contract with its Algerian counterpart Sonatrach to explore and develop new sources of gas, hydrogen, ammonia and electricity from renewable sources<sup>75</sup>.

With the Russian invasion of Ukraine, Italy has sought to reduce its dependence on Russian fossil fuel supplies by turning to Algeria. On April 11, 2022, Italian PM Mario Draghi visited Algeria, where ENI signed an agreement with Sonatrach. This agreement allows the increased utilization of the

<sup>69</sup> M. Musso, *The Transmediterranean gas pipeline: a political history*, in A. Beltran (Ed.), *Les routes du pétrole / Oil Routes*, P.I.E. Peter Lang, 2016, 132-155.

<sup>70</sup> O. Voytyuk, *Scenarios for diversification of EU natural gas supplies from Algeria*, cit., 24.

<sup>71</sup> Eurostat, *Imports of energy products down in Q1 2023*, in *Eurostat*, 2023, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230704-1>.

<sup>72</sup> BP, *Statistical Review of World Energy*, S&P Global Platts, 2022.

<sup>73</sup> IEA, *World Energy Outlook 2022*. Paris: International Energy Agency, 2022.

<sup>74</sup> Z. L. Ghebouli, *Power couple: How Europe and Algeria can move beyond energy cooperation*. European Council on Foreign Relations, 2023.

<sup>75</sup> S&P Global, *Algerian pipeline gas flows to Southern Europe remain robust in 2023*, in *S&P Global*, 2023, <https://www.spglobal.com/commodityinsights/en/market-insights/latest-news/natural-gas/052223-algerian-pipeline-gas-flows-to-southern-europe-remain-robust-in-2023>.



TransMed gas pipeline (gazoduc) to boost gas flows<sup>76</sup>. Sonatrach is expected to progressively supply higher volumes of gas starting in 2022, with deliveries set to increase by up to 9 bcm annually.

Currently, Algeria accounts for 26.6% of Italy's total gas imports<sup>77</sup>. This share is expected to rise following the major gas agreement signed between the two countries in April 2022, a strategic move by Italy to lessen its reliance on Russian gas exports<sup>78</sup>. Algeria increased its gas exports to Italy, aiming to meet the target of delivering an additional 9 bcm annually by the end of 2024, as per the agreement reached in April 2022<sup>79</sup>. In 2023, Algeria supplied 3 bcm of gas to Italy, following the delivery of an extra 3 bcm in 2022 (out of the initially planned 4 bcm), leaving another 3 bcm to be exported in 2024. However, ongoing export commitments to other countries and rising domestic gas consumption could potentially delay achieving this target until 2025<sup>80</sup>. In the last few years, Italy's relationship with Algeria has grown even stronger. Italian government officials, including Foreign Minister Luigi Di Maio, PM Mario Draghi, and senior executives from the Italian oil company ENI, have made multiple visits to Algeria<sup>81</sup>. During a state visit to Algeria in November 2021, Italian President Sergio Mattarella noted, «Algerian-Italian relations are solid, longstanding, and strategic, and we are working to further strengthen and consolidate them»<sup>82</sup>. Algerian President Abdelmadjid Tebboune reciprocated with a visit to Italy in May 2022. Additionally, the two countries convened a bilateral summit in Algiers in July of the same year, which culminated in the signing of several new trade and investment agreements, signaling a commitment to deepening cooperation<sup>83</sup>.

While the bilateral partnership is often presented in terms of economic diversification – encompassing sectors such as automotive, agriculture, and telecommunications – much of the relationship remains overwhelmingly shaped by energy cooperation. Analysts have noted that Italian policy has at times privileged access to Algerian gas over critical engagement with the country's domestic governance and political constraints, suggesting that Rome's strategic calculus rests less on sectoral diversification than on securing reliable energy flows and complementary interests, including the defense sector<sup>84</sup>. This broader pattern aligns with theoretical models of regional strategic interdependence, where energy and security cooperation become interlinked within Mediterranean institutional architectures. In this light, Italy's defense collaboration with Algeria – manifested in industrial partnerships, joint technological frameworks, and institutional defense dialogues – should be read not just as a discrete bilateral initiative, but as embedded within a regional security structure shaped by energy-related interdependence<sup>85</sup>.

<sup>76</sup> J. Cockayne, *Eni Surges Ahead as Algeria's Top Foreign Producer*, in *Middle East Economic Survey*, 2023, <https://www.mees.com/2023/4/21/oil-gas/eni-surges-ahead-as-algerias-top-foreign-producer/04b02b20-e03d-11ed-b8d2-d1398e435b82>.

<sup>77</sup> EIA, *Algeria*, in *Energy Information Administration*, 2023, <https://www.eia.gov/international/analysis/country/DZA>.

<sup>78</sup> Reuters, *Italy clinches gas deal with Algeria to temper Russian reliance*, in *Reuters*, 2022, <https://www.reuters.com/business/energy/italy-signs-deal-with-algeria-increase-gas-imports-2022-04-11/>.

<sup>79</sup> Eni, *Eni and Sonatrach agree to increase gas supplies from Algeria through Transmed*, Press Release, 2022, <https://www.eni.com/en-IT/media/press-release/2022/04/eni-and-sonatrach-agree-to-increase-gas-supplies-from-algeria-through-transmed.html>.

<sup>80</sup> International Energy Agency, *Global Gas Security Review 2024: Including the Gas Market Report Q4-2024*, IEA, 2024, <https://iea.blob.core.windows.net/assets/fa115714-f9f8-4727-8520-5e8b5ca265ad/GlobalGasSecurityReview2024.pdf>.

<sup>81</sup> A. Pavia, *Crisis in the Maghreb*, in *North Africa's transatlantic relations amid change and continuity*, Atlantic Council, 2022, 29-38.

<sup>82</sup> A. Boukhlef, *Le gaz et le commerce cimentent le lien entre Rome et Alger*, in *Middle East Eye*, 2022, <https://www.middleeasteye.net/fr/actu-et-enquetes/algerie-italie-draghi-tebboune-gaz-ukraine-espagne-crise>.

<sup>83</sup> APS, *Algeria, Italy sign 15 MoUs, bilateral cooperation agreements*, in *Algeria Press Services APS*, 2022, <https://www.aps.dz/en/economy/44356-algeria-italy-sign-15-mous-bilateral-cooperation-agreements>.

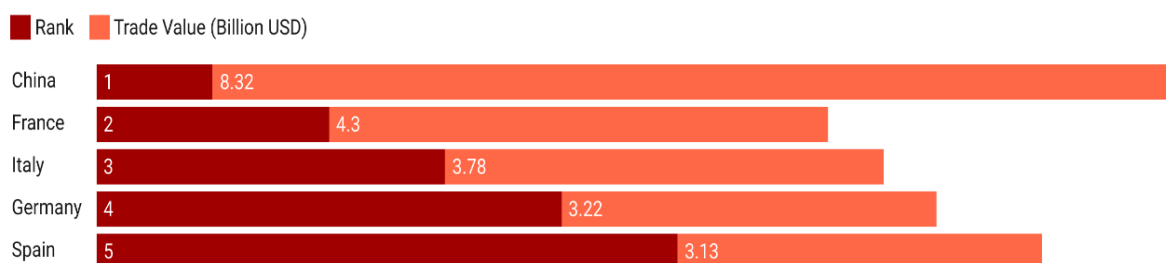
<sup>84</sup> U. Profazio, *Pipeline politics: Algeria, Italy and the great game in North Africa*, in *Observatoire du Maghreb*, Institut de Relations Internationales et Stratégiques, 2025.

<sup>85</sup> D. Ghanem, *Algeria-Italy partnership: A new axis reshaping the Mediterranean?*, in *Middle East Council on Global Affairs*, 2025;

Currently, nearly 200 Italian companies are operating in Algeria across diverse fields, including energy, construction, transportation, irrigation, and telecommunications<sup>86</sup>. This partnership offers Algeria an opportunity to assimilate Italy's expertise in managing an industrial model centered on small and medium-sized enterprises (SMEs) and small and medium industries (SMIs). This is especially significant given that Algeria's industrial landscape consists of 85% SMEs, predominantly family-owned businesses<sup>87</sup>.

In the renewable energy sector, Italy maintains significant ties with Algeria. This year, the two nations' oil companies signed a pivotal agreement to explore alternative energy sources. Algeria, a key and reliable gas exporter to Europe, seeks to sustain its prominent role in the European energy market. By adopting clean energy solutions such as solar electricity and green hydrogen, Algeria aims to remain a strategic energy partner even in a post-fossil-fuel era<sup>88</sup>. This energy transition not only allows Algeria to uphold its geopolitical influence and regional presence but also enhances its position as a leading international energy exporter to Europe. On January 23, the Italian energy company ENI and Algeria's state-owned Sonatrach signed a landmark agreement in Algiers in the presence of Italian PM Giorgia Meloni<sup>89</sup>. The agreement focuses on the production and export of green and blue hydrogen to Europe. As part of this initiative, a new gas pipeline will be constructed between the two countries. With a projected capacity of 8 to 10 bcm per year, the pipeline will transport gas, ammonia, and hydrogen. Known as the Galsi project, the pipeline will span 837 kilometres, including 565 kilometres offshore through the Mediterranean Sea and 272 kilometres onshore. The total estimated cost of the project is \$2.5 billion<sup>90</sup>.

**Figure: 1. Algeria's Major Import partner between 2017-2021**



Source: Bank of Algeria, 2023.

On June 18, 2023, Algerian Minister of Commerce Taieb Zitouni announced in a press conference that trade between Algeria and Italy had surpassed \$20 billion. He highlighted that Algeria has become Italy's principal trading partner in North Africa and the Arab world<sup>91</sup>. Globally, Italy ranks as Algeria's

Strategic Report, *Italy as a Reluctant Pivot in the New Geopolitical Energy-Defense Nexus: The Silent Transformation of a Mediterranean Middle Power*, 2025.

<sup>86</sup> Italian Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation, *Italy–Algeria Business Forum*, Italy–Algeria Business Forum, 2025.

<sup>87</sup> Ministry of Industry and Mines, *Statistical Information Bulletin of SMEs*, No. 42, 2023.

<sup>88</sup> M. Benasla, *Algeria's potential to supply Europe with dispatchable solar electricity via HVDC links*, cit.

<sup>89</sup> F. Landini, A. Armellini, *Italy's Eni, Algeria's Sonatrach sign deals on gas supply, decarbonization*, in *Reuters*, 2023.

<sup>90</sup> M. Acherchour, *Pourquoi l'Europe devrait se ruier sur l'hydrogène bleu algérien ?*, in *Revolution Energetic*, 2023, <https://www.revolution-energetique.com/pourquoi-leurope-devrait-se-ruer-sur-lhydrogene-bleu-algerien/>.

<sup>91</sup> Agenzia Nova, *Algeria-Italy: relations between the two shores of the Mediterranean are intensifying*, in *Nova News*, 2023, <https://>

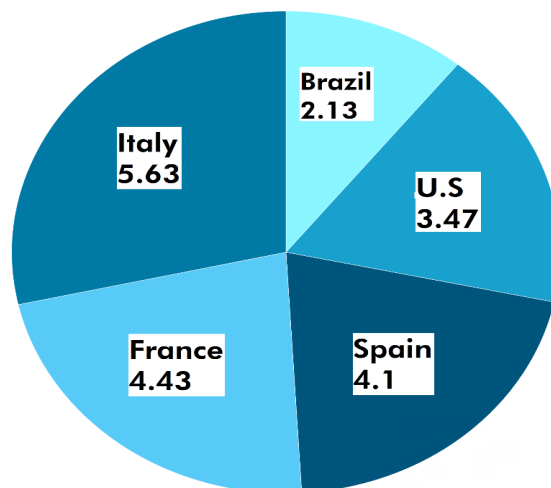
third-largest commercial partner, holding the dual distinction of being its top customer and third-largest supplier (refer to Tables 1 and 2). In 2022, bilateral trade between the two countries amounted to \$20.5 billion, marking an impressive increase of 158% compared to 2021. Italian exports to Algeria reached \$2.3 billion, reflecting a 31.2% growth, while imports from Algeria surged to \$18.2 billion. Italy's presence in Algeria is particularly pronounced in key sectors such as energy, automotive – where Stellantis has initiated local production of Fiat vehicles – infrastructure, and construction. Additionally, emerging sectors such as agro-industry, energy transition, biomedical technologies, aerospace, pharmaceuticals, and digital infrastructure present promising opportunities for further collaboration<sup>92</sup>.

Trade between Algeria and Italy reached a record level of 20 billion euros in 2022, more than double the 9 billion euros recorded in the previous year (see Table 3). Italy has emerged as Algeria's primary trading partner across Africa and the Middle East. The trade balance strongly favours Algeria, primarily due to its substantial gas exports to Italy<sup>93</sup>. However, excluding hydrocarbons, the balance shifts significantly, with Italy enjoying a surplus of approximately 70%.

In 2022, Italian exports amounted to 2.311 billion euros, reflecting a 30% year-on-year increase. This upward trend persisted into the first quarter of 2023, with Italian exports totalling 628.62 million euros, a 22.9% rise compared to the same period the previous year. Imports from Algeria, on the other hand, reached a total value of 18.277 billion euros in 2022, representing a remarkable 194.6% increase. This surge was driven primarily by the sharp rise in imports from the “products of mines and quarries” sector, which includes natural gas and accounted for 16.645 billion euros. Excluding hydrocarbons, Algerian imports to Italy amounted to 1.632 billion euros, resulting in a trade balance – net of hydrocarbons – that favoured Italian products<sup>94</sup>.

**Figure: 2 Algeria's Major Export partner between 2017 -2021**

■ Brazil ■ United States ■ Spain ■ France ■ Italy



Source: Bank of Algeria, 2023.

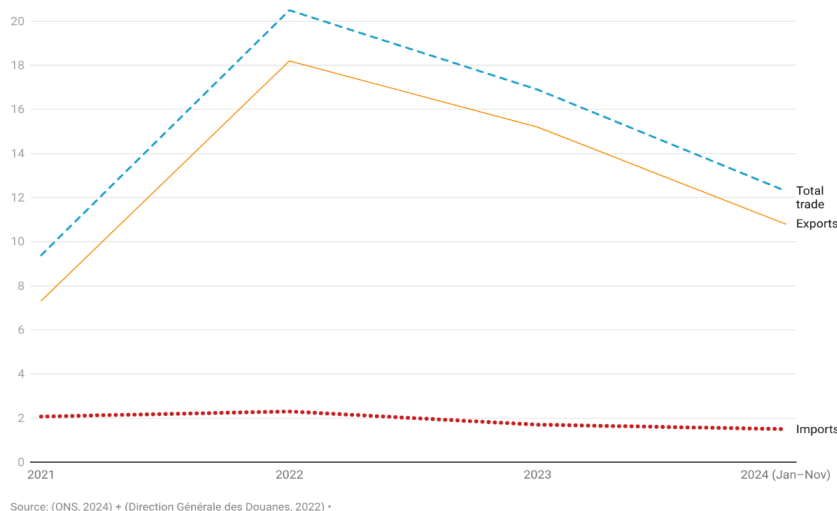
[www.agenzianova.com/en/news/algeria-italy-relations-between-the-two-shores-of-the-mediterranean-intensify/](https://www.agenzianova.com/en/news/algeria-italy-relations-between-the-two-shores-of-the-mediterranean-intensify/).

<sup>92</sup> W. Farouk, *Energy and agriculture: Italy and Algeria are gradually expanding cooperation*, in *Ecomondo*, 2025, <https://www.ecomondo.com/en/news-detail/energy-and-agriculture-italy-and-algeria-are-gradually-expanding-cooperation%20?news-Id=3121715>.

<sup>93</sup> Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, *Diplomazia Economica Italiana*. Rome: Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, 2022.

<sup>94</sup> *Ibidem*.

Figure 3 Algeria trade with Italy 2021-2022



#### 4. COUNTERING FRENCH INFLUENCE: BALANCE OR OPPOSITION?

The significance of the rapprochement between Algeria and Italy can be better understood when placed in the context of the emerging hostility between Algeria and France, particularly in the post-*Hirak* era<sup>95</sup>. The Franco-Italian competition for influence in North Africa was not a marginal rivalry but a structural feature of Mediterranean geopolitics. In Tunisia, for instance, the large Italian community and Rome's ambitions often clashed with French colonial administration, producing a “colonial rivalry within colonialism”<sup>96</sup>. Similarly, in Algeria, Italian claims to a shared Latin heritage intersected with French anxieties about cultural hegemony<sup>97</sup>. This rivalry, while asymmetrical given France's stronger colonial presence, shaped both countries' strategies in the region well into the 20th century<sup>98</sup>. From 1900 to 1902, Rome signed a series of treaties with Paris, in which it recognized French control over Morocco in exchange for France's pledge not to seize Libyan territories<sup>99</sup>. Italy maintained control over Libya from 1911 until World War II, when “Italian Libya” was divided into three zones under joint Franco-British occupation, lasting until 1951, when Libya gained independence during the wave of decolonization in Africa in the 1950s and 1960s<sup>100</sup>.

France's ties with its African colonies continue to serve French material interests (economic, political, and security), but these relations no longer bolster France's symbolic power or social capital as a foundation for its status on the international stage<sup>101</sup>. Given France's current approach to African policy as a tool for

<sup>95</sup> The Algerian *hirak* (Arabic for movement) began on February 22<sup>nd</sup> 2019 as millions of Algerians began peacefully protesting in the streets, demanding that President Abdelaziz Bouteflika step down, opposing his candidacy for a fifth Presidential term.

<sup>96</sup> C. A. Le Neveu, *France and Italy in North Africa*, in *Foreign Affairs*, 1928; J. Clancy-Smith, *Mediterraneans: North Africa and Europe in an Age of Migration, c. 1800–1900*, University of California Press, 2011, 267.

<sup>97</sup> P. M. E. Lorcin, *Rome and France in Africa: Recovering Colonial Algeria's Latin Past*, in *French Historical Studies*, No. 2, Duke University Press, 2002, 295-329.

<sup>98</sup> M. Lewis, *Divided Rule: Sovereignty and Empire in French Tunisia, 1881–1938*, University of California Press, 2013, 28-70.

<sup>99</sup> J. Wright, *A history of Libya*, Columbia University Press, 2009, 108-114.

<sup>100</sup> D. J. Vandewalle, *A history of modern Libya*, Cambridge University Press, 2012, 43-50.

<sup>101</sup> S. Recchia, *A Legitimate Sphere of Influence: Understanding France's Turn to Multilateralism in Africa*, in *Journal of Strategic*

modern power politics and its pursuit of a prominent role in international affairs, maintaining influence in Africa and restoring its image as a great power has become a major concern. Meanwhile, French influence in Africa is eroding not only due to competition from other foreign powers but also due to the reluctance of some local actors, especially as the African Union's initiatives challenge French interventionism<sup>102</sup>.

In early 2024, Rome hosted the Italian-African Summit, during which Italian PM Giorgia Meloni's government outlined its vision for fostering development across the African continent. The plan focused on five key areas of investment: energy, water, agriculture, health, and education. Central to the summit was the unveiling of Italy's new strategy for Africa, referred to as the "Mattei Plan", after Enrico Mattei<sup>103</sup>. The timing of Italy's renewed engagement in Africa coincides with a significant shift in geopolitical dynamics. On one hand, Rome seeks to expand its influence across the continent<sup>104</sup>; on the other, it capitalizes on the setbacks France has experienced in recent years, marked by a notable decline in its traditional influence in Africa. This vacuum, created by France's gradual withdrawal, presents Italy with an opportunity to assert itself as a key partner for African nations<sup>105</sup>.

Rome's strategy appears to include a deliberate effort to contrast its approach with that of Paris. By adopting rhetoric that emphasizes partnership and mutual respect, Italy seeks to differentiate itself from the paternalistic tone often associated with France's engagements in Africa, an approach that has contributed to growing anti-French sentiment on the continent. This strategic pivot not only positions Italy as a more collaborative partner but also enhances its appeal to African leaders seeking alternatives to traditional power dynamics<sup>106</sup>.

Unlike Italy, which had a relatively minor colonial legacy in Africa, France has historically been a key player in the region, but its influence has diminished over time. Africans have come to view Italy as a more trustworthy partner, particularly in light of the declining credibility of French tutelage, as France is no longer the dominant actor on the African stage<sup>107</sup>. At the same time, France, the European country with which Algeria shares the deepest—and most complex—relationship due to the legacy of French colonial rule, is experiencing diminishing influence in Algeria, a reality that has become undeniable.

More importantly, relations between Algiers and Paris reached their lowest point after the Hirak protests, following the election of Abdelmadjid Tebboune as the new president of Algeria on December 12, 2019<sup>108</sup>. Initially, France made only general public statements regarding the demonstrations in its former colony, putting no pressure on the Algerian regime to enact reforms. However, after French public television broadcast documentaries about the Hirak movement in May 2020, the Algerian Ministry of Foreign Affairs recalled the French ambassador to Algeria for consultations. The crisis was effectively resolved a week later through a conversation between the two presidents, during which they agreed to

*Studies*, No. 4, 2020, 508-533.

<sup>102</sup> B. Engels, *Coups and Neo-Colonialism*, in *Review of African Political Economy*, No. 176, 2023, 147–153.

<sup>103</sup> D. Fattibene, S. Manservigi, *The Mattei Plan for Africa: A Turning Point for Italy's Development Cooperation Policy?*, Istituto Affari Internazionali, 2024.

<sup>104</sup> G. Carbone, *Italy's return to Africa: Between external and domestic drivers*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, No. 3, 2023, 293–311.

<sup>105</sup> G. Carbone, L. Ragazzi, *Rebooting Italy's Africa Policy: Making the Mattei Plan Work*, ISPI, 2024, 13-15.

<sup>106</sup> L. Guglielminotti, G. Trombelli, *The evolution of Italian presence in Africa: towards an innovative policy approach?*, Fondation méditerranéenne d'études stratégiques, 2024.

<sup>107</sup> A. Brogi, "Competing Missions": France, Italy, and the Rise of American Hegemony in the Mediterranean, in *Diplomatic History*, No. 4, 2006, 741-770.

<sup>108</sup> D. Le Saout, *Les relations France-Algérie et le soulèvement du Hirak*, cit., 105-107.



collaborate on restoring security and stability in the region<sup>109</sup>.

On the other hand, when Abdelmadjid Tebboune became president, he called for «mutual respect» in Franco-Algerian relations, emphasizing that Algeria «will not accept any interference or tutelage» from abroad<sup>110</sup>. Tebboune made this statement in response to French President Emmanuel Macron's call for a «transition of reasonable duration» at the onset of the Hirak protest movement, which Tebboune considered an “interference” in Algeria's domestic affairs<sup>111</sup>. In October 2021, Algeria recalled its ambassador to Paris, Mohamed Antar Daoud, in response to Macron's comments that Algeria, after gaining independence in 1962, had been built on a “memory rent” maintained by “the political-military system”<sup>112</sup>. The Algerian authorities viewed Macron's statement as an insult to the Algerian people, especially his suggestion that there was «no Algerian nation before French colonization»<sup>113</sup>. Given the significance of Franco-Algerian relations, a return to normalcy eventually occurred following Macron's re-election in April 2022.

In addition, Macron's three-day visit to Algeria, from August 25 to 27, 2022, helped resolve some of the contentious issues<sup>114</sup>. However, the question of memory could resurface and potentially cause another crisis in the future. Such recurring tensions with France, while not the foundation of Algerian-Italian relations, further strengthen Algeria's longstanding preference for Italy as a reliable and historically trusted partner.

Traditionally, Algeria has largely avoided building a conventional network of allies, for reasons ranging from long-standing ideological inclinations to pragmatic strategic calculations. However, in recent years, Algeria under Tebboune has begun to assert the practice of a “new type of international relations,” moving away from the traditional status quo policy that prevailed under Bouteflika in favor of a “win-win cooperation” approach. This rhetoric is intended to support the narrative that Algeria's rise is the result of a strategic decision to build relationships centered on economic ties, as part of its quest to consolidate territorial gains<sup>115</sup>.

As mentioned earlier, the significant deepening of Algerian-Italian ties across diplomatic, security, economic, and people-to-people issues in recent years often points to a major shift resulting from two key crises with France and Spain. Although Italy has always maintained strong relations with Algeria, Algerian-Italian relations have benefited further from the recent Algero-Spanish dispute<sup>116</sup>. As Algeria seeks a new equilibrium in its engagement with the region's two largest allied states, Italy and Turkey, a more robust Algerian-Italian partnership promises better coordination between both states.

<sup>109</sup> *Ibidem*.

<sup>110</sup> Le Monde, *Relations franco-algériennes : le président Tebboune appelle au « respect mutuel »*, in *Le Monde*, 2020, [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/01/24/relations-franco-algeriennes-le-president-tebboune-appelle-au-respect-mutuel\\_6027064\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/01/24/relations-franco-algeriennes-le-president-tebboune-appelle-au-respect-mutuel_6027064_3212.html).

<sup>111</sup> *Ibidem*.

<sup>112</sup> R. Mortimer, *The Stora Report*, in *Modern & Contemporary France*, No. 1, 2023, 7-16.

<sup>113</sup> S. Orus-Boudjema, *Algérie-France : y avait-il une nation algérienne avant la colonisation française ?*, in *Jeune Afrique*, 2021, <https://www.jeuneafrique.com/1247481/politique/algerie-france-y-avait-il-une-nation-algerienne-avant-la-colonisation-francaise/>.

<sup>114</sup> APS, *President Macron's visit to Algeria is “very successful”*, in *Algeria Press Service*, 2022. <https://www.aps.dz/en/algeria/44724-president-macron-s-visit-to-algeria-is-very-successful>.

<sup>115</sup> A. Chikhaoui, *The Non-Alignment Posture of Algeria's Foreign Policy*, in *Near East South Asia Center for Strategic Studies*, 2022, <https://nesa-center.org/the-non-alignment-posture-of-algerias-foreign-policy/>.

<sup>116</sup> Spain's sudden change of position – in violation of international legality – resulted in Algeria recalling its ambassador to Madrid, Saïd Moussi, suspending the Treaty of Friendship, and blocking commercial transactions, except for the export of natural gas.

Furthermore, strong disagreements between France and Italy over Libya, as well as the reluctant support of most EU countries for French operations in the Sahel since 2013<sup>117</sup>, have diminished the diplomatic influence that France and its EU partners once enjoyed in the broader northwest African region<sup>118</sup>. Geopolitically, Italy's relationship with France struggles to balance competing interests, as the two countries pursue incompatible foreign policy visions<sup>119</sup>.

In turn, France is likely to recognize Algeria's general shift toward Italy and seek ways to restructure Algerian-French relations in order to offer an alternative cooperation model at an acceptable cost. The geopolitical rationales for robust Algerian-French ties, rooted in the Colonial Period and the post-Colonial era, have gradually faded, and bilateral relations between Algiers and Paris are likely to remain functional but more modest than the historical norm. In fact, to some extent, Algeria views its engagement with Italy as a hedge against French dominance and a counterbalance to France's deepening interventionist trend in the region. This also reflects a traditional affinity between Rome and Algiers, unburdened by the colonial legacy that shapes France's relations with Algeria, and it aligns with shifting regional trends<sup>120</sup>.

Moreover, the emerging period of Franco-Italian strategic competition, which could last for decades, is likely to influence both Algerian and Italian assessments and engagements aimed at gaining geopolitical leverage against France. For Algerian policymakers, ties with Italy have also offered a steadying anchor through the more irregular ups and downs of the Franco-Algerian relations. The steady decline in the Franco-Algerian relations over the past few years has been matched by a corresponding growth of Italian political, diplomatic, and economic influence<sup>121</sup>.

Hence, the underlying assumption of this thesis is that Algeria and Italy have developed a closer relationship in the wake of tensions with France. Their rapprochement can be viewed from the perspective of Algeria as a *de facto* defensive strategy to counterbalance France. Another reason many analysts attach great importance to this shift is Algeria's growing concern about being surrounded by hostile nations aligned with France, namely Spain and Morocco. Algeria's adversary in the west, Morocco, has long been a close ally of France, Algeria's regional rival. Consequently, the Algerian-Italian strategic nexus is likely to continue and further strengthen, especially with the growing rift between Algeria and France, as well as between Italy and France<sup>122</sup>.

Still, Algeria is cautious about adopting a more assertive policy of balancing against France. Some analysts have even warned that Algeria does not want to provoke France unnecessarily. France is closely monitoring the increasing closeness of Algerian-Italian relations, particularly regarding economic cooperation. Paris seems to be increasingly concerned about the formation of Algerian-Italian strategic cooperation, which signals a pattern of alliance-building activities that France cannot afford to ignore<sup>123</sup>.

<sup>117</sup> G. Carbone, *Italy's return to Africa*, cit., 302.

<sup>118</sup> F. Ghiles, *Algeria's cautious return to the world stage*, in CIDOB, No. 284, 2023.

<sup>119</sup> O. Afsar, A. El-Hayani, *The impact of French foreign policy towards Africa on the external migration policy of the European Union*, in *Acta Politica Polonica*, No. 68, 2023.

<sup>120</sup> A. Dworkin, *The Maghreb maze*, cit.

<sup>121</sup> D. Ghanem, *Algeria-Italy partnership*, cit.

<sup>122</sup> *Ibidem*.

<sup>123</sup> E. Martin, *France torn between Morocco and Algeria*, in *Geopolitical Intelligence Services*, 2023, <https://www.gisreportsonline.com/r/france-morocco-algeria/>.

## 5. BETWEEN PROMISE AND UNCERTAINTY: DIVERGING PATHS, SHARED INTERESTS

Needless to say, Algeria and Italy do not always see eye to eye, and their national interests are not always aligned. Despite strong historical ties and deep economic cooperation, Algeria and Italy exhibit notable divergences in their foreign policy orientations. These differences are shaped by their respective geopolitical alignments, security imperatives, and economic priorities. While Italy, as a core EU and NATO member, is firmly integrated into Western strategic frameworks, Algeria maintains a doctrine of strategic autonomy, engaging with multiple global powers to preserve its sovereignty and regional influence<sup>124</sup>. However, these divergences do not preclude interdependence, particularly in the domains of energy and regional diplomacy.

Algeria and Italy's foreign policy orientations are shaped by their respective positions in the global order. Italy, as an EU and NATO member, aligns itself with Western policies, particularly in relation to security and economic governance<sup>125</sup>. Its commitment to the transatlantic alliance is reflected in its support for EU sanctions on Russia and its cautious approach to Chinese economic influence, as seen in its 2023 decision to withdraw from the Belt and Road Initiative (BRI)<sup>126</sup>. Italy's foreign policy is thus embedded within EU regulatory structures and NATO security doctrines, limiting its flexibility in global affairs<sup>127</sup>.

In contrast, Algeria prioritizes a multipolar foreign policy, balancing relations between Western and non-Western powers to safeguard its sovereignty. A key feature of this approach is its enduring partnership with Russia, exemplified by its status as one of Russia's largest arms importers<sup>128</sup>. At the same time, Algeria has embraced China's BRI, positioning itself as a strategic partner in Beijing's economic expansion into Africa. Unlike Italy, which has recalibrated its engagement with China due to Western policy constraints, Algeria continues to view Chinese investment as a cornerstone of its infrastructure and energy development<sup>129</sup>.

Perhaps the biggest test of the relationship between Algeria and Italy in recent decades is the war in Ukraine. Paradoxically, the conflict has been both a major driver of their partnership, particularly in energy and economic cooperation, and a potential source of divergence. Algeria often views Italy's strong alignment with Western security policies with caution. The war in Ukraine has once again highlighted Italy's deep integration into NATO and the EU's collective approach, which at times contrasts with Algeria's preference for strategic autonomy and non-alignment. Algeria has maintained a neutral and non-aligned stance on the Ukraine war, abstaining from key UN votes against Russia and upholding its traditional policy of non-interference and strategic autonomy, while continuing its diplomatic and defense ties with Moscow<sup>130</sup>. In contrast, Italy, as a NATO and EU member, has strongly condemned Rus-

<sup>124</sup> L. Thieux, *The dilemmas of Algerian foreign policy since 2011: between normative entrapment and pragmatic responses to the new regional security challenges*, in *Journal of North African Studies*, No. 3, 2019, 426-443.

<sup>125</sup> N. Fasola, S. Lucarelli, *The 'pragmatic' foreign policy of the Meloni government: between 'Euro-nationalism', Atlanticism and Mediterranean activism*, in *Contemporary Italian Politics*, No. 2, 2024, 198-213.

<sup>126</sup> S. Malhotra, *Italy's BRIexit: Not All Roads Lead to Beijing*, in *Occasional Paper*, No. 441, 2024.

<sup>127</sup> G. Gabusi, A. Caffarena, *Changing and yet the same? Italy's foreign policy ideas and National Role Conceptions in a populist age*, in *Contemporary Italian Politics*, No. 3, 2024, 314-335.

<sup>128</sup> L. Thieux, *The dilemmas of Algerian foreign policy since 2011*, cit.

<sup>129</sup> H. Rabehi, *The Future of Algeria-China Relations in a Changing World*, in A. Abdel Ghafar, A. Jacobs (Eds.), *China and North Africa: Between Economics, Politics, and Security*, Springer Nature, 2024, 289-300.

<sup>130</sup> V. Koga, *Algeria defends neutral stance in Russia-Ukraine conflict*, in *Nation Africa*, 2022, <https://nation.africa/africa/news/>

sia's actions, supported sanctions against Moscow, and provided military and financial aid to Ukraine<sup>131</sup>.

This divergence is also evident in their respective perceptions of Western influence. Italy, operating within the EU's collective decision-making structures, often aligns its foreign policy with Brussels' strategic priorities. Algeria, by contrast, emphasizes autonomy and resists external pressures, as illustrated by its refusal to follow Western calls to distance itself from Russia and China. These differences occasionally surface in their interactions within multilateral fora—such as the United Nations or regional Mediterranean and African frameworks—where their voting patterns and strategic priorities do not always align.

Energy remains a central pillar of Algeria-Italy relations, highlighting both their interdependence and strategic divergence. For Italy, Algeria plays a crucial role in its energy security strategy, serving as one of its largest gas suppliers. In response to Europe's efforts to reduce reliance on Russian energy following the Ukraine war, the two countries have intensified their energy cooperation, further strengthening their economic ties. However, while Italy seeks to ensure energy security in the short term, it simultaneously adheres to EU decarbonization policies aimed at reducing fossil fuel dependency. This dual approach—expanding hydrocarbon imports while accelerating the transition to renewables—highlights the inherent tension in Italy's long-term energy strategy. Algeria, by contrast, remains heavily reliant on hydrocarbon exports, which account for approximately 90% of its total export revenues<sup>132</sup>. Unlike Italy, which is diversifying its energy mix<sup>133</sup>, Algeria maintains a strong commitment to resource nationalism, restricting foreign investment in its energy sector to preserve state control<sup>134</sup>. While both countries recognize the importance of sustaining their energy partnership, their long-term trajectories diverge: Italy is progressively shifting towards renewable energy, whereas Algeria prioritizes the protection of its hydrocarbon reserves as a pillar of economic stability.

Moreover, Italy's alignment with EU energy governance creates additional challenges in its relationship with Algeria. EU regulatory frameworks emphasize energy market liberalization and investment-friendly policies, whereas Algeria's restrictive investment laws limit foreign participation in its energy sector. This asymmetry complicates Italy's long-term energy engagement with Algeria, as Rome seeks greater flexibility in its investments while Algiers remains protective of its sovereign control over natural resources<sup>135</sup>.

Algeria and Italy's diplomatic approaches in the Middle East and North Africa (MENA) region further illustrate their policy divergences, despite areas of mutual interest. Italy, as an EU member, aligns its regional diplomacy with Brussels' strategic objectives. It supports the EU's position on key issues such as the Israeli-Palestinian conflict, Gulf security, and negotiations with Iran. Italy's involvement in Libya, for example, is guided by EU-backed stabilization efforts and NATO's Mediterranean Dialogue, reinforcing its role as a Western-aligned actor in North African geopolitics<sup>136</sup>. Algeria, by contrast, pur-

algeria-defends-neutral-stance-in-russia-ukraine-conflict-3849274.

<sup>131</sup> E. Brighi, S. Giusti, *Italian diplomacy and the Ukrainian crisis: the challenges (and cost) of continuity*, in *Contemporary Italian Politics*, No. 2, 190-204.

<sup>132</sup> C. Camporeale, R. Del Cielo, M. Jorizzo, *Beyond the Hydrocarbon Economy: The Case of Algeria*, in J. Yangan, J. Byrne (Eds.), *Sustainable Energy Investment: Technical, Market and Policy Innovations to Address Risk*, Intech Open, 2021, 165-180.

<sup>133</sup> International Energy Agency, *Italy 2023: Energy Policy Review*, in IEA, 2023. [https://iea.blob.core.windows.net/assets/71b328b3-3e5b-4c04-8a22-3ead575b3a9a/Italy\\_2023\\_EnergyPolicyReview.pdf](https://iea.blob.core.windows.net/assets/71b328b3-3e5b-4c04-8a22-3ead575b3a9a/Italy_2023_EnergyPolicyReview.pdf).

<sup>134</sup> U.S. Department of State, *Investment Climate Statements: Algeria*, 2023. <https://www.state.gov/reports/2023-investment-climate-statements/algeria>.

<sup>135</sup> R. Bouckaert, *The Case of Algeria: EU Short-Term Energy Policy Inconsistencies and Their Possible Long-Term Consequences*, Ghent University, 2023.

<sup>136</sup> S. Graziano, *Italy's role in NATO. Part 1*, in *Institute of New Europe*, 2021, <https://ine.org.pl/en/italys-role-in-nato-part-1>.

sues an independent regional policy centered on non-interventionism and alignment with causes that often contradict Western positions<sup>137</sup>. Its staunch support for Palestinian statehood frequently places it at odds with Italy and other EU states, which adopt a more balanced stance. Additionally, Algeria's neutral approach to Gulf politics and its independent relations with Iran further underscore its distinct regional positioning. Unlike Italy, which aligns with Western security frameworks, Algeria prioritizes African and Arab-led diplomatic initiatives, favoring the Arab league and African Union mechanisms over EU-driven engagements.

Despite these differences, Algeria and Italy share a common interest in regional stability, particularly in Libya. Their approaches, however, diverge: Italy operates within EU-led frameworks, whereas Algeria emphasizes a non-interventionist regional diplomacy. While Algiers has consistently sought closer coordination with Rome, this has not translated into a genuine Italian-Algerian axis in Libya. Instead, what emerges is a parallel recognition of the strategic necessity of preventing further destabilization, rather than structured cooperation in fostering dialogue. This mutual concern provides a platform for pragmatic cooperation despite their broader foreign policy divergences. The 60 years of cooperation between Algeria and Italy have played a crucial role in their foreign policy agenda and neighbourhood diplomacy. Even with enduring interests and short-lived disagreements, Algeria has always regarded Italy as a reliable partner and seeks to maintain steady economic and trade cooperation.

There is little evidence to suggest any significant disruption in Algeria-Italy ties. The long-term trajectory of their relationship is likely to remain stable across all vectors. However, the unpredictability of the current security environment and evolving alliance-building strategies may alter their strategic calculations. As a result, the future of Algeria-Italy relations will depend on their ability to navigate these divergences while sustaining areas of pragmatic cooperation. As global geopolitical dynamics continue to evolve, their relationship will be shaped not only by their strategic differences but also by the extent to which they can reconcile these differences within a framework of mutual economic and security interests.

## 6. CONCLUSION

This article has analysed the trajectory of Algerian-Italian relations against the backdrop of shifting geopolitical configurations in the western Mediterranean. The evidence suggests that while recurrent Franco-Algerian tensions have indirectly reinforced Algiers' preference for Rome, the durability of the partnership cannot be explained solely by conjunctural crises. Rather, it reflects a deeper historical layering of diplomatic engagement, economic interdependence, and political trust that has evolved since Algeria's independence. The establishment of the comprehensive strategic partnership in 2003 institutionalized these dynamics, yet its scope and depth remain uneven across different domains.

A closer examination reveals the ambivalent nature of this relationship. On the one hand, energy interdependence and diplomatic dialogue provide continuity and resilience; on the other, significant asymmetries persist. Italy's embeddedness within EU structures constrains its autonomy, while Algeria's insistence on foreign policy sovereignty generates frictions, particularly in multilateral fora where their

---

1/?utm\_source=chatgpt.com.

<sup>137</sup> A. Chikhaoui, *The Non-Alignment Posture of Algeria's Foreign Policy*, cit.



voting records and strategic preferences often diverge. The Libyan case further illustrates this ambivalence: both states share an interest in preventing destabilization, yet their approaches have remained parallel rather than coordinated, undermining the notion of a genuine bilateral axis.

These findings underscore the need to interpret Algerian-Italian relations less as a linear trajectory of deepening cooperation and more as a fluctuating alignment shaped by external shocks, regional rivalries, and domestic imperatives. The partnership exemplifies the tensions inherent in North African–European relations: resilience coexists with fragility, convergence with divergence, and historical solidarity with structural asymmetry. Ultimately, the Algeria–Italy case sheds light on the dilemmas faced by medium powers in a fragmented Mediterranean order, where pragmatic alignments are possible but rarely insulated from the broader dynamics of EU policy, great-power competition, and Algeria’s cautious reform agenda.

7 • 2 • 2025



***La Just Transition in Sudafrica***  
**in prospettiva storica**  
Davide Chinigò

**NAD**

Nuovi Autoritarismi e Democrazie  
Diritto, Istituzioni, Società

## Saggi

LA *JUST TRANSITION* IN SUDAFRICA  
IN PROSPETTIVA STORICA

## THE JUST TRANSITION IN SOUTH AFRICA IN HISTORICAL PERSPECTIVE

*Davide Chinigo\** ORCID: DC 0000-0002-6683-6615

## ABSTRACT

[It.] Il saggio analizza la transizione energetica sudafricana all'incrocio tra crisi climatica, eredità dell'apartheid e sfide della democratizzazione. Dai primi anni Duemila, un ambizioso programma d'investimenti mira a ridurre la dipendenza dal carbone, ma emergono contraddizioni: rischio di aumento del debito pubblico, resistenze sindacali, marginalizzazione delle comunità ospitanti. La "just transition" costituisce un terreno di contestazione fra giustizia sociale, sicurezza energetica, crescita e sostenibilità; il saggio ne propone una lettura storica.

**Parole chiave:** Sudafrica – transizione giusta – politica energetica – energia rinnovabile – democratizzazione.

[ENG.] The article examines South Africa's energy transition at the intersection of the climate crisis, the legacy of apartheid, and the challenges of democratization. Since the early 2000s, an ambitious investment program has sought to reduce dependence on coal, yet contradictions have emerged: the risk of rising public debt, trade union resistance, and the marginalization of host communities. The "just transition" is thus a contested terrain among social justice, energy security, growth, and sustainability; the article offers a historical reading of it.

**Keywords:** South Africa – Just Transition – Energy Policy – Renewable Energy – Democratization.

---

\* Ricercatore a tempo determinato, Alma Mater Studiorum, Università di Bologna. Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco.



SOMMARIO: 1. Introduzione. 1.1 Il Concetto Globale di *Just Transition*. 2. La politica energetica nel periodo coloniale: il Complesso Minerario Energetico. 3. La politica energetica durante l'*apartheid*. 4. La politica redistributiva del Sudafrica democratico: le iniziative di giustizia energetica. 4.1 Elettricità di Base Gratuita. 5. La politica di sicurezza energetica e le energie rinnovabili. 5.1 La crescita della domanda di energia negli anni 2000. 6. Gli impegni internazionali sulla riduzione delle emissioni. 7. Il REIPPPP del 2011. 8. Contestazioni attorno alla politica energetica e alla transizione giusta. 9. Conclusioni.



## 1. INTRODUZIONE

Nel corso del Summit dei Leader Mondiali alla COP27 nel novembre 2022, il Presidente sudafricano Cyril Ramaphosa ha annunciato il primo piano di investimento sulla Transizione Energetica Giusta (JET) in tre settori chiave: il settore energetico, i veicoli elettrici, e l'idrogeno verde. Questa iniziativa ha dato seguito alla Partnership per una Transizione Energetica Giusta (JETP) istituita un anno prima durante la COP26 dai rappresentanti di Sudafrica, Francia, Germania, Regno Unito, Stati Uniti e Unione Europea, proposta come un modello per accelerare la decarbonizzazione dell'economia sudafricana, sostenere nuovi investimenti, e creare nuovi posti di lavoro nel comparto green.

Nelle sue intenzioni la JETP è un modello politico inteso a dare espressione ad una transizione energetica che deve essere “equa e percepita come tale”, come rilevato dalla Commissione Presidenziale per il Clima<sup>1</sup>. Il Gruppo di Partner Internazionali (GPI), presieduto dal Regno Unito ha mobilitato un finanziamento iniziale di 8,5 miliardi di dollari per sostenere la prima fase del piano. Il caso della JETP costituisce un interessante punto di entrata attraverso cui analizzare la storia della politica energetica sudafricana e come questa oggi interseca il dibattito sulla crisi climatica e le sfide politiche ed economiche che essa pone in Sudafrica e in Africa sub Sahariana più in generale.

Una prima dimensione ha a che fare con gli aspetti finanziari della *Just Transition*. Ramaphosa stima che il paese avrebbe bisogno di 98 miliardi di dollari in cinque anni per avviare una transizione energetica ventennale che dovrebbe comportare una radicale riconfigurazione del comparto energetico<sup>2</sup>. Gli 8,5 miliardi promessi non sono solo una frazione del totale necessario, bensì gran parte di questi fondi sono prestati che rischiano di aggravare ulteriormente il già pesante debito del paese. Come rilevato da Daniel Mminele, capo del *team* Presidenziale per il Finanziamento del Clima, l'adattamento climatico nel Sud Globale non dovrebbe comportare un aumento del debito legato al clima<sup>3</sup>. Lo stesso Ramaphosa insiste che i paesi del Nord Globale dovrebbero sostenere maggiormente i costi finanziari della transizione, dato che l'Africa ha contribuito solo per l'1% ai danni climatici globali<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Si veda <https://www.climatecommission.org.za/south-africas-jet-ip>.

<sup>2</sup> Cyril Ramaphosa, intervento al *Climate Resilience Symposium* di Pretoria, Sudafrica, 15 Luglio 2024.

<sup>3</sup> S. Fakir, *South Africa's Just Energy Transition Partnership: A novel approach transforming the international landscape on delivering NDC financial goals at scale*, in *South African Journal of International Affairs*, vol. 30, n. 2, 2023.

<sup>4</sup> Cyril Ramaphosa, intervento al *Climate Resilience Symposium*.

L'erogazione di finanziamenti in cambio dell'implementazione di riforme verso la decarbonizzazione dell'economia fa riemergere l'idea di condizionalità –una condizionalità climatica in questo caso – che riecheggia le controverse esperienze di ristrutturazione del debito dei paesi africani nel periodo dell'aggiustamento strutturale dagli anni '80 in poi.

Nel caso sudafricano, un altro problema cruciale ha a che fare con le conseguenze che avrebbe la chiusura dell'industria del carbone, una delle industrie a maggioranza nera del Sudafrica. Il settore del carbone è un grande datore di lavoro in Sudafrica, con quasi 93.000 persone impiegate nel 2021<sup>5</sup>. Secondo alcune stime, la chiusura delle centrali a carbone metterebbe a rischio fino a 55.000 posti di lavoro entro il 2035, una cifra che salirebbe a 102.000 entro il 2050<sup>6</sup>.

L'African National Congress (ANC), uscito pesantemente ridimensionato nelle elezioni politiche del 2024, teme di danneggiare questo settore vitale, nonostante i piani di Eskom, la compagnia energetica statale, di eliminare gradualmente quasi la metà delle centrali a carbone nei prossimi 10-15 anni. Le dichiarazioni contrastanti all'interno del governo, con il Ministro delle Risorse Minerarie Gwede Mantashe che ha difeso a più riprese l'importanza del carbone<sup>7</sup>, mettono in evidenza le sfide e le contraddizioni che la transizione energetica porta con sé.

Mentre il piano JET riconosce la necessità di supportare i lavoratori del carbone e le comunità colpite, gli investimenti necessari per un piano di sviluppo inclusivo sono ancora lontani dall'essere raggiunti. Nonostante gli impegni internazionali e le promesse di finanziamento, la realtà sul campo rimane complessa e piena di ostacoli.

Il tema del lavoro costituisce un aspetto centrale del dibattito sulla transizione giusta. In Sudafrica, le preoccupazioni legate alla perdita di occupazione nel settore del carbone si intrecciano con le rivendicazioni sindacali di lungo periodo. Jacklyn Cock ha mostrato come la resistenza operaia si sia sviluppata non solo contro le disuguaglianze generate dall'industria carbonifera, ma anche come terreno di mobilitazione per una più ampia giustizia sociale e ambientale<sup>8</sup>. In questo quadro, i sindacati, tra cui il National Union of Metalworkers of South Africa (NUMSA), hanno sottolineato che una vera *just transition* non può ridursi a un cambio tecnologico, ma deve prevedere programmi credibili di riqualificazione, redistribuzione e sostegno alle comunità dipendenti dal carbone.

Questo articolo intende scomporre la categoria di transizione giusta – *just transition* – attraverso una ricostruzione storica della politica energetica del Sudafrica, con particolare attenzione alla relazione tra le priorità politiche di sicurezza energetica e accesso universale all'energia come emerse dalla fine dell'apartheid. È questo, infatti, un importante tema in cui si inseriscono gli investimenti nel comparto *green* e l'introduzione dell'energia rinnovabile nel mix energetico del paese nel corso degli anni 2000.

Da un punto di vista metodologico, l'articolo si basa su un'analisi sistematica della produzione legislativa e programmatica della politica energetica, e una disamina della letteratura secondaria per il suo

<sup>5</sup> B. Tladi, N. Kambule, L.A. Modley, *Assessing the social and environmental impacts of the just energy transition in Komati, Mpumalanga Province, South Africa*, in *Energy Research & Social Science*, vol. 111, 2024.

<sup>6</sup> Si veda <https://theconversation.com/end-of-coal-in-south-africa-what-100-000-workers-will-need-when-their-jobs-go-239435>.

<sup>7</sup> Department of Mineral Resources and Energy, *Remarks by Mr Gwede Mantashe at the parliamentary debate on just energy transition*, 2022, <https://www.dmre.gov.za/news-room/post/2005/remarks-by-mr-gwedemantashe-at-the-parliamentary-debate-on-just-energy-transition-10-november-2022>.

<sup>8</sup> J. Cock, *Resistance to coal inequalities and the possibilities of a just transition in South Africa*, in *Development Southern Africa*, 36, 2019.



inquadramento storico. L'analisi rivela che il dibattito sulla *just transition* sudafricana ripropone la dialettica tra giustizia sociale e sviluppo economico, basato su un modello neoliberista, come ingredienti imprescindibili, e allo stesso tempo in contraddizione, del processo di democratizzazione avviato dalla fine dell'*apartheid*.

Politiche energetiche capaci di generare energia sufficiente a un prezzo competitivo per la crescita economica, distribuendola al contempo in modo equo e accessibile, e sviluppando fonti di energia pulita per contrastare il cambiamento climatico, presentano sfide considerevoli, specialmente per i paesi del Sud globale. In linea con quanto rilevato da alcuni studiosi<sup>9</sup>, sebbene molti sistemi energetici contemporanei siano insostenibili secondo criteri sociali, economici e ambientali, le politiche di transizione energetica si intrecciano con numerose agende in competizione, che necessitano compromessi tra crescita, equità e sostenibilità.

### 1.1. *Il concetto globale di Just Transition*

Il concetto di *just transition* ha origini nei movimenti sindacali nordamericani degli anni '90, come risposta alla necessità di tutelare i lavoratori nei processi di riconversione industriale legati alle politiche ambientali<sup>10</sup>. In questa fase, l'accento era posto soprattutto sulla protezione dell'occupazione e sull'idea che i costi della transizione ecologica non dovessero ricadere unicamente sui lavoratori dei settori ad alta intensità di carbonio. Negli ultimi due decenni, tuttavia, il termine ha conosciuto una significativa espansione semantica e politica, assumendo un carattere globale e multidimensionale.

Oggi la *just transition* viene utilizzata per descrivere un approccio capace di conciliare la riduzione delle emissioni con la giustizia sociale, integrando obiettivi ambientali, economici e redistributivi. Essa non si limita alla creazione di nuovi posti di lavoro "green", ma comprende anche la promozione della democrazia energetica, la redistribuzione delle risorse e la protezione delle comunità vulnerabili che rischiano di essere escluse dai benefici della transizione<sup>11</sup>. In questo senso, la *just transition* si è progressivamente affermata come un linguaggio condiviso in diversi spazi politici e istituzionali, divenendo una categoria ponte tra agende globali come quella del cambiamento climatico, quella del lavoro dignitoso e quella dello sviluppo sostenibile.

Parallelamente, le organizzazioni internazionali hanno incorporato il concetto all'interno delle proprie strategie di policy. L'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) ha sottolineato come la transizione verso economie a basse emissioni debba essere accompagnata da misure di protezione sociale, partecipazione dei lavoratori e politiche di formazione, in modo da ridurre le disuguaglianze e creare nuove opportunità occupazionali<sup>12</sup>. Anche il settore privato ha progressivamente adottato il linguaggio della *just transition*: il Global Compact delle Nazioni Unite, ad esempio, mette in evidenza il ruolo cruciale delle imprese nel garantire che la transizione energetica sia percepita come equa, inclusiva e rispettosa dei diritti fondamentali<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> Z. Patel, *Of questionable value: the role of practitioners in building sustainable Cities*, in *Geoforum*, vol. 37, 2006; A. Grubler, in *Energy Policy*, vol. 50, 2012; A. Grubler, *Energy transitions research: Insights and cautionary tales*, in *Energy Policy*, vol. 50, 2012.

<sup>10</sup> T. Mazzocchi, *An answer to the work-environment conflict?* In *Green Left Wkly.*, vol. 114, 1993.

<sup>11</sup> E. Morena, D. Krause, D. Stevis, *Just Transition, Social Justice in the Shift Towards a Low-Carbon World*, London, Pluto Press, 2019.

<sup>12</sup> A. Rosemberg, *Building a just transition: the linkages between climate change and employment*, in *International journal of labour research*, vol. 2, n. 2, pp. 125-161, 2010.

<sup>13</sup> United Nations Global Compact, *Introduction to Just Transition: A Business Brief*, New York, United Nations Global Compact, 2022.

Al tempo stesso, il concetto rimane fortemente contestato e negoziato: se da un lato è diventato un riferimento obbligato nei dibattiti globali sulla decarbonizzazione, dall'altro esistono interpretazioni divergenti riguardo alle priorità da perseguire. Alcuni attori pongono l'accento sulla competitività e sull'innovazione tecnologica, altri sulla giustizia ambientale e sulla redistribuzione, altri ancora sulla sovranità energetica e sul controllo democratico delle risorse. È in questa pluralità di interpretazioni che si colloca la declinazione sudafricana della *just transition*, la quale riflette specifiche traiettorie storiche e tensioni politiche legate al rapporto tra lavoro, ambiente e modelli di *governance*.

## 2. LA POLITICA ENERGETICA NEL PERIODO COLONIALE: IL COMPLESSO MINERARIO ENERGETICO

Il percorso di sviluppo del Sudafrica dalla rivoluzione mineraria della fine del diciannovesimo secolo si è consolidato in una strategia di accumulazione di capitale incentrata sul settore privato bianco, e supportata dallo Stato, il cui elemento cruciale è stato lo sfruttamento dei lavoratori neri attraverso un sistema regionale di lavoro migrante<sup>14</sup>. Il funzionamento di questo modello di capitalismo su base razziale è spesso descritto attraverso il concetto di Complesso Minerario Energetico (CME)<sup>15</sup>. Il CME consiste in un sistema di approvvigionamento energetico basato sulla produzione di carbone a basso costo – ampiamente disponibile nelle province di Mpumalanga, Limpopo, Kwazulu-Natal e Free State – al fine di sostenere un'industria orientata all'esportazione di prodotti minerali grezzi e semilavorati come platino, minerale di ferro, acciaio e alluminio. Manodopera ed energia a basso costo sono due degli elementi centrali che spiegano il successo del capitalismo estrattivo sudafricano.

La rivoluzione mineraria in Sudafrica iniziò nel 1867, con la scoperta dei diamanti nella zona di Kimberley. Questa fu seguita dalla scoperta dell'oro nel 1886 nel Witwatersrand. La scoperta di questi due minerali inaugurò un periodo di rapida industrializzazione che portò a importanti cambiamenti sociali ed economici in tutta l'Africa meridionale. Tra le altre trasformazioni, il boom minerario generò una rapida crescita della domanda di energia, inizialmente per le attività commerciali e successivamente per il tessuto urbano che sviluppò attorno all'industria di estrazione. Veri e propri insediamenti minerari si svilupparono attorno alle reti elettriche locali operate dal settore privato<sup>16</sup>. Alcuni di questi operatori, come la Victoria Falls e la Transvaal Power Company, erano importanti attori industriali e formarono la base dell'emergente CME<sup>17</sup>.

Con l'approvazione di varie leggi da parte del Parlamento bianco dopo la costituzione dell'Unione del Sudafrica nel 1910, la creazione di un sistema integrato di generazione e trasmissione di elettricità per fornire energia a basso costo per l'industria mineraria, manifatturiera e ferroviaria divenne una priorità<sup>18</sup>. Questo sistema cementò politiche mirate a far rispettare la segregazione razziale negli interessi della minoranza bianca, incluso lo sviluppo di un sistema di lavoro migrante basato su lavoratori neri

<sup>14</sup> B. Fine, Z. Rustonjee, *The political economy of South Africa: From minerals- energy complex to industrialisation*, Witwatersrand University Press, 1996.

<sup>15</sup> L. Baker, *Renewable energy in South Africa's minerals-energy complex: a 'low carbon' transition?*, in *Review of African Political Economy*, vol. 42, n. 144, 2015.

<sup>16</sup> L. Gentle, *Escom to Eskom: from radical Keynesian capitalism to neo-liberalism (1910-1994)*, in D.A. McDonald (ed.), *Electric Capitalism: Recolonising Africa on the Power Grid*, Earthscan, 2009, 50-72.

<sup>17</sup> S. Jaglin, A. Dubresson, *Eskom: Electricity and Technopolitics in South Africa*, UCT Press, 2016.

<sup>18</sup> L. Gentle, *Escom to Eskom*, cit., 56.

non qualificati. In questo periodo, il potere politico ed economico si spostò dalla regione del Capo alla parte nord-orientale del paese, con centro a Johannesburg.

Nei primi anni della rivoluzione mineraria, la generazione di elettricità era svolta da produttori di energia indipendenti che servivano le istituzioni locali, con le aziende minerarie che spesso disponevano dei propri produttori di energia per soddisfare le loro esigenze. Dopo il 1910, il nuovo governo prese provvedimenti per centralizzare l'autorità sulle ferrovie, riunendo in Ferrovie e Porti del Sudafrica le infrastrutture che facevano capo ai tre Stati Boeri e alla regione del Capo. Con l'approvazione del *Mines and Works Act* del 1911 i lavoratori neri furono di fatto esclusi dalle posizioni qualificate nell'industria estrattiva e confinati ai lavori e ai compiti manuali<sup>19</sup>. Nello stesso anno fu approvato il *Native Labour Regulation Act*, cementando il sistema di lavoro migrante. L'utilizzo di lavoratori migranti non qualificati nel settore del carbone garantì una produzione di elettricità a basso costo per tutto il ventesimo secolo<sup>20</sup>.

Nel corso degli anni '20, l'idea di una rete di distribuzione elettrica unica, che combinasse tutte le precedenti reti in un sistema centralizzato, iniziò a prendere forma nei circoli politici governativi<sup>21</sup>. La disponibilità di elettricità a basso costo era considerata essenziale per lo sviluppo e l'industrializzazione e negli interessi del capitale bianco. Il settore minerario, in particolare, richiedeva energia a basso costo per compensare i costi crescenti di sfruttamento di giacimenti più inaccessibili e di qualità inferiore. Lo stesso principio si applicava allo sfruttamento di manodopera a basso costo per il settore minerario attraverso lo sviluppo dei compound, un sistema che successivamente gettò le basi verso più sistematiche politiche di segregazione razziale durante l'apartheid. La nazionalizzazione del comparto energetico e la sedimentazione di iniziative di segregazione del lavoro divennero caratteristiche chiave del modello di capitalismo razziale sudafricano<sup>22</sup>.

Nel 1922, il governo approvò l'*Electricity Act* dal quale emersero due istituzioni statali: Electricity Supply Commission (Escom), precursore dell'azienda di gestione nazionale dell'energia (dal 1987 Eskom)<sup>23</sup>, e Electricity Control Board (ECD). Escom fu istituita con il mandato di produrre elettricità in modo efficiente, economico e abbondante ai dipartimenti governativi, ferrovie e porti, autorità locali e industria. La creazione di Escom portò a compimento il processo di costituzione della rete nazionale sudafricana. Secondo Jaglin e Dubresson, con la creazione di Escom e della rete nazionale, il governo aveva acquisito «uno strumento di controllo essenziale per la realizzazione di un regime politico che alcuni hanno descritto come capitalismo keynesiano razziale, altri come fordismo razziale»<sup>24</sup>. La capacità di Escom di produrre elettricità a basso costo fu facilitata da un forte sostegno politico. Jaglin e Dubresson usano il termine “tecnopolitica controllata” per descrivere «l'uso deliberato della conoscenza e delle scelte tecniche per promuovere una visione socio-politica allineata a quella del governo»<sup>25</sup>. Nonostante i cambiamenti di

<sup>19</sup> N. Clark, W. Worger, *South Africa: The Rise and Fall of Apartheid*, Routledge, 2011.

<sup>20</sup> J.B. Styan, *Blackout: The Eskom Crisis*, Johnathan Ball Publishers, 2015.

<sup>21</sup> A. Eberhard, *From State to Market and Back Again: South Africa's Power Sector Reforms*, in *Economic and Political Weekly*, vol. 40, n. 50, 2005.

<sup>22</sup> S. Essex, J. de Groot, *Understanding energy transitions: The changing versions of the modern infrastructure ideal and the 'energy underclass' in South Africa, 1860–2019*, in *Energy Policy*, vol. 133, 2019.

<sup>23</sup> Nel 1987 furono emanati l'*Eskom Act* (Legge 40 del 1987) e l'*Electricity Act* (Legge 41 del 1987). Con la prima legge il nome di Escom divenne Eskom e venne istituito il *National Energy Regulator*. Si veda N. Clark, *Manufacturing Apartheid: State Corporations in South Africa*. Yale University Press, 1994.

<sup>24</sup> S. Jaglin, A. Dubresson, *Eskom*, cit., 14.

<sup>25</sup> *Idem*, 16.

agenda politica, e le trasformazioni socioeconomiche e di politica ambientale dei periodi successivi, la reputazione di Eskom, basata sulla sua competenza tecnica, rimase intatta fino agli anni 2000<sup>26</sup>.

### 3. LA POLITICA ENERGETICA DURANTE L'APARTHEID

Il boom minerario di fine '800 aveva favorito la costituzione di un sistema energetico al servizio delle attività di estrazione e industriali. La maggioranza della popolazione sudafricana rimaneva senza accesso all'elettricità, configurando una politica energetica che durante l'apartheid assunse le caratteristiche di vera e propria segregazione su base razziale.

Con l'elezione del Partito Nazionale nel 1948, il Sudafrica implementò politiche energetiche fortemente discriminatorie e segregative per sostenere la crescita industriale e mantenere la divisione razziale. La politica energetica fu modellata in modo da servire esclusivamente gli interessi della popolazione bianca, escludendo gran parte della popolazione nera e non bianca dall'accesso all'elettricità.

L'apartheid stabilì una politica energetica attraverso cui la popolazione bianca, che rappresentava una minoranza, aveva accesso esclusivo a un sistema energetico moderno e stabile, mentre la maggioranza non bianca ne era esclusa. L'elettricità diventò così uno «strumento di discriminazione, usato per gestire i rapporti tra il governo e i gruppi umani, classificati in 'razze' e assegnati a status e diritti disuguali»<sup>27</sup>.

Due leggi fondamentali segnarono questa politica di esclusione: il *Population Registration Act* del 1950, che classificò la popolazione in quattro gruppi razziali distinti (bianchi, *coloured*, asiatici e nativi), e il *Group Areas Act* dello stesso anno, che regolava la composizione razziale di ogni area residenziale e imponeva sgomberi forzati. Questa segmentazione razziale si rifletteva anche nella distribuzione delle risorse energetiche: i quartieri riservati alla popolazione nera, indiana e *coloured* – noti come *township* nelle aree urbane e *homeland* nelle aree rurali – erano periferici e scarsamente serviti<sup>28</sup>. Solo una minima parte delle abitazioni in queste aree aveva accesso all'elettricità, costringendo la maggioranza dei sudafricani ad affidarsi a combustibili inquinanti e inefficienti per i bisogni energetici di base.

In questo contesto, l'accesso all'energia era concepito non come un diritto universale, ma come un privilegio riservato alla minoranza bianca. L'eredità di queste politiche energetiche fortemente politicizzate è ancora evidente oggi. Nonostante la fine dell'apartheid, le strutture urbane e le infrastrutture energetiche sudafricane continuano a rispecchiare queste disuguaglianze, lasciando un'impronta profonda sulla politica energetica contemporanea e sulla possibilità di accesso equo all'energia in Sudafrica<sup>29</sup>.

### 4. LA POLITICA REDISTRIBUTIVA DEL SUDAFRICA DEMOCRATICO: LE INIZIATIVE DI GIUSTIZIA ENERGETICA

Nel 1994, l'ANC vinse le prime elezioni democratiche nella storia del Sudafrica, segnando un momento di svolta nella storia politica e sociale del paese. Durante la campagna elettorale, l'ANC presentò

<sup>26</sup> S. Essex, J. de Groot, *Understanding*, cit.

<sup>27</sup> S. Jaglin, A. Dubresson, *Eskom*, cit., 17.

<sup>28</sup> K. Louw, B. Conradie, M. Howells, M. Dekenah, *Determinants of electricity demand for newly electrified low-income African households*, in *Energy Policy*, vol. 36, n. 8, 2008.

<sup>29</sup> S. Essex, J. de Groot, *Understanding*, cit.

il Programma di Ricostruzione e Sviluppo (PRS), un manifesto che delineava sei principi fondamentali per affrontare le ingiustizie dell'era dell'apartheid e promuovere il progresso del Sudafrica<sup>30</sup>.

Questi sei principi riflettevano l'impegno dell'ANC a trasformare il Sudafrica in una società giusta, equa e prospera, affrontando le disuguaglianze ereditate dal passato e costruendo un futuro migliore per tutti i suoi cittadini. Blumenfeld ha criticato il PRS per essere troppo vago nei suoi obiettivi, sostenendo che il manifesto era un esempio di come l'ANC al governo scegliesse di rinviare decisioni difficili su compromessi inevitabili<sup>31</sup>. Mentre gli obiettivi del PRS parlavano fortemente alle percezioni popolari sui diritti sociali ed economici, esso costituiva allo stesso tempo il contenuto delle aspettative che la transizione alla democrazia aveva generato nella maggioranza della popolazione.

Il piano prevedeva una serie di obiettivi specifici e impegni concreti in vari settori, tra cui la redistribuzione delle terre, il trasporto, l'istruzione, l'edilizia, l'approvvigionamento idrico, l'assistenza sanitaria e gli standard ambientali. Di particolare rilevanza per questo articolo riguarda la politica energetica. Il PRS conteneva l'impegno a migliorare l'accesso all'energia attraverso un piano nazionale di elettrificazione. Si stimava infatti che nel 1994 soltanto il 36% della popolazione era servito dalla griglia elettrica nazionale, con oltre 19.000 scuole e 4.000 cliniche che rimanevano senza accesso all'elettricità. Secondo il primo censimento nazionale post-apartheid del 1996 solo il 58% delle famiglie in Sudafrica aveva accesso all'elettricità<sup>32</sup>. L'*apartheid* aveva lasciato in eredità profonde disuguaglianze nell'approvvigionamento energetico.

I confini della politica energetica così come delineata nei principi del PRS oscillava tra due priorità. Da un lato, estendere l'accesso all'energia in modo da includere la maggioranza della popolazione marginalizzata dalle politiche di segregazione razziale. Dall'altro perseguire il rafforzamento della sicurezza energetica del paese come condizione per una crescita economica di lungo periodo. Negli anni immediatamente successivi alla fine dell'apartheid la prima priorità – il tema della giustizia energetica – ha svolto un ruolo di indirizzo nettamente preminente rispetto alla seconda – il tema della sicurezza energetica. Si riteneva infatti che la capacità di Eskom di fornire elettricità a basso costo attraverso le centrali a carbone non fosse in discussione. Inoltre, le considerazioni circa l'impatto ambientale – e sulla salute dei lavoratori – dell'industria del carbone non erano considerate dirimenti nella formulazione della politica energetica.

In questa fase, la politica energetica era piuttosto indirizzata a risolvere un problema di carattere redistributivo e si articolava in due interventi principali: il Programma di Elettrificazione Nazionale (PEN) che prevedeva l'estensione dell'infrastruttura nelle aree rurali e nei nuovi insediamenti urbani; e l'erogazione di un sussidio *Free Basic Electricity* (FBE).

Avviato nel 1994, il PEN mirava ad affrontare le ingiustizie del passato, ritenendo l'accesso universale all'elettricità come un diritto socioeconomico essenziale per migliorare la qualità della vita e sostenere il

<sup>30</sup> Il primo principio riguarda un programma integrato e sostenibile per uno sviluppo armonioso. Il secondo enfatizza un processo decisionale guidato dalle comunità locali. Il terzo principio si concentra sulla pace e sicurezza per promuovere crescita economica e benessere sociale. Il quarto principio sottolinea l'unità nazionale e la coesione sociale. Il quinto collega sviluppo e ricostruzione, evidenziando la necessità di ricostruire infrastrutture e servizi essenziali. Infine, il sesto principio promuove la democratizzazione del Sudafrica, con partecipazione politica, rispetto dei diritti umani e istituzioni democratiche solide.

<sup>31</sup> J. Blumenfeld, *From icon to scapegoat: South Africa's Reconstruction and Development Programme*, in *Development Policy Review*, vol. 15, 1997.

<sup>32</sup> Statistics South Africa, *The people of South Africa population census*, 1996.



processo di sviluppo del paese. Nel 1994, Eskom assunse la responsabilità di coordinare, amministrare ed implementare l'elettrificazione nel PEN. Nel 1999, il coordinamento del programma di elettrificazione fu poi assunto dal Department of Minerals and Energy. Nel 2002 il programma venne poi rilanciato come *Integrated National Electrification Programme* (INEP). L'obiettivo di INEP era raggiungere l'accesso universale all'elettricità entro il 2012. Nonostante l'accesso universale non sia ancora stato raggiunto, il programma ha prodotto un aumento delle utenze dal 31% del 1991 all'88% del marzo 2016<sup>33</sup>. Pertanto, misurato in termini quantitativi di aumento del numero di connessioni alla rete domestica il programma è considerato da molti un grande successo.

Se l'estensione della griglia nazionale ha contribuito a risolvere un aspetto cruciale dell'accesso all'elettricità per gli strati più poveri e marginalizzati della popolazione, il problema della sostenibilità economica è stato molto più difficile da risolvere. Attraverso un'iniziativa legislativa all'inizio degli anni 2000 il governo sudafricano ha avviato il programma FBE come strumento per estendere l'accesso all'elettricità alle famiglie più povere attraverso l'erogazione di un sussidio.

#### 4.1. Elettricità di Base Gratuita

Questa iniziativa rientra in una politica statale di giustizia energetica più ampia che prevedeva che i nuclei familiari poveri ricevessero un sussidio per i servizi municipali locali sotto forma di Acqua di Base Gratuita, Igiene di Base Gratuita e Rimozione di Rifiuti di Base Gratuita. In risposta alle crescenti preoccupazioni riguardanti l'accesso all'elettricità, nell'aprile 2003 il Governo sudafricano ha adottato la politica del "Supporto alla Tariffa per l'Elettricità di Base"<sup>34</sup>. Questa politica prevedeva l'introduzione dell'elettricità di base gratuita (FBE) per i nuclei familiari che soddisfacevano i criteri municipali che li qualificavano come "bisogñosi" e quindi idonei per i servizi di base gratuiti. Nel 2003 il Department of Minerals and Energy (DME) ha deciso che i nuclei familiari idonei avrebbero avuto diritto a 50 kilowatt-ora (kWh) al mese o per un ciclo di 30 giorni gratuitamente, dopodiché avrebbero dovuto acquistare l'elettricità alla tariffa standard. Secondo lo stesso Dipartimento<sup>35</sup>, 50 kWh rappresentavano una quantità sufficiente per soddisfare il fabbisogno energetico dei nuclei familiari più poveri.

Sebbene il DME considerasse questa allocazione sufficiente, alcuni analisti hanno espresso pareri contrari<sup>36</sup>. Lo studio di base sui requisiti di elettricità per sostenere lo standard di vita dei nuclei familiari poveri è stato condotto dall'Università di Cape Town (UCT) nel 2002<sup>37</sup>. Questo studio inizialmente indicava 350 kWh come quantità appropriata per i nuclei familiari a basso reddito, rilevando tuttavia che pochissimi nuclei familiari consumavano oltre 100 kWh, mentre la maggioranza dei nuclei familiari studiati utilizzava 50 kWh o meno. Il governo ha successivamente adottato questa soglia basandosi su questo studio. Tuttavia, lo studio di UCT per aver preso come campione rappresentativo solo le aree rurali e una zona peri-urbana. Il sussidio è stato ulteriormente criticato sulla base del fatto che l'accesso all'elettricità non fosse effettivamente gratuito: i beneficiari del sussidio potevano accedere all'alloca-

<sup>33</sup> S.P. Borchardt, *Illuminating Energy Poverty: A case study of the energy needs and challenges of low-income households in De Aar, a renewable energy hub in South Africa's Northern Cape Province*, PhD dissertation, Stellenbosch University, 2023.

<sup>34</sup> Department of Minerals and Energy, Government Gazette No. 25088, 2003.

<sup>35</sup> *Idem*, 12.

<sup>36</sup> G. Ruiters, *Free Basic Electricity in South Africa: A Strategy for Helping or Containing the Poor*, in D.A. McDonald, *Electric Capitalism: Recolonising Africa on the Power Grid*, HSRC Press, 2009, 248-263.

<sup>37</sup> S.P. Borchardt, *Illuminating*, cit.

zione mensile di 50 kWh solo dopo aver effettuato un acquisto anticipato di elettricità. Questo è stato introdotto per contrastare abusi e consentire un processo più snello per l'audit dei venditori di elettricità. Tuttavia, come dimostra Borchard<sup>38</sup>, la necessità di pagare anticipatamente per accedere al sussidio può agire come un ostacolo per i nuclei familiari poveri.

Anche Eskom era scettica riguardo all'implementazione dell'FBE poiché avrebbe rischiato di mettere in crisi i conti del gestore nazionale. Tuttavia, nelle intenzioni del DME, Eskom avrebbe dovuto finanziare i sussidi solo nei casi di fornitura diretta di elettricità. Nei casi in cui era la municipalità locale ad agire come distributore, questa avrebbe dovuto farsi carico dei costi del sussidio, sebbene attraverso un finanziamento veicolato dal Governo nazionale attraverso il programma *Local Government Equal Subsidy* (LGES)<sup>39</sup>. In uno studio del 2007, Marquard *et al.* stimano la perdita di ricavi di Eskom da attribuire al sussidio nell'ordine di 600 milioni di Rand all'anno, con aumenti di 80 milioni ogni anno, e senza includere i costi anticipati relativi all'installazione dei contatori elettrici<sup>40</sup>.

In generale, i risultati di questo programma sono stati meno incoraggianti rispetto al potenziamento della griglia nazionale attraverso il PEN. Oltre ai dubbi espressi in relazione alla capacità di colmare il deficit energetico delle famiglie più povere, il programma non tiene in conto delle dimensioni delle famiglie e delle diverse necessità energetiche regionali. Ad esempio, se da un punto di vista della politica nazionale i sussidi sono intesi ad affrontare le disuguaglianze sociali, fragili istituzioni locali che dipendono dalla vendita di elettricità per generare entrate non necessariamente beneficiano da tale politica.

## 5. LA POLITICA DI SICUREZZA ENERGETICA E LE ENERGIE RINNOVABILI

Se le iniziative di giustizia energetica hanno assunto un ruolo centrale nel corso degli anni Novanta e Duemila, la politica di sicurezza energetica di lungo periodo è rimasta invece in secondo piano. In questo periodo Eskom ha infatti continuato a perseguire una politica di approvvigionamento basata sulle vecchie centrali a carbone, nonostante le discussioni circa la necessità di aggiornarle e diversificare le fonti di energia disponibili. È solo alla fine degli anni Novanta che il tema della sicurezza energetica, nei termini di soddisfare il crescente fabbisogno nazionale di energia, è diventata oggetto di un intenso dibattito politico nazionale.

I termini di questo dibattito si sono da un lato incentrati sull'opportunità di ricorrere al nucleare e all'estrazione del gas di scisto attraverso fratturazione idraulica (il cosiddetto "fracking"). Dall'altro lato, il dibattito si è progressivamente incentrato sulla possibilità di perseguire una politica energetica sulle energie rinnovabili. In quanto segue, saranno illustrati i dettagli di questo secondo aspetto.

La relazione tra politica energetica e politica ambientale è un tema che ha visto importanti sviluppi a partire dalla presidenza di Thabo Mbeki nel 1998. Sono proprio di quell'anno due importanti iniziative. La prima, a carattere di indirizzo politico, ha visto la pubblicazione *White Paper on Energy Policy* che discute in modo esplicito della necessità di trovare un equilibrio tra gli obiettivi di sviluppo economico e

<sup>38</sup> *Ibidem.*

<sup>39</sup> Department of Minerals and Energy, cit.

<sup>40</sup> A. Marquard, B. Bekker, A. Eberhard T. Gaunt, *South Africa's Electrification Programme – An overview and assessment*, Management Programme in Infrastructure Reform & Regulation, Graduate School of Business, University of Cape Town, 27, 2007.

ambientale<sup>41</sup>. La seconda ha visto l'approvazione del *National Environmental Management Act* (NEMA)<sup>42</sup>. Queste due iniziative possono essere considerate come un primo tentativo di formulare una politica energetica in dialogo con quella ambientale, fino ad allora operanti in maniera isolata l'una dall'altra. Rossouw e Wiseman hanno sostenuto che la legislazione ambientale approvata in questa fase aveva tuttavia il limite di non definire chiaramente chi dovesse far rispettare le disposizioni di protezione ambientale<sup>43</sup>. Questo studio riporta ad esempio come lo stesso *Ministry of Minerals and Energy* avesse il mandato di agire sia come attore per supportare l'estrazione mineraria, sia come supervisore delle disposizioni volte a limitare i suoi impatti ambientali.

Entrando più nel dettaglio, il *White Paper on Energy Policy* ha identificato cinque obiettivi principali della politica energetica sudafricana, che riguardano il miglioramento dell'accesso e della governance energetica, la relazione tra politica energetica e sviluppo economico, la gestione dell'impatto ambientale, e la diversificazione delle fonti di approvvigionamento. Il documento pone il tema delle disuguaglianze nell'accesso all'energia come priorità della politica energetica sudafricana. Sottolineando la necessità di rendere i servizi energetici accessibili a tutti i cittadini, l'indirizzo governativo doveva essere volto a migliorare «l'efficienza e la competitività dell'economia sudafricana garantendo un approvvigionamento di energia a basso costo e di alta qualità ai settori industriali, minerari e ad altri settori»<sup>44</sup>. Veniva riconosciuta inoltre l'importanza di «raggiungere la sostenibilità ambientale nell'uso a breve e lungo termine delle risorse naturali» al fine di ridurre l'impatto ambientale e sulla salute dell'industria del carbone<sup>45</sup>. In maniera cruciale, il *White Paper* riconosceva per la prima volta la necessità di ricorrere all'utilizzo di energia rinnovabile al fine di diversificare l'approvvigionamento e migliorare l'accesso: «il governo ritiene che l'energia rinnovabile possa in molti casi fornire il servizio energetico a minor costo, particolarmente quando si includono i costi sociali e ambientali, e pertanto fornirà supporto mirato per lo sviluppo... di energie rinnovabili»<sup>46</sup>. Sviluppare la capacità produttiva del Sudafrica attorno alle fonti di energia rinnovabile riducendo la lunga dipendenza dal carbone come fonte energetica primaria era un obiettivo da perseguire nel medio termine.

Nonostante il chiaro indirizzo a promuovere il comparto rinnovabile su piccola e grande scala, l'implementazione di queste disposizioni ha proceduto molto più lentamente. Nonostante gli impegni internazionali per ridurre le emissioni di carbonio (discussi di seguito), alla fine degli anni Novanta l'energia rinnovabile come componente significativa del mix energetico del paese avrebbe richiesto ancora molto tempo per affermarsi. I razionamenti e i programmi di riduzione del carico a cui il paese è stato sottoposto negli ultimi anni erano allora molto difficili da immaginare. Eskom gestiva in maniera tutto sommato efficiente, e la produzione di energia rimaneva superiore alla domanda. Nonostante ciò, il documento prevedeva che la domanda energetica del paese avrebbe superato la capacità generativa entro il 2007<sup>47</sup>, un avvertimento preso poco sul serio all'epoca. Infine, il *White Paper* disponeva il trasferimento della responsabilità della pianificazione energetica nazionale, precedentemente a carico di Eskom, al DME.

<sup>41</sup> Government of South Africa, *White Paper on the Energy Policy of the Republic of South Africa*, 15, 1998.

<sup>42</sup> Government of South Africa, *National Environmental Management Act* 107, 1998.

<sup>43</sup> R. Rossouw, K. Wiseman, *Learning from the implementation of environmental public policy instruments after the first ten years of democracy in South Africa*, in *Journal of the International Association for Impact Assessment*, vol. 22, n. 2, 132, 2004.

<sup>44</sup> Government of South Africa, *White Paper*, cit., 41-42.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> *Idem*, 14.

<sup>47</sup> *Idem*, 41.

### 5.1. *La crescita della domanda di energia negli anni 2000*

I principi politici elaborati nel 1998 sulla spinta della presidenza Mbeki sono stati ulteriormente definiti nel corso degli anni 2000 sotto l'impulso di tre fattori. Primo, il riconoscimento del ruolo delle energie rinnovabili come strumento per diversificare l'offerta energetica e, allo stesso tempo, contribuire a ridurre la povertà e le disuguaglianze. Secondo, nel 2007 la domanda di energia superò per la prima volta l'offerta, richiedendo un'accelerazione delle iniziative volte a mettere al sicuro la sicurezza energetica del paese. Terzo, gli impegni internazionali sottoscritti dal Sudafrica a partire dal 2002 nell'ambito degli accordi di implementazione del Protocollo di Kyoto.

Nel 2003 il Governo sudafricano ha approvato un secondo documento strategico, il *White Paper on Renewable Energy*<sup>48</sup>. Ribadendo il potenziale contributo all'economia del Sudafrica, il documento discute il ruolo delle energie rinnovabili in relazione agli impegni internazionali circa la riduzione delle emissioni di carbonio. Il documento si sofferma sul grande potenziale del paese per lo sfruttamento dell'energia solare ed eolica, in particolare nella Provincia del *Northern Cape*.

L'allora Ministro dei Minerali e dell'Energia, Susan Shabangu, nel presentare il Libro Bianco del 2003, evidenziò come le energie rinnovabili potessero contribuire a risolvere questioni sociali urgenti, in particolare nelle aree rurali: «Non si può sottolineare abbastanza che il Sudafrica si trova di fronte a problemi sociali pressanti come la povertà e l'epidemia di HIV/AIDS. L'utilizzo delle tecnologie rinnovabili, particolarmente nelle aree rurali remote, potrebbe avere un ruolo potenzialmente importante nell'affrontare questi importanti problemi sociali»<sup>49</sup>.

Richiamando il concetto di Rinascimento Africano (*African Renaissance*) riproposto dal Presidente Thabo Mbeki per dare espressione al progetto politico del Sudafrica democratico, Shabangu vedeva nelle energie rinnovabili l'opportunità per dare sostanza a quelle aspettative di "rinascita africana" che la fine dell'apartheid aveva portato con sé.

Il documento ribadiva inoltre che le tecnologie rinnovabili *off-grid* avrebbero potuto migliorare significativamente la qualità della vita nelle aree rurali non connesse alla griglia nazionale, sottolineando la necessità di diversificare l'approvvigionamento energetico e creare un mercato competitivo del settore delle rinnovabili. In linea con l'impronta neoliberista alla gestione dell'economia che aveva contrassegnato il progetto politico post-apartheid, il settore privato – nei termini dei produttori di energia indipendenti – era stato individuato come l'attore chiave attraverso cui veicolare la politica energetica delle rinnovabili.

Un ulteriore fattore di impulso ha a che fare con la crescita della domanda di energia, che superò l'offerta nel 2007, tra l'altro come previsto nel Libro Bianco del 1998. Nonostante la necessità di nuove centrali elettriche, nel 2001 il governo aveva vietato a Eskom di costruirne, lasciando tale compito agli investitori privati. Questa decisione fu rivista nel 2004, quando al Sudafrica fu assegnata l'organizzazione della Coppa del Mondo FIFA del 2010. In attesa dello sviluppo delle rinnovabili, per soddisfare la crescente domanda energetica il Governo approvò la costruzione di due nuove centrali a carbone, Medupi e Kusile, le prime nuove centrali dal 1983. Le centrali non sarebbero state completate in tempo per la Coppa del Mondo, e il loro percorso fu caratterizzato da scandali, ritardi e malfunzionamenti<sup>50</sup>. Nel

<sup>48</sup> Government of South Africa, *White Paper on Renewable Energy*, 2003.

<sup>49</sup> *Idem*, ii.

<sup>50</sup> B.J. Malope, *Power struggles: An exploration of the contribution of renewable energy to sustainable development, decent work and the*

2007, Eskom fu costretto a ridurre l'offerta di energia, portando ai primi episodi di blackout – *load-shedding* – che continuarono a ripetersi anche negli anni successivi.

I timori di non riuscire a soddisfare il fabbisogno energetico del paese, con conseguenze devastanti per le prospettive di sviluppo economico, hanno poi portato all'adozione del Piano delle Risorse Integrate (PRI) per l'Elettricità del Sudafrica nel 2010, un documento di pianificazione per il settore elettrico per il periodo 2010-2030. Il suo obiettivo principale era stimare la domanda di elettricità a lungo termine nel paese, esaminando la capacità di generazione, i costi, i tempi e le fonti di energia<sup>51</sup>. Il PRI sottolineava l'importanza di diversificare la produzione energetica e inizialmente prevedeva che 11,4 GW di energia dovessero essere prodotti da fonti rinnovabili.

Nel 2013 il piano è stato aggiornato, prevedendo che le energie rinnovabili avrebbero aggiunto 17,8 GW alla rete nazionale entro il 2030. In maniera abbastanza ambigua, il nucleare era incluso come fonte di energia rinnovabile<sup>52</sup>. Pur riconoscendo l'importanza del nucleare, il PRI sottolineava la necessità di valutarne costi, sicurezza e impatti ambientali. Baker osserva che, sebbene il PRI sollevi questioni ambientali e climatiche, il suo obiettivo principale è affrontare quella che in quegli anni si profila già come una crisi energetica<sup>53</sup>.

All'alba dell'avvio di uno dei programmi più ambiziosi di sviluppo del settore delle rinnovabili in Africa, le considerazioni di carattere ambientale e la crisi climatica costituivano uno tra i tanti – e probabilmente non il più importante – dei tasselli della politica energetica sudafricana.

## 6. GLI IMPEGNI INTERNAZIONALI SULLA RIDUZIONE DELLE EMISSIONI

Recependo i principi della Costituzione sudafricana del 1996, il *National Environmental Management Act* del 1998 definisce lo sviluppo sostenibile come «l'integrazione di fattori sociali, economici e ambientali nella pianificazione e nel processo decisionale, al fine di servire le generazioni presenti e future»<sup>54</sup>. Come rilevato in precedenza, nonostante una forte enfasi sui diritti sociali, economici, e ambientali delle generazioni future, il principio di sostenibilità si è nella pratica spesso scontrato con la necessità di non ostacolare lo sviluppo economico.

Il Sudafrica ha partecipato ai vertici internazionali sul clima fin dalle loro origini a Rio de Janeiro nel 1992, quando fu firmata l'Agenda 21 e presentata la *Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici* (UNFCCC). Nel 1997, la UNFCCC fu ampliata con il Protocollo di Kyoto, che il Sudafrica ratificò nel 2002. Sebbene non incluso nell'Allegato I del Protocollo, che imponeva obiettivi di riduzione delle emissioni, il Governo sudafricano si impegnò comunque a ridurre le proprie emissioni di carbonio.

Nel 2009, durante la *Conference of the Parties* (COP) di Copenaghen, il presidente Zuma annunciò che il Sudafrica mirava a ridurre le emissioni del 34% rispetto a uno scenario di *business as usual* entro il 2020,

*“just transition” through a case study of wind farm development outside Loeriesfontein, Northern Cape Province (2011-2020)*, PhD dissertation, Stellenbosch University, 2022.

<sup>51</sup> Government of South Africa, *Integrated Resource Plan 2010-2030*, vi, 2011.

<sup>52</sup> S. Giglmayr, A.C. Brent, P. Gauché, H. Fechner, *Utility-scale PV power and energy supply outlook for South Africa in 2015*, in *Renewable Energy*, vol. 83, 780, 2015.

<sup>53</sup> L. Baker, *Renewable energy*, cit.

<sup>54</sup> Government of South Africa, *National Environmental Management Act*, 1998.



con una riduzione assoluta a partire dal 2035<sup>55</sup>. Alla COP17, ospitata dal Sudafrica a Durban nel 2011, furono definiti ulteriori impegni, tra cui la creazione di 300.000 nuovi posti di lavoro nel comparto green entro il 2020<sup>56</sup>. Nel 2015, l'Accordo di Parigi mirava a limitare l'aumento del riscaldamento globale a 1,5°C. Il Sudafrica aderì formalmente nel 2016, impegnandosi a ridurre le emissioni annue di CO<sub>2</sub> a 614 milioni di tonnellate. Tuttavia, nel 2015, il 96% dell'energia prodotta in Sudafrica derivava ancora dal carbone. Il paese contribuiva all'1,6% delle emissioni globali di gas serra, principalmente attraverso il settore energetico<sup>57</sup>.

A varie riprese, nel corso della partecipazione alle conferenze sul clima, il Governo sudafricano ha messo in opera gli impegni internazionali attraverso una serie di piani strategici, tra cui la Strategia Nazionale di Risposta ai Cambiamenti Climatici per il Sudafrica del 2004, il Libro Bianco Nazionale di Risposta ai Cambiamenti Climatici del 2011, oltre che sezioni del Piano Nazionale di Sviluppo 2030.

Nel 2021, il Governo sudafricano aggiornò i propri impegni per la COP26 a Glasgow, fissando obiettivi di emissioni tra 350 e 420 milioni di tonnellate equivalenti di CO<sub>2</sub> entro il 2030<sup>58</sup>. I paesi del Nord Globale si impegnarono a fornire 100 miliardi di dollari all'anno per aiutare le nazioni in via di sviluppo nelle loro strategie di mitigazione climatica, con il Sudafrica che prevedeva di attingervi per 8,5 miliardi di dollari come discusso nell'introduzione.

## 7. IL REIPPPP DEL 2011

A seguito degli sforzi messi in campo e delle vicissitudini politiche nel corso degli anni 2000, il governo sudafricano ha avviato un ambizioso programma di transizione alle fonti rinnovabili conosciuto come *Renewable Energy Independent Power Producers Procurement Programme* (REIPPPP). Basandosi sul principio di attrarre investimenti internazionali nel comparto *green* – i cosiddetti IPP (produttori indipendenti di energia) – il programma ha previsto una serie di impegni internazionali al fine di far transitare il Sudafrica verso un'economia a basse emissioni di carbonio.

Il REIPPPP è stato inizialmente concepito nel 2008 come un incentivo tariffario all'energia rinnovabile (REFIT) per sostenere il coinvolgimento degli investitori privati. Il principio economico dietro al REFIT era stabilire una tariffa che coprisse i costi di generazione dell'energia e consentisse allo sviluppatore di ottenere un "profitto ragionevole", rendendolo quindi attraente<sup>59</sup>. Tuttavia, questo approccio è stato abbandonato a favore del REIPPPP dopo che la costituzionalità del programma REFIT è stata messa in dubbio dalla Tesoreria di stato, che ha sostenuto con ragione che il Regolatore Nazionale dell'Energia del Sudafrica (NERSA) non poteva firmare né selezionare produttori di energia preferenziali attraverso una procedura di appalto.

Nel novembre 2011 il Dipartimento delle Risorse Minerarie (DMR), insieme alla Banca di Sviluppo del Sudafrica, ha istituito l'Ufficio del Produttore Indipendente di Energia con il mandato di sostenere la

<sup>55</sup> S.P. Borchardt, *Illuminating*, cit.

<sup>56</sup> A. Eberhard, J. Kolker, J. Leigland, *South Africa's Renewable Energy IPP Procurement Programme: Success Factors and Lessons*, PPIAF and World Bank, 7, 2014.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> Si veda <https://www.dailymaverick.co.za/article/2021-09-29-south-africa-takes-bolder-steps-to-reduce-emissions-but-are-they-enough/>.

<sup>59</sup> Government of South Africa, *Renewable Energy Feed in Tariff*, Government Gazette No. 32122, 2009.

produzione rinnovabile attraverso il settore privato<sup>60</sup>. L'obiettivo principale del programma era garantire l'approvvigionamento energetico del paese attraverso la diversificazione della generazione di energia. Nel contesto degli IPP, il ruolo di Eskom sarebbe stato limitato all'acquisto dell'elettricità prodotta e alla fornitura del collegamento alla rete. Un ulteriore obiettivo della progettazione degli IPP era affrontare le disuguaglianze nell'accesso all'energia, anche se come vedremo in maniera piuttosto ambigua, e soddisfare obiettivi di sviluppo socio-economico.

La procedura di accreditamento dei produttori di energia indipendenti è stata progettata sulla base di gare di appalto competitive. I partecipanti (IPP) potevano presentare le loro offerte durante aste previste entro certe finestre temporali, per poi essere valutati dal DME in base a due criteri: la tariffa di prezzo e gli impegni di sviluppo socio-economico. Le tre autorità regolatorie responsabili del processo di gara erano il Dipartimento dell'Energia, la Tesoreria di stato e la Banca di Sviluppo dell'Africa Australe. Tra il 2011 e il 2022 il programma ha visto l'apertura di sette sessioni di gara, in cui sono stati stipulati contratti per produrre oltre 11,500 MW di energia da fonti rinnovabili<sup>61</sup>.

Inizialmente, l'offerta tariffaria rappresentava il 70% del punteggio di valutazione mentre la componente di sviluppo economico rappresentava il 30%. Tuttavia, questi criteri sono stati recentemente aggiornati per le finestre di gara 5 e 6 (Aprile 2021 e Ottobre 2022). Secondo il DME<sup>62</sup>, i criteri sono cambiati per favorire gli IPP creando gare di appalto più efficienti e una procedura di produzione di energia più snella. In base a queste nuove disposizioni, la valutazione degli IPP assegna il 90% all'offerta tariffaria e il 10% a iniziative volte a favorire una più ampia partecipazione all'economia da parte della popolazione nera (*Broad-Based Black Economic Empowerment*). Gli impegni per lo sviluppo socio-economico sono ancora inclusi negli accordi tra IPP e il DME, ma non sono più oggetto di valutazione.

Lo componente di sviluppo socio-economico del programma REIPPPP include sette aspetti principali, che configurano i dettami entro cui gli IPP si impegnano a promuovere iniziative di Responsabilità Sociale d'Impresa. Questi comprendono la creazione di posti di lavoro, mirata a favorire l'occupazione per la popolazione nera all'interno della comunità locale durante la fase di costruzione. Inoltre, il programma impone all'IPP una spesa percentuale in beni e servizi "made in South Africa". La titolarità locale è un altro elemento cruciale, richiedendo che l'IPP offra quote di proprietà del progetto a entità e comunità sudafricane. L'approvvigionamento preferenziale è dettato da criteri di inclusività di genere e nell'ambito delle disposizioni del *Broad-Based Black Economic Empowerment*. Il criterio di inclusività della popolazione nera è anche garantito a livello manageriale, sia attraverso assunzioni dedicate, sia attraverso iniziative che mirano a promuovere la formazione di imprenditori e proprietari di aziende neri. Infine, i programmi di sviluppo socio-economico si prefiggono di rispondere ai bisogni delle comunità locali ospitanti i progetti.

Eberhard e Naude hanno osservato che, sebbene questi criteri siano fondamentali per rafforzare il consenso politico locale verso le rinnovabili, hanno comportato un aumento dei costi per gli IPP<sup>63</sup>. Secondo l'ufficio IPP<sup>64</sup>, le IPP delle prime quattro finestre d'offerta hanno previsto attività di sostegno alla

<sup>60</sup> Si veda <https://www.ipp-projects.co.za/>.

<sup>61</sup> *Ibidem*.

<sup>62</sup> *Ibidem*.

<sup>63</sup> A. Eberhard, R. Naude, *The South African Renewable Energy Independent Power Producer Procurement Programme: A review and lessons learned*, in *Journal of Energy in Southern Africa*, vol. 27, n. 4, 2016.

<sup>64</sup> Si veda <https://www.ipp-projects.co.za/>.

proprietà comunitaria locale attraverso l'assegnazione di azioni a *trust* comunitari, inizialmente finanziati tramite prestiti. Si stima che i ritorni per questi trust possano arrivare a circa 15,5 miliardi di rand nell'arco di un ciclo di vita di vent'anni, ma gran parte del denaro inizierà a fluire nelle comunità solo a partire dal 2028, a causa degli obblighi di rimborso del debito.

Inoltre, l'ufficio IPP richiede che i progetti di sviluppo socio-economico si concentrino su cinque settori principali: assistenza sanitaria, assistenza sociale, istruzione e competenze, amministrazione generale e sviluppo d'impresa. Le IPP devono presentare rapporti trimestrali, e il mancato rispetto degli impegni può portare alla risoluzione degli accordi di acquisto di energia.

## 8. CONTESTAZIONI ATTORNO ALLA POLITICA ENERGETICA E ALLA TRANSIZIONE GIUSTA

L'introduzione dell'energia rinnovabile nel mix energetico del Sudafrica attraverso il REIPPPP è stato caratterizzato da numerose sfide ed è stato oggetto di contestazioni. Le principali preoccupazioni legate al REIPPPP sono state formulate in relazione al futuro dell'industria del carbone, al potenziale aumento delle tariffe elettriche, alla misura in cui le rinnovabili sono effettivamente in grado di porre rimedio all'instabilità della rete elettrica del paese, e alla scarsa capacità del settore di creare posti di lavoro.

Queste istanze, portate avanti ad esempio dall'influente sindacato dei metalmeccanici, il NUMSA, hanno messo in discussione l'urgenza dello sviluppo e dell'espansione del settore delle energie rinnovabili e la capacità del settore di promuovere gli obiettivi di sicurezza e giustizia energetica. Il sindacato ha messo in luce che se la transizione energetica fosse effettivamente inevitabile, questa avrebbe dovuto essere effettivamente "giusta". Con questo il sindacato intendeva rivendicare la possibilità per i lavoratori del settore del carbone e coloro che dipendono dalle miniere per il loro sostentamento di essere riqualificati e in qualche modo integrati nella nuova economia *green*. NUMSA ha espresso con estrema fermezza il suo dissenso nei confronti del programma REIPPPP: «Il governo ha troppa fretta di distruggere le vite dei lavoratori a causa degli interessi commerciali politicamente connessi nello spazio delle energie rinnovabili»<sup>65</sup>. Allo stesso tempo, il sindacato ha sottolineato a più riprese di non essere contro le energie rinnovabili, ma piuttosto contro le modalità di implementazione del programma REIPPPP.

In linea con i timori delle parti sociali, e in maniera provocatoria, van Diemen sostiene che il cambiamento climatico non è l'unica minaccia che il Sudafrica si trova oggi ad affrontare<sup>66</sup>; il paese si confronta con una transizione energetica verso un'economia a basse emissioni che potrebbe essere molto dannosa, specialmente in assenza di un credibile regolamentazione, e quindi ingiusta.

Altre considerazioni sono state sollevate nei confronti di come il REIPPPP affronta il tema della sostenibilità. Baker<sup>67</sup>, critica le modalità attraverso cui il REIPPPP è stato formulato inizialmente, sostenendo apertamente che abbia favorito le aziende di energia rinnovabile già consolidate e altamente capitalizzate. Come indicato in precedenza, l'opposizione politica più significativa al REIPPPP è emersa sull'onda delle preoccupazioni per la potenziale perdita di posti di lavoro nel settore del carbone, che

<sup>65</sup> P. Hlubi-Majola, *Green capitalism is not the solution to South Africa's energy crisis*, in *City Press*, 1 Maggio 2022, <https://www.news24.com/citypress/voices/green-capitalism-is-not-the-solution-to-south-africas-energy-crisis-20220501>.

<sup>66</sup> E. Van Diemen, *Climate Commission: What needs to be done to give immediate effect to South Africa's just transition*, in *Daily Maverick*, 13 Marzo 2022.

<sup>67</sup> L. Baker, *Renewable energy*, cit.

hanno portato a ritardi nella firma dei contratti IPP nelle finestre d'offerta 3.5 e 4 del 2018<sup>68</sup>. NUMSA e Transform RSA hanno protestato a lungo in modo da interdire la firma, sostenendo che l'avvio di progetti di energia rinnovabile avrebbe comportato pesanti perdite di posti di lavoro nel settore del carbone<sup>69</sup>. In quella fase, l'attivismo ambientale esprimeva il timore che l'interruzione del programma e il ritardo nell'apertura delle finestre d'offerta fosse un segno di un possibile cambio di politica governativa verso il nucleare<sup>70</sup>. Tuttavia, Eskom ha successivamente rigettato le accuse di utilizzare a doppio filo le proteste contro le rinnovabili per porre fine al REIPPPP e percorrere strade alternative.

Come rilevato da Malope<sup>71</sup>, il movimento sindacale del Sudafrica ha insistito affinché la transizione dai combustibili fossili allo sviluppo delle energie rinnovabili debba essere una “transizione giusta” che affronti l'urgente necessità di creare alternative per i lavoratori del carbone in primo luogo. Lo stesso sindacato NUMSA ha criticato il design del REIPPPP sulla base della sua forte dipendenza da investimenti privati con forte capacità di influenzare il processo decisionale e politico. Si rivela in questo senso tutta l'ambiguità della nozione di transizione giusta, un termine che da un punto di vista superficiale non può che mettere d'accordo tutti. La pratica del REIPPPP rivela che coniugare i principi di sviluppo sostenibile, sicurezza energetica, e giustizia sociale è tutt'altro che facile. Il tema di come affrontare le disuguaglianze sociali ereditate dall'apartheid attraverso politiche di mercato orientate al profitto rimane un nodo centrale, emblematico delle sfide e contraddizioni del percorso del Sudafrica dal 1994 in poi. Malope sostiene inoltre che la discussione politica sulla transizione giusta continua ad ignorare una domanda chiave: cosa comporta la transizione energetica per le comunità marginalizzate che ospitano i progetti di energia rinnovabile, molte dei quali collocati nella Provincia del Capo Settentrionale<sup>72</sup>?

Un altro tema importante riguarda la ricerca di potenziali alternative alle fonti energetiche rinnovabili. L'eredità del MEC ha fatto propendere alcuni a considerare il potenziale di fonti non rinnovabili come l'estrazione del gas di scisto e l'estrazione di energia nucleare – supportata dall'estrazione di uranio – come soluzioni più affidabili per affrontare il deficit energetico del Sudafrica. I sostenitori di queste alternative hanno messo in discussione la competitività delle tecnologie di estrazione delle rinnovabili rispetto ai combustibili fossili. Nel 2010 e di nuovo nel 2016 la decisione da parte del Governo di intraprendere prospezioni per verificare il potenziale estrattivo del gas di scisto nel Karoo è stato fortemente contestato da gruppi attivisti come le organizzazioni *Treasure the Karoo Action Group*, *Southern Africa Faith Communities Environment Institute*, e *Earthlife Africa*. Le organizzazioni ambientaliste sollevano la questione dell'impatto ambientale che comporterebbe l'estrazione del gas di scisto nel Karoo, che comporterebbe la perforazione e la contaminazione delle falde acquifere in una regione semi-arida e fortemente marginalizzata economicamente. Altri studi hanno messo in discussione le assunzioni circa i vantaggi economici predisposti negli studi di fattibilità commissionati<sup>73</sup>. La proposta di ricorrere all'energia nucleare in risposta alla crisi di approvvigionamento di Eskom ha anch'essa scatenato un acceso dibattito tra gruppi attivisti, Eskom e il Governo sudafricano riguardo al tema dei costi e ai rischi per la salute e la sicurezza.

<sup>68</sup> C. Yelland, *Op-Ed: No end in sight to Eskom delays in signing renewable energy PPAs*, in *Daily Maverick*, 7 Agosto 2017.

<sup>69</sup> B.J. Malope, *Power struggles*, cit.

<sup>70</sup> D. Fig, *Reluctant Embrace: Renewable Energy in South Africa*, in P. Shome, P. Sharma (eds.), *Emerging Economies in the New World Order: Food Security, Energy Security and the Role of Technology and Innovation*, Springer, 2014.

<sup>71</sup> B.J. Malope, *Power struggles*, cit.

<sup>72</sup> *Ibidem*.

<sup>73</sup> X. Koyana, *Activists March against Govt's Nuclear Plans*, in *EWN*, 22 Febbraio 2017, si veda <http://ewn.co.za/2017/02/22/activists-march-against-govt-nuclear-plans>.

Gli argomenti a favore delle energie rinnovabili hanno indicato la necessità per il Sudafrica di sostenere in maniera più adeguata le iniziative in corso alla luce dell'acuirsi della crisi climatica e in relazione al costante calo dei costi delle energie rinnovabili.

Questa pluralità di elementi riflette la complessità attraverso cui diversi immaginari e aspettative si articolano attorno alla *just transition*. Jonathan Barnes ha mostrato come sindacati, comunità locali e attori governativi elaborino visioni divergenti della transizione, oscillando tra richieste di sviluppo inclusivo, difesa del lavoro esistente e apertura a nuove opportunità economiche<sup>74</sup>. Questa pluralità di posizionamenti spiega la natura conflittuale del dibattito e la difficoltà di definire un'agenda condivisa.

Accanto alle tensioni sociali, si pone anche il tema della sovranità energetica. Come sottolineato da Lekunze<sup>75</sup>, l'approccio sudafricano alla transizione è stato plasmato da logiche neoliberiste che hanno favorito la penetrazione di capitali privati e condizionalità esterne, riducendo lo spazio per politiche di controllo pubblico e di redistribuzione. Ciò evidenzia il rischio che la *just transition* si trasformi in un dispositivo retorico, senza garantire un effettivo riequilibrio nei rapporti di potere economico ed energetico.

Dagli albori della crisi energetica nel 2008, quando i primi tagli al carico della griglia elettrica sono risultati necessari, Eskom non è più stata in grado di soddisfare l'impennata della domanda di energia. Fino alle elezioni politiche del 2024, i *load-shedding* sono entrati nella quotidianità di tutti i sudafricani indistintamente nelle aree urbane e rurali, divenendo inoltre sinonimo della crisi di Eskom, dei presunti fenomeni di corruzione che vedono al centro la sua dirigenza, e delle difficoltà del Governo sudafricano di affrontare la crisi energetica. I costi in termini di mancate opportunità di sviluppo economico restano incalcolabili. Il dibattito politico da allora rimane acceso. La costruzione delle centrali elettriche di Medupi e Kusile non solo non ha risolto la crisi energetica sudafricana: alcuni sostengono che la crisi sia oggi più grave a seguito dell'impennata dei costi di costruzione che hanno contribuito significativamente ad aggravare le già precarie condizioni economiche di Eskom e l'accumularsi di accuse di corruzione.

## 9. CONCLUSIONI

In conclusione, il percorso della transizione energetica in Sudafrica mostra come la realizzazione di una *just transition* richieda una comprensione profonda delle complessità e delle specificità del contesto socioeconomico del paese. Il Sudafrica, segnato da un passato di ineguaglianze radicate dall'epoca dell'apartheid, affronta una tensione costante tra la necessità di giustizia sociale e lo sviluppo economico. Questa sfida si colloca in un contesto globale in cui la transizione energetica è fortemente influenzata dai principi del capitalismo contemporaneo, spesso orientati al profitto piuttosto che all'inclusione e all'equità. In questo scenario, la democratizzazione delle risorse energetiche, concetto centrale della transizione giusta, si scontra con la concentrazione storica del potere energetico nelle mani di grandi entità come Eskom e il complesso minerario-energetico.

Il concetto di *just transition*, sviluppato negli anni '90 dai movimenti sindacali nordamericani e successivamente ampliato, si è evoluto per promuovere non solo la protezione ambientale e la creazione di

---

<sup>74</sup> J. Barnes, *Divergent desires for the just transition in South Africa: An assemblage analysis*, in *Political Geography*, 97, 2022.

<sup>75</sup> R. Lekunze, *Rethinking the (Un)just transition: a review of the impact of neoliberal approaches to energy governance in South Africa*, in *Journal of Law, Society and Development*, vol. 11, n. 1, 2024.



nuove opportunità lavorative, ma anche l'idea di democrazia energetica. Quest'ultima aspira a trasferire il controllo delle risorse energetiche dalle grandi imprese alle comunità locali, per garantire che i benefici della transizione siano distribuiti equamente e a vantaggio di tutti. Tuttavia, nonostante le linee guida fornite dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO), che costituiscono un importante punto di riferimento per una transizione inclusiva e sostenibile, le sfide rimangono rilevanti, specialmente nel Sud globale. In Sudafrica, infatti, la dipendenza dall'industria mineraria e dal settore dei combustibili fossili rappresenta un ostacolo significativo verso una transizione sostenibile e socialmente giusta.

Per realizzare una transizione che sia equa e realmente sostenibile, sarà essenziale formulare politiche che siano capaci di generare energia sufficiente a sostenere una crescita economica inclusiva e accessibile. È fondamentale, inoltre, che queste politiche siano in grado di distribuire in modo equo l'energia prodotta, rendendola accessibile a tutti i cittadini e allo stesso tempo favorendo lo sviluppo di fonti rinnovabili. Questi obiettivi rappresentano delle sfide particolarmente ardue per paesi come il Sudafrica, dove i sistemi energetici contemporanei, basati su fonti non rinnovabili e a elevato impatto ambientale, risultano insostenibili sotto molteplici aspetti: sociale, economico e ambientale.

Il governo sudafricano ha cercato di istituzionalizzare il dibattito sulla transizione giusta attraverso il documento *A Framework for a Just Transition in South Africa*<sup>76</sup>, che propone una road-map per integrare obiettivi sociali, ambientali ed economici. Tale quadro riconosce la necessità di creare nuovi posti di lavoro sostenibili, rafforzare la resilienza delle comunità vulnerabili e promuovere l'accesso equo all'energia. Tuttavia, come evidenziano Swilling, Musango e Wakeford<sup>77</sup>, la traduzione pratica di questi principi si scontra con le contraddizioni di un modello di sviluppo che rimane profondamente legato alle logiche del *developmental state* e alla dipendenza dalle risorse carbonifere.

La transizione energetica, quindi, è inevitabilmente intrecciata a un insieme di agende in competizione, che impongono di conciliare crescita economica, giustizia sociale e sostenibilità. Solo attraverso un approccio che sappia rispondere efficacemente a queste esigenze contrastanti e che valorizzi la partecipazione delle comunità locali sarà possibile garantire un futuro energetico che non solo rispetti l'ambiente, ma sia anche equo e inclusivo per tutti i cittadini del Sudafrica.

---

<sup>76</sup> Presidential Climate Commission, *A Framework for a Just Transition in South Africa*, Johannesburg, Presidential Climate Commission, giugno 2022.

<sup>77</sup> M. Swilling, J. Musango, J. Wakeford, *Developmental States and Sustainability Transitions: Prospects of a Just Transition in South Africa*, in *Journal of Environmental Policy & Planning*, vol. 18, n. 5, 2016.

7 • 2 • 2025

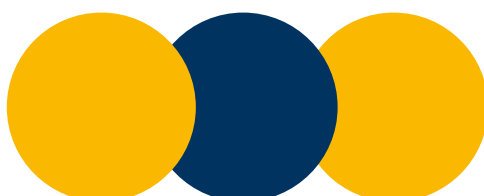


**Sezione speciale**  
**La pace come diritto e**  
**aspirazione**

**NAD**

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società

7 • 2 • 2025



## SEZIONE SPECIALE

# LA PACE COME DIRITTO E ASPIRAZIONE

Emanuele Brambilla, *Pax agostiniana* come dono interiore e compito giuridico-politico

Giovanni Cavaggion, Guerra in Ucraina e lettura “costituzionalmente orientata” del principio pacifista

Mirko Della Malva, Una riforma costituzionale per ottenere la pace? La tensione tra ordinamento costituzionale e diplomazia “coercitiva” nel conflitto armeno-azero sul Nagorno-Karabakh

Eva Palo, “*Peace for resources*”: la strategia americana nella regione centroafricana dei Grandi Laghi (1994-2025)

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società

7 • 2 • 2025



***Pax agostiniana* come dono interiore e  
compito giuridico-politico**  
Emanuele Brambilla

**NAD**

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società

## La pace come diritto e aspirazione

*PAX AGOSTINIANA* COME DONO INTERIORE  
E COMPITO GIURIDICO-POLITICO*PAX AGOSTINIANA* AS AN INNER GIFT AND A LEGAL-POLITICAL TASK

Emanuele Brambilla\*

 ORCID: EB 0009-0001-2566-7704

## ABSTRACT

[It.] Di fronte alle profonde divisioni e crescenti polarità che affliggono il tempo presente, il tema della pace risulta quanto mai attuale e carico di significato. L'articolo si pone l'obiettivo di indagare due differenti, ma convergenti, dimensioni della pace per come vengono intese da Agostino di Ippona. Partendo dalla sua vita personale e giungendo ai suoi scritti, verranno delineati questi due aspetti nel loro significato e contesto, facendo emergere la loro attualità particolare e illuminante.

**Parole chiave:** pace – Agostino – *tranquillitas ordinis* – giustizia – amore.

[Eng.] In view of the deep divisions and growing polarities afflicting the present, the theme of peace is more relevant and meaningful than ever. This article aims to investigate two different but converging dimensions of peace, as understood by Augustine of Hippo. Starting from his personal life and moving on to his writings, it outlines these two aspects in their meaning and context, highlighting their particular and illuminating relevance to the present.

**Keywords:** Peace – Augustin – *Tranquillitas ordinis* – Justice – Love.

---

\* Dottorando in Filosofia del diritto presso il Dipartimento di Scienze giuridiche “Cesare Beccaria” dell’Università degli Studi di Milano (ror: 00wj7c48) e Research Fellow presso l’*Information Society Law Centre* (ISLC). Il testo è stato referato internamente a cura della Direzione.





SOMMARIO: 1. La vita di Agostino all'insegna della ricerca della pace. 2. La pace come luce interiore. 3. La pace come impegno nella "cosa pubblica". 4. Considerazioni conclusive: *pax* agostiniana oggi



## 1. LA VITA DI AGOSTINO ALL'INSEGNA DELLA RICERCA DELLA PACE

Il tempo storico attuale, tormentato da molteplici conflitti, ha bisogno di riscoprire quale sia il "cuore" della pace. In questo percorso, Agostino d'Ippona risulta essere un esempio luminoso capace di rischiarare le tenebre del tempo presente per più ragioni, ma in particolare per due di carattere esistenziale.

La prima è il suo percorso interiore di avvicinamento alla verità di Dio, che lo porta ad aderire a varie filosofie e a frequentare molti luoghi e maestri, prima di giungere ad essere battezzato a Milano, nel 387. Agostino, infatti, fin dall'adolescenza e in particolare grazie alla lettura dell'*Hortensius* di Cicerone, comincia a concepire il desiderio della ricerca della verità e a sperimentare l'amore per la sapienza<sup>1</sup>. Questo moto interiore, gli permette di accostarsi alle Scritture, a cui era già stato introdotto in precedenza dalla madre Monica, senza che però la lettura gli infonda l'effetto sperato. L'inquietudine e il desiderio di conoscenza che lo abitano, lo spronano perciò ad avvicinarsi al manicheismo, a cui rimane fedele finché il deludente incontro con il maestro Fausto di Milevi lo conduce verso altri orizzonti<sup>2</sup>. Dal 383, dopo essere divenuto maestro di retorica a Roma e a Milano, attraversa una fase scettica, coltivando un profondo interesse per le omelie di Ambrogio e per la sua esegesi biblica<sup>3</sup>. In questo periodo, si accosta altresì alle opere dei filosofi neoplatonici Plotino e Porfirio, capaci di offrirgli una risposta valida al problema dell'esistenza del male, così scoprendo l'immaterialità e la trascendenza di Dio<sup>4</sup>. Il conseguente ritiro a Cassiciaco con degli amici e l'abbandono della carriera di retore per dedicarsi alla vita filosofica, gli danno l'occasione di leggere approfonditamente le lettere di san Paolo, che lo convincono a convertirsi definitivamente al cristianesimo e a farsi battezzare da Ambrogio<sup>5</sup>.

Questa breve ricognizione biografica è fondamentale per comprendere il tormento e la fatica interiore sperimentati da Agostino prima di scoprire dove dimora la vera pace e in cosa essa consista.

La seconda ragione risiede nell'impatto di due eventi bellici decisivi per la sua vicenda personale: il

<sup>1</sup> «Quel libro mutò il mio pensiero, e mutò perfino le mie preghiere che rivolgevo a Te, Signore, e fece diventare le mie aspirazioni e i miei desideri diversi da prima. Improvvisamente ogni vana speranza perse per me valore; con incredibile ardore del cuore desideravo la sapienza immortale [...]. L'amore della sapienza ha il nome greco di "filosofia", e la lettura di quel libro accendeva in me l'amore per essa». Agostino, *Confessionum* III, 4, 7-8.

<sup>2</sup> «Durante quei circa nove anni nei quali con il mio animo vagabondo davo ascolto alle teorie dei Manichei, aspettavo con grande ansia l'arrivo di quel celebre Fausto [...]. Dopo che mi risultò abbastanza chiaro che Fausto era incompetente nelle arti nelle quali avevo creduto che eccellesse, incominciai a disperare che egli fosse in grado di spiegarmi e di risolvermi quelle questioni che mi turbavano». Agostino, *Confessionum* V, 6, 10 – 7, 12.

<sup>3</sup> «Lo ascoltavo con attenzione quando parlava al popolo, però non con l'intenzione con la quale avrei dovuto ascoltarlo, ma come per esaminare la sua eloquenza [...]. Per quanto riguarda [...] i contenuti non c'era paragone: infatti, quello [Fausto] andava vagando nelle false favole manichee, questo [Ambrogio], invece, dava i più salutari ammaestramenti di salvezza». Agostino, *Confessionum* V, 13, 23.

<sup>4</sup> Agostino, *Confessionum* VII, 9, 13-15.

<sup>5</sup> Con il battesimo l'angoscia si dissolve e sopraggiungono pace e consolazione: «Fui battezzato, e fuggì da me l'angoscia della vita passata». Agostino, *Confessionum* IX, 6.

sacco di Roma del 410, condotto dai Visigoti di Alarico, e l'assedio di Ippona del 430 da parte dei Vandali di Genserico. Il primo, sperimentato indirettamente, causa in lui una grande crisi teologico-politica, che sfocia nella composizione del *De Civitate Dei*, in cui propone una risposta a questo evento<sup>6</sup>. Il secondo, vissuto direttamente, gli infonde una profonda tristezza, non tanto per sé stesso, ormai anziano e malato, ma per il futuro dei fedeli a lui affidati<sup>7</sup>.

Da ciò si comprende come tutta la vita di Agostino parli della ricerca della pace, non intesa semplicemente come l'assenza del male e delle avversità, ma come qualcosa di molto più profondo, capace di riunire la dimensione dell'anima a quella della vita nella società.

## 2. LA PACE COME LUCE INTERIORE

La pace è anzitutto un moto e un desiderio interiore che tocca tutti gli esseri, tanto che addirittura coloro che sembrano contraddire tale aspirazione con la propria condotta non ne sono privi. A questo proposito, nel libro XIX del *De Civitate Dei* Agostino argomenta che anche chi vuole la guerra, non la desidera come fine in sé, ma la utilizza come mezzo per raggiungere un'ulteriore e differente condizione di pace. Costoro, infatti, «non vogliono che non vi sia la pace ma che vi sia quella che essi vogliono»<sup>8</sup>, ossia desiderano mutare la pace presente con una pace futura e di diversa natura. Tutti desiderano qualcosa che si chiama “pace”, ma non tutti le conferiscono la medesima definizione o lo stesso contenuto. Dunque, ci deve essere un vero concetto di pace, tramite il quale misurare gli altri, per evitare che una pluralità di definizioni porti ad aspirazioni distorte che in realtà negano ciò che la pace è davvero. Vi è, pertanto, una retorica “della pace” che non è “per” la pace, cosa che anche e soprattutto oggi, si sperimenta in maniera molto evidente.

Agostino, ritiene che la pace sia il “luogo proprio” a cui tende la persona umana. Così come il peso di ciascun corpo lo trascina verso il luogo che gli è proprio, allo stesso modo anche l'uomo ha un proprio peso che lo porta verso un determinato luogo. Il peso che trascina l'uomo verso la pace come suo luogo proprio è l'amore, in particolare quello ricevuto gratuitamente da Dio. Ciò significa che vi è un ordine nel mondo, ma anche nel cuore e nella vita dell'uomo, che quest'ultimo deve seguire per dimorare nella pace<sup>9</sup>. Tale ordine è sia interno sia esterno all'uomo e senza di esso non può esserci la pace in quanto «le cose che sono fuori dell'ordine, non hanno pace; rientrano nell'ordine, e subito hanno pace»<sup>10</sup>.

Di conseguenza, esiste una sorta di “scala” nella quale ogni gradino rappresenta una forma diversa di pace, che, accordandosi con le precedenti e le successive, forma un tutt'uno. I primi cinque gradi si riferiscono all'interiorità della persona, i restanti all'esteriorità, con un'apertura escatologica finale.

La pace interna, fra altri elementi, si ha quando gli appetiti e i desideri sono in quiete ordinata fra loro e quando c'è un accordo fra il pensiero e l'azione che ne dovrebbe conseguire. In un senso più alto,

<sup>6</sup> «Roma era stata distrutta dalla violenta e disastrosa irruzione dei Goti, guidati dal re Alarico [...]. Ardendo di zelo per la casa di Dio decisi di scrivere dei libri su *La città di Dio*, per controbattere i loro errori blasfemi». Agostino, *Retractationum* II, 43, 1.

<sup>7</sup> Possidio, testimone dell'assedio e della malattia di Agostino, ne racconta gli ultimi momenti di vita: «Ed ecco, durante il terzo mese dell'assedio si mise a letto con la febbre e questa fu l'ultima malattia che l'afflisse». Possidio, *Vita Sancti Aurelii Augustini* 29, 3.

<sup>8</sup> Agostino, *De Civitate Dei* XIX, 12, 1.

<sup>9</sup> «La nostra pace è il nostro luogo [...]. Il corpo, col suo peso, tende a luogo che gli è proprio [...] Il mio peso è il mio amore; da esso sono portato ovunque sono portato». Agostino, *Confessionum* XIII, 9, 10.

<sup>10</sup> Agostino, *Confessionum* XIII, 9, 10.

inoltre, la pace dell'anima e del corpo si raggiunge quando si hanno la salute ed una vita ordinata, in cui i turbamenti e l'insoddisfazione non prendono il sopravvento<sup>11</sup>. Come si evince, la pace corrisponde all'armonia e all'ordine di tutta una serie di aspetti della vita, che ciascuno sperimenta in forme diverse.

### 3. LA PACE COME IMPEGNO NELLA “COSA PUBBLICA”

La pace, pertanto, è un'aspirazione profonda che abita nel cuore dell'uomo e riguarda la collaborazione armonica di tutti gli aspetti della sua persona. Tale “ordine interiore”, tuttavia, non può esimersi dall'esprimersi esteriormente, verso gli altri e il mondo. Questo uscire da sé stessi per andare incontro all'altro, oltre ad essere un elemento costitutivo della natura umana<sup>12</sup>, per Agostino deriva dallo statuto ontologico della pace, che fa sì che essa appartenga «originariamente all'ordine dell'essere»<sup>13</sup>.

I gradi esteriori sono la pace generale fra gli uomini, la pace domestica e quella della città. I primi due indicano la ricerca della concordia con gli altri e l'imprescindibile vocazione umana di apertura all'altro da sé. La pace domestica, data dal fatto che ciascuno con il proprio ruolo e la donazione reciproca contribuisce al bene comune del nucleo familiare, dovrebbe riflettersi anche nella pace che si stabilisce fra cittadini in un determinato ordinamento politico-sociale<sup>14</sup>.

La città è, pertanto, una «moltitudine di persone unite dal vincolo della concordia»<sup>15</sup>; senza questo assunto fondamentale, infatti, non potrebbero esserci nemmeno la città stessa e l'ordinamento politico. In questo quadro, la pace va perseguita «entro una scala che si dispone tra un minimo (non nuocere a nessuno) e un massimo (giovare a chiunque sia possibile)» tanto che l'attuale differenza «tra libertà negativa, come assenza di vincoli o condizioni esterne, relativa soprattutto alla sfera esteriore della politica, e libertà positiva, come espressione autonoma di singole scelte personali» trova qui il suo fondamento<sup>16</sup>.

Detto altrimenti, Agostino sprona a decidersi circa quale modalità di esistenza attuare nella vita terrena<sup>17</sup>, chiarendo che da questa scelta dipende anche il bene comune. L'*amor sui* costituisce perciò una forza antisociale, capace di disgregare la comunità e di rompere qualsiasi tipo di rapporto personale e istituzionale. Al contrario, l'*amor Dei* porta verso l'Altro e gli altri, rendendo capace l'uomo di desiderare e accogliere il bene del suo prossimo come se fosse un bene per sé stesso. L'Ipponate, sul tema, fa un esempio molto interessante e attuale: quello della gelosia. Questo sentimento, riletto in un'ottica politica e sovra-personale, assume una portata devastante, poiché fa vedere persino in coloro che si definirebbero “alleati”, qualcuno con cui si è in competizione per il possesso esclusivo di un certo bene<sup>18</sup>. La pace, invece, è una medicina in grado di debellare questo vizio e di permettere il raggiungimento dell'unità<sup>19</sup>.

<sup>11</sup> Agostino, *De Civitate Dei* XIX, 13, 1.

<sup>12</sup> Nel cuore dell'uomo è iscritto un desiderio di partecipazione e di condivisione di vita con gli altri, che deve essere protetto dal vincolo della concordia. Agostino, *De Civitate Dei* XII, 21.

<sup>13</sup> L. Alici, *Quando la pace si dice in molti sensi*, in L. Alici (a cura di), *Il libro della pace. La città di Dio*, XIX, La Scuola, 2018, 64.

<sup>14</sup> Ordine sociale che è il prolungamento di quello ontologico della pace, che tocca trasversalmente tutto l'essere creato. A.I. Bouton-Touboul, *L'ordre caché. La notion d'ordre chez saint Augustin*, Institut d'Etudes Augustiniennes, 2004, 602-603.

<sup>15</sup> Agostino, *Epistolae* 138, 2, 10.

<sup>16</sup> L. Alici, *Quando la pace si dice in molti sensi*, cit., 71-72.

<sup>17</sup> «L'esistenza nel *saeculum* è uguale e comune a tutti, i fondamenti del loro collocarsi esistenziale sono tuttavia diversi». Si tratta, dunque, di scegliere che “dover essere” assumere e come collocarsi nel mondo». V. Grossi, *La pace in Agostino d'Ipbona. Aspetti antropologici e sociali*, in *Vox Patrum*, No. 49, 2006, 215.

<sup>18</sup> Si trasli il ragionamento in un'ottica geopolitica e si pensi, ad esempio, all'importanza strategica delle risorse dell'Artico e della Groenlandia. Per un quadro generale, si veda: G. Leclerc, *Greenland: Caught in the Arctic Geopolitical Contest*, marzo 2025, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769527/EPRS\\_BRI\(2025\)769527\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769527/EPRS_BRI(2025)769527_EN.pdf).

<sup>19</sup> «Medicina che guarisce questo vizio è la pace, per la quale, se desideriamo cose che possono essere raggiunte da tutti

Tale *libido dominandi*<sup>20</sup> che caratterizza la politica e la geopolitica, non preclude, tuttavia, la possibilità che queste ultime possano essere direzionate verso il bene, a patto di riconoscerne il carattere esclusivamente terreno e di evitarne un'indebita assolutizzazione. Detto altrimenti, governanti e governati sono accomunati dalla condivisione delle difficoltà del tempo presente, seppur vissute sotto differenti prospettive e responsabilità. Tale comune condizione, nello specifico, è arricchita dall'interpretazione della persona umana come *imago Dei* in cui riluce la presenza di Cristo. Questo fondamento è il vero e proprio salto di qualità rispetto alla visione prettamente romana della pace, quale si ha in Seneca, ed è l'unico in grado di rendere ragione dell'esercizio del potere inteso come servizio, dedizione e cura<sup>21</sup>. Nel fare questo, evidentemente, non può venire meno il carattere essenziale della giustizia, intesa come virtù in grado di custodire la felicità nella comunità politica e ordinare armonicamente le varie parti della società:

Pratica la giustizia e avrai la pace; e in tal modo giustizia e pace si scambieranno baci. Che se al contrario non amerai la giustizia, non potrai conseguire la pace: poiché queste due [...] si amano tra loro e si danno dei baci; per cui solo chi pratica la giustizia consegue la pace che bacia la giustizia. Sono due amiche! Tu ne vorresti forse una, ma non pratichi l'altra. Difatti non c'è nessuno che rifugga dal volere la pace, mentre al contrario non tutti sono disposti a praticare la giustizia. Chiedi agli uomini se vogliano o no la pace. Tutta l'umanità, senza eccezioni, ti risponderà a una voce che se l'augura, che vi aspira, che la vuole e l'ama. Ma allora ama anche la giustizia!<sup>22</sup>

In tal modo, si può recuperare il rapporto fra responsabilità (e responsabilizzazione<sup>23</sup>) personale e sociale, dimensioni che non possono essere scisse in questo caso, perché capaci di rendere tale prospettiva maggiormente coerente.

#### 4. CONSIDERAZIONE CONCLUSIVE: LA PAX AGOSTINIANA OGGI

In definitiva, per Agostino la pace non solo “ha” valore, ma soprattutto “è” valore<sup>24</sup>.

Un valore di stampo ontologico, che tocca tutti gli esseri, tanto che egli ne definisce il tipo più alto come «tranquillitas ordinis»<sup>25</sup>. Dunque, la pace è un valore pre-giuridico e prepolitico, capace, proprio per tale precedenza, di illuminare questi due ambiti.

Il tempo e le parole di Agostino, così cronologicamente distanti da quello attuale, risultano pertanto più vicini di quanto si pensi<sup>26</sup>, anche dal punto di vista del “contenuto” degli eventi. Così come il sacco

coloro che le desiderano, spinge questo stesso desiderio a formare l'unità». Agostino, *Expositio epistolae ad Galatas*, 56.

<sup>20</sup> Espressione che ricorre più volte nel *De Civitate Dei*, indicante la brama di dominio.

<sup>21</sup> «Nella casa del giusto, che vive di fede ed è ancora esule dalla sublime città del cielo, anche coloro che comandano sono a servizio di coloro ai quali apparentemente comandano. Non comandano infatti nella brama del signoreggiare ma nel dovere di provvedere, non nell'orgoglio dell'imporsi, ma nella compassione del premunire». Agostino, *De Civitate Dei* XIX, 14.

<sup>22</sup> Agostino, *Enarrationes in Psalmos* 84, 12.

<sup>23</sup> Intesa nel senso di “accountability”, ossia del rendere conto di ciò che si compie.

<sup>24</sup> «Agostino risolve la questione della pace ponendola [...] sul piano dell'essere, prioritario e condizionante il piano del valore». S. Cotta, *La pace fra interiorità e intenzionalità. La posizione agostiniana* in R. Piccolomini (a cura di), *Interiorità ed intenzionalità nel “De Civitate Dei” di Sant'Agostino*, Institutum Patristicum Augustinianum, 1991, 50.

<sup>25</sup> Agostino, *De Civitate Dei* XIX, 13, 1.

<sup>26</sup> Hannah Arendt ritiene che Agostino, a causa della caduta della città-stato, sia stato l'ultimo, dal punto di vista cronologico, ad aver compreso e sperimentato il significato di *vita activa* in politica. «Con la scomparsa dell'antica città-stato – sant'Agostino era forse l'ultimo a sapere almeno cosa significasse un tempo essere cittadino – il termine *vita activa* perdette il suo significato specificamente politico e indicò ogni genere di partecipazione attiva alle cose di questo mondo» H. Arendt, *Vita activa*, Bompiani, 2016, 12.

di Roma rappresenta una svolta epocale per la comprensione che l'Impero aveva di sé stesso, allo stesso modo la decadenza dell'Occidente, l'emergenza di nuove potenze e la crescente conflittualità nei discorsi e nelle azioni a livello di politica internazionale, spingono ad una riflessione sul momento storico attuale<sup>27</sup>.

Agostino insegna che anche nei momenti di crisi e, addirittura in quelli in cui sembra avvenire un cambio epocale, la concordia e l'armonia, intese come accordo sinfonico che mantiene l'unità pur nella differenza di suoni, diventano le caratteristiche di quella *caritas* che è fonte di coesione sociale. Le laceranti divisioni del tempo presente possono essere ricucite e superate solo se la pace diventa un fine da perseguire in sé e non un semplice accordo fra le parti che accantoni momentaneamente il *casus belli*, generalmente inteso<sup>28</sup>.

In conclusione, la pace fiorisce quando si superano le cause della conflittualità e si rende tutti partecipi di tale maturazione umana e sociale:

se ami la pace [...] abbi compassione di chi non ama quello che tu ami, di chi non possiede quello che possiedi tu. L'oggetto del tuo amore è di tal natura che non comporta invidia da parte di chi partecipa con te allo stesso possesso. Chi possiede la stessa pace che possiedi tu, non per questo fa diminuire il tuo possesso. Se tu desideri un determinato bene terreno, è difficile che non porti un po' d'invidia a chi ne possiede più di te [...] Se invece ami, tieni, possiedi la pace, puoi invitarne quanti vuoi alla partecipazione di questo possesso. Anzi, i suoi confini si allargano quanto più cresce il numero di coloro che la posseggono. Una casa terrena non contiene più di un certo numero di abitanti. In quanto alla pace essa cresce in proporzione del numero di chi ne usufruisce.<sup>29</sup>

---

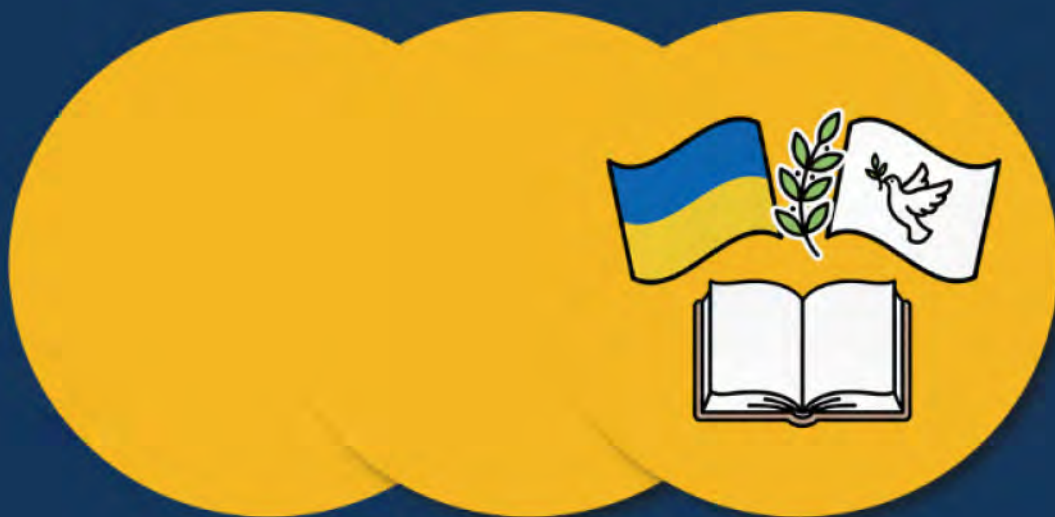
<sup>27</sup> Agostino scrive a Dario, governatore dell'Africa, raccomandandogli di disarmare le parole e il modo di agire: «titolo più grande di gloria è proprio quello di uccidere la guerra con la parola, anziché uccidere gli uomini con la spada, e procurare o mantenere la pace con la pace e non già con la guerra». Agostino, *Epistola* 229, 2.

<sup>28</sup> In questa prospettiva, l'amore inteso come *caritas*, lungi dall'essere fonte di debolezza come alcuni ritengono, diventa una risposta riparativa alle conflittualità sociali e nazionali, nonché una potenza «generativa e istitutiva» del rapporto fra cittadini e nazioni. L. Alici, *Quando la pace si dice in molti sensi*, cit., 95.

<sup>29</sup> Agostino, *Discorso* 357.



7 • 2 • 2025



**Guerra in Ucraina e lettura  
“costituzionalmente orientata”  
del principio pacifista**  
Giovanni Cavaggion

**NAD**

Nuovi Autoritarismi e Democrazie.  
Diritto, Istituzioni, Società

## La pace come diritto e aspirazione

GUERRA IN UCRAINA E LETTURA  
“COSTITUZIONALMENTE ORIENTATA”  
DEL PRINCIPIO PACIFISTAWAR IN UKRAINE AND ‘CONSTITUTIONALLY ORIENTED’  
INTERPRETATION OF THE PACIFIST PRINCIPLE*Giovanni Cavaggion \** ORCID: GC 0000-0002-1130-8938

## ABSTRACT

[It.] Il saggio analizza l'evoluzione dell'interpretazione del “principio pacifista” inscritto all'articolo 11 della Costituzione italiana a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina del 2022. La “clausola pacifista” della Costituzione italiana è stata storicamente interpretata alternativamente come una rigorosa “clausola di neutralità” (con l'eccezione della guerra per la difesa della patria), ovvero come una clausola interamente dipendente dal diritto internazionale per il suo funzionamento. Tuttavia, la guerra in Ucraina, per via delle sue caratteristiche peculiari, ha portato queste due interpretazioni “classiche” alle loro conseguenze estreme, evidenziando le loro rispettive criticità, e aprendo, forse, la via per una nuova interpretazione “costituzionalmente orientata”. Il saggio esplora questa possibilità, proponendo un'interpretazione dell'articolo 11 alla luce del sistema dei principi costituzionali fondamentali e, dunque, del sistema di valori su cui la Costituzione repubblicana è stata edificata.

**Parole chiave:** principio pacifista – articolo 1 – pace – guerra – invasione russa dell'Ucraina – principio di apertura internazionale.

[ENG.] The essay analyses the evolution in the interpretation of the “pacifist principle” enclosed in article 11 of the Italian Constitution in the aftermath of the Russian invasion of Ukraine of 2022. As a matter of fact, the Italian “pacifist clause” has been historically interpreted either as a strict “neutrality clause” (save for wars for the defence of the homeland) or as a clause entirely dependent on international law in its actual functioning. However, the war in Ukraine, due to its unique features, has brought these two “historical” interpretations to their extreme consequences, highlighting their shortcomings, and thus seemingly opening the way for a possible new “constitutionally oriented” interpretation. The essay explores this possibility, arguing that the pacifist clause of article 11 must be interpreted in light of the system of constitutional fundamental principles and, therefore, of the system of values on which the republican Constitution was built.

**Keywords:** Pacifist Principle – Article 11 – Peace – War – Russian Invasion of Ukraine – Internationalist Principle.

\* Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi di Milano. Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. Il presente contributo si colloca nell'ambito delle attività del progetto “The ‘pacifist principle’ in the Italian and Japanese Constitutions in the wake of the war in Ukraine” (PEACE-ITA-JPN), bando My First SEED Grant 2023, finanziato dall'Università degli Studi di Milano e dal Ministero dell'Università e della Ricerca, PNR, D.M. n. 737/2021.



SOMMARIO: 1. Introduzione: un principio costituzionale “pacifista”? 2. Le due interpretazioni storicamente prevalenti (e confliggenti) della “clausola pacifista” della Costituzione italiana (cenni). 3. Le caratteristiche peculiari del conflitto in Ucraina e la “fibrillazione” delle interpretazioni “classiche” dell’articolo 11 Cost. 4. Verso un’interpretazione “costituzionalmente orientata” (e autosufficiente) della clausola pacifista. 5. Conclusioni.



## 1. INTRODUZIONE: UN PRINCIPIO COSTITUZIONALE “PACIFISTA”?

Il principio fondamentale di ripudio della guerra e di apertura internazionale inscritto all’articolo 11 Cost. è probabilmente una delle norme più rappresentative della Costituzione italiana del 1948, che vale a permeare l’intero impianto assiologico su cui l’ordine repubblicano è stato edificato.

La cosiddetta “clausola pacifista” è, del resto, il prodotto emblematico del particolare contesto storico (o, se si vuole, dello “*Zeitgeist*”) in cui la Costituzione è stata scritta, e dunque del profondo sentimento di repulsione della società italiana – reduce dal secondo conflitto mondiale e dalle disastrose politiche bellicistiche del regime fascista – per l’idea stessa di “guerra” come strumento di dominio, di conquista, e di affermazione delle proprie ragioni nelle relazioni internazionali<sup>1</sup>. L’intento del Costituente nella formulazione dell’articolo 11 era, allora, quello di offrire al mondo l’immagine di un’Italia rinnovata: una liberaldemocrazia matura, pronta, infine, ad assumere un ruolo costruttivo e leale nell’ambito della comunità degli Stati<sup>2</sup>.

Tale intento emerge, a ben vedere, già a partire dalla scelta di utilizzare il termine “ripudio”, che deve certamente essere inteso come “riassuntivo” delle due prescrizioni del Patto Briand-Kellogg del 1928 (e dunque contiene tanto la “rinuncia” quanto la “condanna” della “guerra”)<sup>3</sup>, e che è però altresì provvisto di una portata per certi versi meta-giuridica, imputabile alla volontà di testimoniare il fatto che la Repubblica e il suo popolo ritengono che la “guerra” non sia nella disponibilità dello Stato sovrano (o addirittura, come si era storicamente ritenuto, un suo “diritto”), qualcosa a cui esso può liberamente scegliere di “rinunciare”, ma si colloca, piuttosto (e, come si dirà, salvo eccezioni) al di là dell’orizzonte di ciò che è giuridicamente (e moralmente) consentito nelle relazioni tra i popoli.

Per queste ragioni, la dottrina è sostanzialmente unanime nel ritenere che il ripudio della guerra affidato all’articolo 11 Cost. sia genuinamente espressivo di un valore trasversale e condiviso tra le forze politiche, sociali, economiche e culturali che animavano la comunità statuale italiana del Secondo Dopoguerra, determinata ad affidare alla Costituzione il progetto di una società e di una comunità internazionale fondate sulla pace e sulla giustizia, la cui costruzione viene, pertanto, elevata a compito

<sup>1</sup> Si vedano M. Cartabia, L. Chieffi, *Art. 11*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, 2006, §1.1.

<sup>2</sup> Si veda M. Benvenuti, *Il principio del ripudio della guerra nell’ordinamento costituzionale italiano*, II ed., Jovene, 2010, 18 ss.

<sup>3</sup> Cfr. in punto il celebre intervento di Meuccio Ruini, in Assemblea Costituente, sessione del 24 marzo 1947. L’articolo 1 del Patto recitava, come noto, “Le alte parti contraenti dichiarano solennemente in nome dei loro popoli rispettivi di condannare il ricorso alla guerra per la risoluzione delle divergenze internazionali e di rinunciare a usarne come strumento di politica nazionale nelle loro relazioni reciproche”. Si vedano in punto: A. Di Giovine, *Guerra e democrazia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2003; M. Benvenuti, *Il principio del ripudio della guerra nell’ordinamento costituzionale italiano*, 33 ss.

indefettibile dei pubblici poteri con norma “fondamentale” e immediatamente precettiva<sup>4</sup>. Se così stanno le cose non è casuale, allora, che l’inclusione della rinuncia alla guerra nel testo costituzionale sia caratteristica comune agli ordinamenti delle tre potenze sconfitte dell’Asse<sup>5</sup> – in alcuni casi (come quello italiano) su base (sostanzialmente) volontaria, in altri (come in quello giapponese) per via di un’espressa imposizione da parte delle potenze vincitrici –, e che tale rinuncia abbia assunto, nelle rispettive società, un profondo valore identitario<sup>6</sup>.

E tuttavia, nonostante l’indubbia trasversalità (e popolarità) del ripudio della guerra nella società italiana, la prima proposizione dell’articolo 11 si è rivelata, nel tempo, una delle norme più controverse della Costituzione.

È dubbia, a ben vedere, finanche la possibilità di qualificarla effettivamente alla stregua di una clausola “pacifista” in senso proprio, dal momento che l’articolo 11, al contrario, ad esempio, dell’articolo 9 della Costituzione giapponese<sup>7</sup>, non contiene una rinuncia totale e assoluta alla violenza nelle relazioni internazionali o una promessa di neutralità perpetua, prevedendo invece almeno alcuni casi in cui la guerra è indubbiamente consentita o, quantomeno, non inequivocabilmente vietata. Il riferimento è, *in primis*, alla guerra per la difesa della patria prescritta dall’articolo 52 Cost. Il riferimento è, in secondo luogo, alle varie tipologie di “guerra” cui l’Italia ha partecipato, nella storia repubblicana, nella più ampia cornice offerta dal diritto internazionale e dalle organizzazioni che di esso sono espressive, senza che ciò abbia dato adito a pronunce di illegittimità costituzionale da parte della Consulta o a interventi di indirizzo politico costituzionale da parte del Presidente della Repubblica (nella sua duplice veste di garante della Costituzione e di comandante delle Forze armate e presidente del Consiglio supremo di difesa)<sup>8</sup>.

Sulla portata performativa del principio di cui all’articolo 11 Cost. si è, pertanto, a lungo interrogata la dottrina, nel tentativo di perimetrare le sfere di “costituzionalmente vietato”, “costituzionalmente doveroso”, e “costituzionalmente consentito” che esso disegna nella sua interazione dinamica con le altre norme della Costituzione.

Invero, il principio costituzionale pacifista è stato oggetto, nel corso della storia repubblicana, di due principali interpretazioni “classiche”, contrapposte e tra loro inconciliabili, che vorrebbero scorgere in esso vuoi una clausola di rigida neutralità (con la sola eccezione della guerra per la difesa della patria), vuoi una clausola “duttile” che facoltizza, almeno in alcuni casi, il ricorso alla forza nelle relazioni tra Stati secondo le regole del diritto internazionale generale e convenzionale (§2). E tuttavia, come si tenterà di

<sup>4</sup> Si veda M. Bon Valsassina, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, Cedam, 1955, 1 ss. In senso analogo anche N. Bobbio, *Pace*, in *Enciclopedia del Novecento*, I Supplemento, Istituto dell’Enciclopedia Italiana, 1989, L. Carlassare, *L’art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2013, che opera un’approfondita analisi delle posizioni e impostazioni culturali rappresentate in punto in Assemblea costituente, L. Chieffi, *Il valore costituzionale della pace. Tra decisioni dell’apparato e partecipazione popolare*, Liguori, 1990, e P.G. Grasso, *Guerra: II) disciplina costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, XVII, Istituto dell’Enciclopedia Italiana, 1989. Sull’approccio delle Costituzioni alla guerra in prospettiva comparata si veda invece lo studio di A. Vidaschi, *À la guerre comme à la guerre? La disciplina della guerra nel diritto costituzionale comparato*, Giappichelli, 2007.

<sup>5</sup> Si veda M.G. Losano, *Le tre costituzioni pacifiste. Il rifiuto della guerra nelle costituzioni di Giappone, Italia e Germania*, Max Planck Institute for European Legal History, 2020.

<sup>6</sup> Emblematico è il caso del Giappone, ove la clausola pacifista, originariamente imposta dai vincitori statunitensi, è progressivamente entrata nelle coscienze dei consociati, al punto che le proposte per una sua modifica, regolarmente promosse dai partiti e dai Governi nazionali (e auspiccate dagli stessi alleati americani), incontrano una strenua resistenza nella società civile. Si vedano in punto, *ex multis*: C. Martin, *The Tragic Demise of Japan’s Constitutional War Constraints*, ed E. Bertolini, *Japanese Rearmament and the Constitution: A Misalignment*, entrambi in G. Cavaglion (Ed.), *The “pacifist principle” in the Italian and Japanese Constitutions in the wake of the war in Ukraine*, Springer [in corso di pubblicazione].

<sup>7</sup> Sulla rinuncia alla guerra nell’articolo 9 della Costituzione giapponese si veda, per tutti, A. Kimijima, *Article 9*, in N.J. Young (a cura di), *The Oxford International Encyclopedia of Peace*, vol. 1, Oxford University Press, 2010.

<sup>8</sup> Su cui si veda l’ampio studio di M. Cavino, M. Malvicini, *Le guerre dell’Italia repubblicana*, il Mulino, 2023.

argomentare, la guerra in Ucraina, per via delle sue peculiari caratteristiche<sup>9</sup>, ha generato una profonda polarizzazione di queste due soluzioni ermeneutiche tradizionali, rivelandone, pare, alcune aporie strutturali (§3). Tra gli estremi di questa polarizzazione si apre, forse, lo spazio per una ulteriore riflessione su di una lettura “costituzionalmente orientata” del principio pacifista di cui all’articolo 11 Cost., volta a svincolarlo dalla subalternità rispetto al diritto internazionale che ne ha, per molti versi, storicamente caratterizzato l’esegesi concreta, e che possa orientare l’operato dei pubblici poteri nell’approccio ai conflitti internazionali (alla guerra e alla pace) secondo la “bussola valoriale” offerta dai principi fondamentali della Costituzione repubblicana (§4).

## 2. LE DUE INTERPRETAZIONI STORICAMENTE PREVALENTI (E CONFLIGGENTI) DELLA “CLAUSOLA PACIFISTA” DELLA COSTITUZIONE ITALIANA (CENNI)

Nel corso degli anni l’ampilissimo dibattito sulla corretta interpretazione del “principio pacifista” di cui all’articolo 11 Cost. si è assestato, come noto, su due posizioni tra loro radicalmente divergenti.

Per un primo gruppo di Autori, il ripudio costituzionale della guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e mezzo per la risoluzione delle controversie internazionali dovrebbe essere inteso alla stregua di una vera e propria “clausola di neutralità”, che vieterebbe all’Italia non solo (come ovvio) di intraprendere una guerra offensiva, ma anche qualsiasi forma di coinvolgimento in una “guerra altrui”. Secondo questa interpretazione “pacifista radicale” l’articolo 11 Cost. opererebbe alla stregua di un divieto assoluto e generalizzato di ogni attività che possa essere definita “guerra” (qualsiasi forma di violenza militare nelle relazioni internazionali), e conoscerebbe un’unica eccezione: la guerra difensiva nel caso in cui la Repubblica si trovi a subire un’aggressione da parte di una potenza straniera<sup>10</sup>.

Questa interpretazione sarebbe corroborata, in una prospettiva sistematica, dall’articolo 52 Cost., che pone in capo al cittadino il sacro dovere politico di difesa della “patria”, e dunque di quel “bene culturale complesso”, composito e aperto, che si articola in una componente reale (il territorio della Repubblica) e in una componente ideale (l’insieme dei principi costituzionali fondamentali, a partire dalla sovranità del popolo sul territorio e dal ripudio della guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli)<sup>11</sup>. L’unica guerra che all’Italia sarebbe consentito intraprendere sarebbe allora, secondo questa prospettiva, quella per la difesa del territorio nazionale e del suo popolo laddove essi dovessero essere aggrediti, guerra consentita dall’articolo 11 (e, anzi, doverosa in forza dell’articolo 52) solo e soltanto come

<sup>9</sup> Sia consentito il rinvio ai lavori raccolti in G. Cavaglion (Ed.), *The “pacifist principle” in the Italian and Japanese Constitutions in the wake of the war in Ukraine*, cit.

<sup>10</sup> La tesi in parola è stata sostenuta, *ex multis*, da: G. Azzariti, *La pace attraverso il diritto. Una conferenza internazionale per la sicurezza tra le nazioni*, in *Costituzionalismo.it*, quaderno n. 4, 2022; F. Rigano, *La guerra: profili di diritto costituzionale*, in AA.VV., *La guerra profili di diritto internazionale e di diritto interno*, Editoriale Scientifica, 2002; E. Bettinelli, *Commento all’articolo 52*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, 1992; L. Gianformaggio, *Diritti umani e guerra*, in M. Dogliani, S. Siccardi (a cura di), *Diritti umani e uso della forza. Profili di diritto costituzionale interno e internazionale*, Giappichelli, 1999; M. Cecchetti, *Il “ripudio della guerra” contenuto nella Carta Costituzionale, alla luce del diritto e delle prassi internazionali*, in *La comunità internazionale*, n. 2, 1993; G. Allegretti, *Guerra del Golfo e Costituzione*, in *il Foro italiano*, 1991; M. Ainis, *L’invio di armi all’Ucraina è contrario alla Costituzione*, in *Il Fatto Quotidiano*, 6 aprile 2022; G. Azzariti, *Amato sbaglia, secondo Costituzione non possiamo inviare armi all’Ucraina*, in *Il Riformista*, 9 aprile 2022; A. Apostoli, *L’Italia è una Repubblica democratica fondata anche sul principio pacifista*, in *Costituzionalismo.it*, quaderno n. 4, 2022; E. Caterina, M. Giannelli, D. Siciliano, *Il ripudio della guerra preso sul serio. Quattro tesi sull’incostituzionalità dell’invio di armi all’Ucraina*, in *SIDIBlog*, 26 aprile 2022.

<sup>11</sup> Si veda J. Luther, *Art. 52*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, 2006, §2.1.2.



*extrema ratio*<sup>12</sup>, come “opzione finale” per la protezione dell’ordinamento costituzionale repubblicano e dei valori su cui esso è stato edificato (tradotti nei principi fondamentali della Costituzione) laddove essi si trovino esposti a un rischio “esiziale”.

La tipologia di “guerra” che il Costituente conosceva e paventava (nel momento in cui scriveva l’articolo 11 Cost.) era, del resto, la “guerra” combattuta nella Prima e Seconda Guerra Mondiale, la “guerra totale”<sup>13</sup>, la guerra che mobilita l’intera società nazionale per l’annientamento del nemico e per l’annessione del suo popolo e del suo territorio. Un tipo di “guerra” che, per definizione, presuppone la rottura costituzionale per lo sconfitta, che al suo termine si troverà soggetto a un nuovo regime, instaurato unilateralmente (e autoritativamente) dal vincitore<sup>14</sup>.

In ogni altra circostanza, inclusa, segnatamente, quella di una guerra tra due Stati stranieri, all’Italia sarebbe precluso assumere una posizione di “belligeranza” o “co-belligeranza”, e dunque favorire lo sforzo bellico di uno soltanto dei contendenti, a prescindere dalle relazioni internazionali che con tali Stati essa intrattenga. Il che significa, in altri termini, che secondo la lettura “pacifista radicale” l’articolo 11 Cost. vieterebbe la difesa delle “patrie altrui”<sup>15</sup>, e che, anche laddove l’oggetto dell’aggressione dovesse essere uno Stato “amico” o “alleato”, alla Repubblica sarebbe vietato fornirgli qualsiasi forma di assistenza che dovesse comportare la perdita di uno status di rigida neutralità. L’unica via costituzionalmente percorribile, in una situazione siffatta, sarebbe quella diplomatica, e dunque lo sforzo dei pubblici poteri italiani dovrebbe concentrarsi esclusivamente sul tentativo di indurre i Paesi belligeranti a una composizione pacifica del conflitto (coerentemente con il ripudio della guerra come strumento per la risoluzione delle controversie internazionali).

Sono evidenti, e non devono qui essere ricordate, le implicazioni di un’impostazione siffatta con riferimento alla partecipazione dell’Italia a organizzazioni o trattati internazionali che prevedano meccanismi (se non addirittura obblighi) di difesa reciproca o collettiva e, segnatamente, l’Organizzazione del Trattato dell’Atlantico del Nord (NATO), e l’Unione europea<sup>16</sup>. Se si segue la lettura “radicale” dell’articolo 11, infatti, il principio costituzionale pacifista non potrebbe che operare alla stregua di parametro per il vaglio della compatibilità con l’ordinamento italiano di trattati che prevedano la possibilità che la Repubblica utilizzi la forza nelle relazioni internazionali al di fuori dei limiti rigorosi dell’autodifesa (della difesa della “patria” italiana). E così, le leggi di ratifica del Trattato istitutivo della NATO, così come quelle di ratifica dei Trattati istitutivi dell’Unione europea dovrebbero essere ritenute incostituzionali per violazione di tale parametro (se non altro nella parte in cui pongono le ridette clausole di difesa collettiva)<sup>17</sup>. Nella stessa prospettiva, con riferimento all’ordinamento eurounitario, il principio pacifista dovrebbe fungere da controlimite rispetto a sviluppi ulteriori dell’integrazione europea (o atti delle sue istituzioni) che dovessero minare la neutralità italiana.

<sup>12</sup> Si veda M. Cecchetti, *Il “ripudio della guerra” contenuto nella Carta Costituzionale, alla luce del diritto e delle prassi internazionali*, cit.

<sup>13</sup> Su cui si vedano R. Chickering, S. Förster, *The Shadows of Total War*, Cambridge University Press, 2003.

<sup>14</sup> Si veda J. Rawls, *The Law of Peoples: With “The Idea of Public Reason Revisited”*, Harvard University Press, (1999), trad. it., *Il diritto dei popoli*, di G. Ferranti e P. Palminiello, a cura di S. Maffettone, Edizioni di Comunità, 2001, specie 122 ss.

<sup>15</sup> Così G. Azzariti, *Amato sbaglia, secondo Costituzione non possiamo inviare armi all’Ucraina*, cit.

<sup>16</sup> Il riferimento è, come ovvio, alle clausole di mutua difesa di cui all’articolo 5 del Patto Atlantico e all’articolo 42 TUE.

<sup>17</sup> In questo senso si vedano, *ex multis*: M. Ainis, *L’invio di armi all’Ucraina è contrario alla Costituzione*, cit.; C. De Fiores, *Il principio costituzionale pacifista, gli obblighi internazionali e l’invio di armi a paesi in guerra*, in *Costituzionalismo.it*, quaderno n. 4, 2022, 30 ss.; A. Algostino, *Pacifismo e movimenti fra militarizzazione della democrazia e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, quaderno n. 4, 2022, 77 ss.

Trattasi di posizione ermeneutica indubbiamente minoritaria nella giuspubblicistica nazionale, ma che ha sempre goduto e ancora oggi gode di un certo consenso, e che guadagna invariabilmente momento ogniqualevolta l'Italia si trovi coinvolta in contesti internazionali in cui viene impiegata (in diverse forme) la forza militare.

Un secondo gruppo (quantitativamente maggioritario) di Autori ritiene invece che l'articolo 11 Cost. non ponga un principio pacifista "radicale", potendo essere interpretato, al contrario, nel senso di autorizzare il ricorso alla "guerra" al ricorrere di condizioni stringenti, che potrebbero essere desunte dagli articoli 10 e 11 Cost. e, più precisamente, dalle aperture dell'ordinamento interno che tali principi fondamentali operano in favore del diritto internazionale generale e convenzionale.

Secondo questa lettura, l'articolo 11 non vieterebbe il ricorso a ogni tipo di "guerra", ma solo e soltanto il ricorso alla "guerra" come "strumento di offesa alla libertà degli altri popoli", e dunque la guerra di aggressione, in cui la Repubblica si ponga come attaccante, o intervenga a fianco di colui che ha attaccato.

È in quest'ottica che dovrebbe essere letto, pertanto, anche il ripudio della guerra come "mezzo di risoluzione delle controversie internazionali", che varrebbe a evidenziare che l'Italia non riconosce mai le ragioni di colui che aggredisce (che è, di fatto, colui che per primo ricorre alla guerra per la risoluzione di una controversia). Il che non equivale, però, a una postura di pacifismo "gandhiano" (di rifiuto assoluto del ricorso alla violenza a prescindere dalle ragioni che lo potrebbero, in ipotesi, giustificare), in forza della quale neppure colui che è stato aggredito si vede riconosciuto il diritto di difendersi facendo ricorso alla "guerra".

Una corretta lettura della Costituzione dovrebbe indurre allora, in questa prospettiva, a ripudiare (tutte) le guerre offensive, da parte di chiunque scelga di intraprenderle, mentre non comporterebbe, invece, il ripudio delle guerre difensive, incluse le guerre difensive "altrui".

Conseguentemente, il quadro costituzionale prevedrebbe una tipologia di guerra che è sempre sicuramente vietata (la guerra offensiva ex articolo 11 Cost.), e una tipologia di guerra che è sempre sicuramente doverosa (la guerra di difesa della patria ex articolo 52 Cost.). Nel mezzo di queste due tipologie di guerra (e, quindi, di queste due norme costituzionali) verrebbe a crearsi uno "spazio grigio" di "costituzionalmente possibile" (né vietato né doveroso), deliberatamente disegnato dal Costituente per garantire la sintonia tra l'Italia e le determinazioni assunte dalle organizzazioni rappresentative della comunità degli Stati, nell'ambito del quale la Repubblica disporrebbe di un certo margine di discrezionalità nell'utilizzo della forza nelle relazioni internazionali<sup>18</sup>.

Per riempire questo "spazio grigio" di "costituzionalmente possibile", e per determinare così quando possa essere consentita una partecipazione italiana in una "guerra altrui", le ricostruzioni in esame propongono di utilizzare la prospettiva sistematica, con particolare riferimento agli articoli 10 comma 1 e 11 seconda e terza proposizione Cost., e dunque al principio di apertura internazionale nelle due dimen-

<sup>18</sup> Così M. Benvenuti, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2022, 27 ss. In senso analogo anche G. de Vergottini, *Profili costituzionali della gestione delle emergenze*, cit. Tale margine di discrezionalità presupporrebbe, peraltro, determinazioni assunte nell'ambito del circuito della rappresentanza e dunque, teoricamente, attraverso la scansione procedurale delineata agli articoli 78 e 87 Cost., peraltro, mai utilizzata nella prassi, stante la ritrosia degli Stati a fare ricorso (se non altro nella forma) all'antico istituto della "guerra" che ha caratterizzato la fase storica del Secondo Dopoguerra. Si veda in punto M.G. Losano, *The Constitutions of Japan, Italy and Germany Reject War: and the Current Non-Wars?*, in G. Cavaglion (Ed.), *The "pacifist principle" in the Italian and Japanese Constitutions in the wake of the war in Ukraine*, cit.

sioni dell’adattamento automatico al diritto internazionale consuetudinario e della partecipazione (con cessione di sovranità in condizioni di reciprocità) a organizzazioni internazionali finalizzate a garantire un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni<sup>19</sup>.

Orbene, il diritto internazionale generale riconosce pacificamente il “diritto naturale di autodifesa, individuale o collettiva” in capo agli Stati che siano oggetto di un attacco armato<sup>20</sup>. La regola in esame è positivizzata, peraltro, all’articolo 51 dello Statuto delle Nazioni Unite, di cui l’Italia è membro, e che sono un’organizzazione cui la Repubblica aderisce, in condizioni di parità con altri Stati, per perseguire congiuntamente l’obiettivo di un ordinamento internazionale che assicuri pace e giustizia durature, vincolandosi (con parziale limitazione della propria sovranità) al rispetto delle determinazioni che essa assume attraverso i propri organi.

Dal combinato disposto degli articoli 10 e 11 Cost. discenderebbe quindi, secondo questa lettura, che l’Italia potrebbe legittimamente partecipare, dopo l’infruttuoso esperimento delle vie diplomatiche e/o economiche<sup>21</sup>, a “guerre” (comunque denominate, da intendersi come forme di utilizzo della forza militare nelle relazioni internazionali) altrui, laddove si tratti di guerre legittime secondo i canoni del diritto internazionale e, dunque, di guerre di difesa, individuale e collettiva, combattute come *extrema ratio*, contro un’aggressione effettiva, conformemente a un criterio di proporzionalità tra offesa e difesa<sup>22</sup>, secondo quanto accertato in forza di una decisione assunta nell’ambito dell’organizzazione delle Nazioni Unite.

Le Nazioni Unite avrebbero, in questa prospettiva, il compito di “rivelare” il significato del diritto internazionale generale, vagliando, di volta in volta, la legittimità (o illegittimità) rispetto a quest’ultimo di azioni o iniziative che implicino il ricorso alla forza nei confronti di uno Stato sovrano<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> Si vedano in questo senso, *ex multis*: M. Benvenuti, *Il principio del ripudio della guerra nell’ordinamento costituzionale italiano*, cit., 56 ss.; M. Cavino, M. Malvicini, *Le guerre dell’Italia repubblicana*, cit., 134 ss.; A. Barone, *La difesa nazionale nella Costituzione*, in *Democrazia e diritto*, 1987; N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, II ed., Giappichelli, 2001, specie 74 ss.; M. Cartabia, L. Chieffi, *Art. 11*, cit., §2.1.1; F. Lattanzi, *Assistenza umanitaria e interventi di umanità*, Giappichelli, 1997; A. Baldassarre, *Globalizzazione contro democrazia*, Laterza, 2002, specie 129 ss.; G. de Vergottini, *Profili costituzionali della gestione delle emergenze*, in *Rassegna parlamentare*, 2001; V. Onida, *Guerra, diritto, Costituzione*, in *il Mulino*, 1999; A. Cassese, *Le cinque regole per una guerra giusta*, in C.M. Bosetti (a cura di), *L’ultima crociata? Ragioni o torti di una guerra giusta*, Reser, 1999; G. Mor, *Senza un governo europeo non ci può essere un ordine democratico*, in M. Dogliani, S. Sicardi (a cura di), *Diritti umani e uso della forza. Profili di diritto costituzionale interno e internazionale*, cit.; G. Amato, *La nostra Carta non nega la guerra*, in *Il Sole 24 Ore*, 17 ottobre 2010; L. Chieffi, *Il diritto all’ingerenza armata a fini umanitari. Profili di costituzionalità*, in T. Greco (a cura di), *Violazione e tutela dei diritti umani*, Plus, 2001; M. Iovane, *La Nato, le Organizzazioni regionali e le competenze del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite in tema di mantenimento della pace*, in *Comunità internazionale*, 1998; M. Cavino, *Lo scopo umanitario come causa di giustificazione dell’uso della forza*, in M. Dogliani, S. Sicardi (a cura di), *Diritti umani e uso della forza. Profili di diritto costituzionale interno e internazionale*, cit.; G. De Minico, *Una pace mai cercata davvero*, in *DPCE online*, n. speciale 1, 2024; G. Motzo, *Costituzione e guerra giusta alla periferia dell’impero*, in *Quaderni costituzionali*, 1999; G. Arangio Ruiz, *Difesa legittima (Diritto internazionale)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. V, Utet, 1975; C. De Fiore, *L’intervento militare in Afghanistan*, in *Politica del diritto*, 2002; G.M. Flick, *Un reato arruolarsi da volontari in Ucraina. Legittime le armi a Kiev*, in *La Repubblica*, 4 marzo 2022; C. Zanghi, *Il Kosovo fra Nazioni Unite e diritto internazionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1999; P. Rossi, *La compatibilità con la Costituzione italiana e il diritto internazionale dell’invio di armi all’Ucraina*, in *SIDIBlog*, 8 marzo 2022; A. Latino, *L’invio di armi all’Ucraina fra Costituzione e diritto internazionale*, in *DPCE online*, n. speciale 1, 2024; G. Pistorio, *La cessione di armamenti alle Forze armate ucraine, tra interpretazioni costituzionalmente e internazionalmente conformi e (ir)regolarità costituzionali*, in *Rivista AIC*, 2022, 3.

<sup>20</sup> Si vedano in punto, *ex multis*: M.C. Alder, *The Inherent Right of Self-Defence in International Law*, Springer, 2013; C. O’Meara, *Necessity and Proportionality and the Right of Self-Defence in International Law*, Oxford University Press, 2021; J.A. Green, *Collective Self-Defence in International Law*, Cambridge University Press, 2024; E. Cannizzaro, *La guerra ingiusta il conflitto in Ucraina fra diritto ed etica internazionale*, in *Costituzionalismo.it*, quaderno n. 4, 2022; A. Ligustro, *Principio pacifista e uso della forza nel diritto internazionale contemporaneo*, in *DPCE online*, n. speciale 1, 2024, 26 ss.

<sup>21</sup> Si vedano M. Cartabia, L. Chieffi, *Art. 11*, cit., §2.1.1.

<sup>22</sup> Si veda in punto M. Pedrazzi, *L’uso della forza nel diritto internazionale: quali prospettive?*, in *Democrazia e diritto*, 2001. In senso analogo, nel diritto costituzionale, M. Cartabia, L. Chieffi, *Art. 11*, cit., §2.1.1.

<sup>23</sup> In questo senso si vedano: V. Onida, *Guerra, diritto, Costituzione*, cit.; C. Fioravanti, *Intervento armato in Serbia e l’art. 11 della Costituzione*, in M. Dogliani, S. Sicardi (a cura di), *Diritti umani e uso della forza. Profili di diritto costituzionale interno e internazionale*, cit.; G. Mor, *Senza un governo europeo non ci può essere un ordine democratico*, cit.; M. Iovane, *La Nato, le Organizzazioni regionali*

È questa, come anticipato, l'interpretazione del principio pacifista di cui all'articolo 11 Cost. che è stata storicamente proposta non solo dalla dottrina maggioritaria, ma anche dalla maggior parte degli attori politici e istituzionali nazionali. È questa la “bussola” costituzionale che è stata invariabilmente utilizzata, nell'epoca repubblicana, ai fini di determinare, di volta in volta, le modalità e i tempi del coinvolgimento italiano nei diversi scenari di crisi internazionale<sup>24</sup>.

E così, muovendosi secondo queste coordinate costituzionali, l'Italia ha partecipato, senza che ciò sia stato ritenuto vietato dall'articolo 11 Cost., a operazioni militari, autorizzate in forza di risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, che hanno comportato l'uso attivo della forza contro uno Stato straniero, in Iraq nel 1991, in Bosnia ed Erzegovina nel 1995, in Libia nel 2011. In altri casi, invece, come ad esempio per la “missione umanitaria” in Kosovo nel 1999, per la “guerra al terrorismo” culminata nell'invasione dell'Afghanistan del 2001, ovvero per la guerra intrapresa dagli Stati Uniti d'America e dalla “*coalition of the willing*” contro l'Iraq nel 2003, in assenza della copertura offerta da una risoluzione delle Nazioni Unite, il coinvolgimento italiano – peraltro duramente criticato in dottrina – è stato deliberatamente limitato dai Governi dell'epoca (se non altro dichiaratamente) a operazioni “mirate” e giustificate da ragioni di rimozione contingente e “chirurgica” di gravissimi crimini di guerra (nel caso del Kosovo) ovvero a operazioni di polizia temporanea del territorio, una volta concluse le ostilità, nella prospettiva del consolidamento (questo sì, autorizzato dall'ONU) del nuovo ordine costituito (nei casi dell'Afghanistan e dell'Iraq)<sup>25</sup>.

### 3. LE CARATTERISTICHE PECULIARI DEL CONFLITTO IN UCRAINA E LA “FIBRILLAZIONE” DELLE INTERPRETAZIONI “CLASSICHE” DELL'ARTICOLO 11 COST.

Il quadro ermeneutico sommariamente descritto nel paragrafo precedente è entrato in fibrillazione con lo scoppio della guerra in Ucraina nel 2022. La guerra in Ucraina presenta infatti caratteristiche, sul piano giuridico così come su quello politico, del tutto particolari, che ne fanno, a tutti gli effetti, un vero e proprio “*unicum*” nella storia del Secondo Dopoguerra.

Si tratta, in primo luogo, di una “guerra” nel senso in cui il concetto era stato conosciuto dai Costituenti italiani (e che essi “avevano in mente”) nell'epoca in cui stavano scrivendo l'articolo 11 Cost.: la “guerra” della tipologia combattuta nella Prima e nella Seconda Guerra Mondiale, la già richiamata “guerra totale” tra due Stati sovrani<sup>26</sup>, la guerra di conquista, attraverso cui l'aggressore si propone di

e le competenze del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite in tema di mantenimento della pace, cit.; C. De Fiores, *L'intervento militare in Afghanistan*, cit.; M. Cartabia, L. Chieffi, *Art. 11*, cit., §2.1.2; A. Ligustro, *Principio pacifista e uso della forza nel diritto internazionale contemporaneo*, cit., 28 ss.

<sup>24</sup> Per uno sguardo sinottico su tali interventi e sulla loro compatibilità (o meno) con la Costituzione si vedano M. Cavinio, M. Malvicini, *Le guerre dell'Italia repubblicana*, cit.

<sup>25</sup> Per quanto riguarda l'operazione in Kosovo, il Governo italiano qualificò l'intervento come “missione umanitaria” per la difesa dei diritti della popolazione, anziché come “guerra” contro la Serbia. Per quanto riguarda le operazioni in Afghanistan e Iraq, nella fase “attiva” del conflitto, l'Italia si limitò a concedere l'utilizzo dello spazio aereo e delle basi nazionali alle forze armate anglo-americane, a condizione che non si trattasse di vettori o contingenti destinati a perpetrare “attacchi armati”. In senso critico rispetto alla conformità delle operazioni in questione rispetto ai canoni del diritto costituzionale e internazionale si vedano, *ex multis*: M. Cartabia, L. Chieffi, *Art. 11*, cit., §2.1.1; M. Benvenuti, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 141 ss.

<sup>26</sup> Sulla guerra in Ucraina come “guerra totale” si veda M. Karlin, *The Return of Total War. Understanding – and Preparing for – a New Era of Comprehensive Conflict*, in *Foreign Affairs*, novembre/dicembre 2024.



annettere il territorio del nemico, soggiogare il suo popolo, imporre la propria identità, i propri valori e, conseguentemente, provocare la fine dell’ordinamento costituzionale vigente instaurandone uno nuovo, unilateralmente imposto dal vincitore e passivamente subito dai vinti<sup>27</sup>. Trattasi di guerra che, proprio per via della magnitudine degli obiettivi perseguiti dall’aggressore e della “posta in gioco” esistenziale per l’aggredito, comporta la mobilitazione integrale delle forze economiche, sociali, politiche e culturali delle comunità statuali coinvolte.

I casi precedenti di coinvolgimento dell’Italia in conflitti internazionali non avevano mai assunto caratteristiche siffatte, ed erano stati ricondotti, di volta in volta, a figure “atipiche” come quelle delle “missioni umanitarie”, “missioni di pace”, “operazioni di difesa della popolazione civile”, implementazione di “*no fly zone*”, iniziative di “*regime change*”, o “guerre al terrorismo”<sup>28</sup>. Proprio l’atipicità di tali conflitti aveva, del resto, indotto la dottrina a dubitare della perdurante attualità del concetto di “guerra” utilizzato tanto dal diritto internazionale quanto dal diritto costituzionale nazionale, perlomeno se interpretato in senso restrittivo, evidenziando quindi la necessità di un’interpretazione evolutiva che consentisse di adattare il quadro giuridico alla realtà magmatica del contesto geopolitico inveratosi a partire dalla seconda metà del XX secolo<sup>29</sup>. Invero, in questa stessa prospettiva, alcuni avevano argomentato addirittura che operazioni che comportassero un uso limitato (sia sotto il profilo qualitativo, che sotto quello temporale) della forza (come ad esempio la “missione umanitaria” in Kosovo del 1999) avrebbero potuto in qualche misura “sfuggire” al divieto posto dall’articolo 11 Cost., che avrebbe invece riguardato solo la “guerra” in senso proprio, e cioè quella tipologia di conflitto “assolutizzante” combattuta dagli Stati nazionali nelle due Guerre Mondiali<sup>30</sup>.

Il conflitto in Ucraina, invece, possiede tutte le caratteristiche “tipiche” della “guerra” ripudiata dalla Costituzione repubblicana, e non vi può essere dubbio alcuno, pertanto, diversamente dal passato, in merito alla sua riconducibilità nell’ambito di applicazione della prima proposizione dell’articolo 11 Cost.

Il conflitto in Ucraina si distingue, inoltre, per essere la prima guerra in Europa successivamente alla conclusione della Seconda Guerra Mondiale<sup>31</sup>.

Come noto, nell’Europa occidentale la pace duratura era stata garantita, a partire dalla metà del XX secolo, dal processo di integrazione europea e, anzi, la creazione dell’Unione europea ha avuto precisamente il fine di assicurare, attraverso la costruzione del mercato comune e di uno spazio di benessere condiviso, relazioni pacifiche tra Paesi che, fino al suo avvento, si erano mossi reciprocamente guerra per la maggior parte della loro storia (si pensi a Francia e Germania, Francia e Regno Unito, o Italia e

<sup>27</sup> Su questa caratteristica della guerra in Ucraina si vedano: M. Benvenuti, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, cit., 21; G. de Vergottini, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2022, 72; A. Ciervo, *Critica delle armi. L’articolo 11 della Costituzione, la legge n. 185/1990 e l’invasione dell’Ucraina da parte della Federazione russa*, in *Costituzionalismo.it*, quaderno n. 4, 2022, 216; G. De Minico, *Una pace mai cercata davvero*, cit., 65 ss.

<sup>28</sup> Si veda A. Vidaschi, *Guerra e Costituzione: spunti dalla comparazione*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2022, 49 ss.

<sup>29</sup> Si vedano in punto almeno: A. Vidaschi, *Il dinamismo del concetto di guerra: una sfida per il diritto*, in *Meridiana*, n. 110, 2024; M. Benvenuti, *Il principio del ripudio della guerra nell’ordinamento costituzionale italiano*, cit., 37 ss.; C. De Fiores, “L’Italia ripudia la guerra”? *La Costituzione di fronte al nuovo ordine globale*, *Futura*, 2002, 18 ss.; C. Galli, *La guerra globale*, Laterza, 2002; M.G. Losano, *The Constitutions of Japan, Italy and Germany Reject War: and the Current Non-Wars?*, cit.; M. Kaldor, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, (1999), trad. it., *Le nuove guerre. La violenza organizzata nell’età globale*, a cura di G. Foglia, Carocci, 1999. Si vedano inoltre i contributi raccolti in A. Calore (a cura di), *Seminari di storia e di diritto*, III, «Guerra giusta»? *Le metamorfosi di un concetto antico*, Giuffrè, 2003.

<sup>30</sup> Si veda in questo senso G.M. Flick, *Un reato arruolarsi da volontari in Ucraina. Legittime le armi a Kiev*, cit.

<sup>31</sup> Su tale profilo si vedano: P. Bilancia, *Riflessioni sulle prospettive future per una difesa comune europea*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, Editoriale Scientifica, 2024; A. Algostino, *Pacifismo e movimenti fra militarizzazione della democrazia e Costituzione*, cit., 70 ss.



Austria)<sup>32</sup>. La pace rappresenta, quindi, in forza del combinato disposto degli articoli 2 e 3 TUE, uno dei valori fondativi (se non *il* valore fondativo) dell'Unione<sup>33</sup>, e, del resto, proprio per questo il fondamento giuridico della partecipazione dell'Italia al progetto eurounitario è stato individuato, dalla Corte costituzionale, nel principio pacifista e di apertura internazionale di cui all'articolo 11 Cost.<sup>34</sup>.

Un simile quadro di stabilità è stato garantito, allo stesso tempo, nell'Europa orientale<sup>35</sup>, dall'influenza esercitata dall'Unione Sovietica sul blocco dei Paesi comunisti, dalla “guerra fredda”, e dalla deterrenza nucleare<sup>36</sup>, almeno fino alla caduta del Muro di Berlino, in seguito alla quale, peraltro, molti di tali Paesi hanno aderito all'Unione europea (con i due allargamenti a Est del 2004 e 2007<sup>37</sup>), e al progetto di relazioni pacifiche che da essa è incarnato.

Vero è che nel continente vi sono state, in effetti, almeno alcune “guerre”, nella forma, segnatamente, delle “Guerre Jugoslave” tra il 1991 e il 2001, ma vero è altresì che esse rappresentavano, più che casi “canonici” di conflitto tra due Stati sovrani, delle “guerre di secessione” o “guerre civili”, in conseguenza della disgregazione della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia dopo la morte di Tito. Tali conflitti non erano stati pienamente percepiti, quindi, nel dibattito politico e dottrinale, così come nell'opinione pubblica europea, come “guerre” in senso proprio, ed erano stati liquidati alla stregua di “crisi regionali”, che l'Europa avrebbe gestito (facendo ricorso, al più, a interventi militari “chirurgici” di “polizia internazionale”), e non invece subito.

L'invasione russa ha, allora, riportato la “guerra” – nella sua accezione ancestrale di guerra di conquista – alle soglie dell'Unione europea, evidenziando la fragilità della pace costruita a partire dai Trattati di Roma del 1957. Una guerra che gli Stati europei non sono in grado di gestire, che essi subiscono, alla quale non possono porre fine e che, forse, minaccia addirittura alcuni di essi in via diretta (il riferimento è alla nota preoccupazione di alcuni Stati membri, tra cui, in particolare, Polonia, Finlandia e Repubbliche baltiche, che l'invasione dell'Ucraina sia solo il primo passo in un disegno di graduale ricostruzione, con le armi, dell'antica area di influenza russa).

E ancora, la guerra in Ucraina si contraddistingue per via del fatto che essa non sembra lasciare dubbio alcuno in merito alla liceità (o illiceità) delle condotte tenute dai due Stati con riferimento alle regole del diritto internazionale (tanto generale quanto convenzionale).

<sup>32</sup> Cfr. la Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950.

<sup>33</sup> Sia consentito il rinvio a G. Cavaggion, *Nuove e vecchie sfide per i valori europei: tra “promozione dello stile di vita europeo” e difesa delle identità culturali*, in *Centro Studi sul Federalismo* ([www.csfederalismo.it](http://www.csfederalismo.it)) – *Research papers*, 2023.

<sup>34</sup> Cfr. Corte Cost., sentenza n. 183/1973, che ha, come noto, statuito che «È sufficiente considerare le solenni enunciatriche contenute nel preambolo del Trattato, e le norme concernenti i principi (artt. 1 e seguenti), i fondamenti (artt. 9 e seguenti), e la politica della Comunità (artt. 85 e seguenti), per constatare come la istituzione della C.E.E. sia stata determinata dalla comune volontà degli Stati membri di ‘porre le fondamenta di una unione sempre più stretta tra i popoli europei’, diretta ‘ad assicurare mediante un’azione comune il progresso economico e sociale dei loro paesi, eliminando le barriere che dividono l’Europa’, e ciò nel preciso intento di ‘rafforzare le difese della pace e della libertà, facendo appello agli altri popoli d’Europa, animati dallo stesso ideale, perché si associno al loro sforzo’, nonché di ‘confermare la solidarietà che lega l’Europa ai paesi d’oltremare, desiderando assicurare lo sviluppo della loro prosperità conformemente ai principi dello Statuto delle Nazioni Unite’. Non è dunque possibile dubbio sulla piena rispondenza del Trattato di Roma alle finalità indicate dall’art. 11 della Costituzione».

<sup>35</sup> Il cosiddetto “spazio sovietico”. Si veda A. Di Gregorio, *Lo spazio ex sovietico in bilico tra “costituzionalismo” euroasiatico e condizionalità europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2023.

<sup>36</sup> Su tali fattori come concause del periodo di pace vissuto in Europa dopo la Seconda Guerra mondiale si veda A. Asor Rosa, *La guerra. Sulle forme attuali della convivenza umana*, Einaudi, 2002, *passim*. In senso analogo anche L. Levi, *Il pensiero federalista*, Laterza, 2002, specie 144 ss.

<sup>37</sup> Si veda F. Savastano, *Trasformazioni costituzionali nell’allargamento dell’Unione europea*, Giappichelli, 2023.

Invero, la dottrina internazionalistica è sostanzialmente unanime nel ritenere che l’invasione russa sia illegittima e, per converso, che la resistenza ucraina sia legittima<sup>38</sup>. Ciò vale a distinguere il caso ucraino da casi precedenti di conflitti in cui si era avuto un coinvolgimento della comunità internazionale, in cui i ruoli e le condotte dei contendenti assumevano tratti, almeno per alcuni aspetti, “sfumati”, che lasciavano spazio per un dibattito sulla rispondenza delle iniziative assunte dall’uno e dall’altro alle regole sovranazionali che regolano i rapporti tra gli Stati (si pensi ai già richiamati casi dell’invasione dell’Afghanistan del 2001 nell’ambito della “lotta al terrorismo”, dell’operazione di “*regime change*” in Iraq nel 2003, o della “missione umanitaria” in Kosovo nel 1999<sup>39</sup>).

Infine, la guerra in Ucraina si contraddistingue per via del fatto che il coinvolgimento dell’Italia nel conflitto è avvenuto in assenza della “copertura” offerta da una risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

In passato, come accennato, l’Italia aveva, di norma, assunto una posizione di “belligeranza” o “co-belligeranza” (di “non neutralità” tra le due parti di un conflitto armato) solo a condizione che l’utilizzo della forza fosse stato autorizzato dal Consiglio di Sicurezza, scegliendo, per converso, di limitare il proprio ruolo (se non altro nella forma) in assenza di un’autorizzazione siffatta. L’unica eccezione era stata rappresentata, in effetti, dal caso del Kosovo, quando si era trattato, però, di un intervento in un conflitto “interno” a uno Stato (e non tra due Stati sovrani), di un’operazione limitata sotto il profilo quantitativo e qualitativo (e non del coinvolgimento in una “guerra totale”), e di una situazione in cui la legittimità dell’uso della forza contro la Serbia secondo i canoni del diritto internazionale era quantomeno dibattibile<sup>40</sup>.

Anche nel caso dell’Ucraina ha avuto luogo, come già altre volte in passato, un “cortocircuito” interno al sistema ONU<sup>41</sup>, che ha fatto sì che il Consiglio di Sicurezza si trovasse (e ancora oggi si trovi) nell’impossibilità di approvare una risoluzione che condannasse l’invasione russa (per tacere dell’autorizzazione di forme di difesa collettiva e/o di sostegno militare al Governo di Kiev), per via del fatto che in esso siede, con potere di veto, proprio la Russia (oltre che, peraltro, la Cina)<sup>42</sup>.

Nondimeno, la dottrina è sostanzialmente concorde nel ritenere che l’Italia abbia assunto, nell’ambito del conflitto, lo status di Paese “co-belligerante”, se non altro a partire dall’adozione, da parte del Governo, del d.l. n. 16/2022, con cui è stata autorizzata «la cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari in favore delle autorità governative dell’Ucraina, in deroga alle disposizioni di cui alla legge 9 luglio 1990, n. 185 e agli articoli 310 e 311 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 e alle connesse disposizioni attuative»<sup>43</sup>. Invero, il diritto internazionale (al netto di tentativi dottrinali volti a elaborare

<sup>38</sup> Si veda in punto, *ex multis*, M. Iovane, *Il conflitto ucraino e il diritto internazionale: prime osservazioni*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2022, 8 ss., e la bibliografia ivi richiamata.

<sup>39</sup> Si vedano in punto, per tutti, M. Cartabia, L. Chieffi, *Art. 11*, cit., §2.1.1.

<sup>40</sup> Si vedano M. Cavino, M. Malvicini, *Le guerre dell’Italia repubblicana*, cit., 194 ss.

<sup>41</sup> Sulle cui criticità si veda, peraltro, già N. Bobbio, *Il terzo assente. Saggi e discorsi sulla pace e la guerra*, Sonda, 1989.

<sup>42</sup> In punto si vedano, *ex multis*: M. Iovane, *Il conflitto ucraino e il diritto internazionale: prime osservazioni*, cit., 10 ss.; R. Cadin, *La guerra in Ucraina davanti al Consiglio di sicurezza: solo la Norvegia conosce la Carta delle Nazioni Unite?*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 1, 2022.

<sup>43</sup> L’individuazione degli specifici equipaggiamenti era delegata a un successivo decreto del Ministero della Difesa, d’intesa con i Ministeri degli Affari esteri e dell’Economica e finanza. Per una ricognizione dei vari provvedimenti assunti dal Governo e dal Parlamento per far front all’emergenza in Ucraina si vedano M. Cavino, M. Malvicini, *Le guerre dell’Italia repubblicana*, cit., 217 ss. Per un’analisi corredata dall’evidenziazione delle plurime criticità procedurali che hanno accompagnato l’adozione di tali provvedimenti si vedano altresì: M. Benvenuti, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, cit., 31 ss.; G. Bucci, *Ragione del diritto e follia del potere di guerra*, in *Costituzionalismo.it*, quaderno n. 4, 2022. Sulla più ampia cornice eurounitaria nell’ambito della quale si è estrinsecata l’azione del Governo italiano si veda A. Pietrobon, *La*

delle posizioni intermedie tra la “belligeranza” e la “neutralità”, come ad esempio la “neutralità qualificata”, o la “non belligeranza”<sup>44</sup>), ritiene che la fornitura di armi e altro equipaggiamento militare a una sola delle parti di un conflitto valga a far perdere al Paese che la offre la condizione di neutralità rispetto ai contendenti<sup>45</sup>.

Trattasi dunque di status che è stato assunto dall'Italia, sin dall'inizio della “fase attiva” del conflitto e per tutta la sua durata successiva, in assenza di una formale autorizzazione del Consiglio di Sicurezza.

L'insieme di queste caratteristiche peculiari del conflitto ucraino ha generato quello che sembra essere un vero e proprio “cortocircuito” delle due interpretazioni storicamente prevalenti del principio costituzionale pacifista, inducendo i rispettivi sostenitori a operazioni ermeneutiche nuove e, spesso, estreme, nel tentativo di adattare i due impianti teorici al contesto oggettivamente anomalo di una “guerra totale”, nel cuore dell'Europa, manifestamente illegittima, sostanzialmente mossa dalla Russia, ma formalmente non condannata dall'organo provvisto del potere di esprimere, in punto, la posizione (giuridicamente vincolante) della comunità internazionale degli Stati.

Più precisamente, i sostenitori della lettura “pacifista radicale” dell'articolo 11 hanno dovuto fare i conti da un lato con l'evidente contrarietà dell'invasione russa rispetto ai canoni del diritto internazionale generale (e con la simmetrica manifesta legittimità della difesa ucraina), e dall'altro con l'innegabile simmetria tra la tipologia di guerra mossa dalla Russia e la “guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli” e come “strumento per la risoluzione delle controversie internazionali” ripudiata dalla Costituzione repubblicana.

Ciò ha indotto alcuni sostenitori della tesi in esame a ricorrere, per sostenere l'illegittimità costituzionale del sostegno italiano al Governo di Kiev, ad argomenti puramente procedurali (e, dunque, formalisti), che valorizzano precisamente l'assenza di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza per affermare che sarebbe, giuridicamente, impossibile determinare la liceità o meno della fornitura di armi ed equipaggiamenti militari all'Ucraina. Con la conseguenza che, nel caso italiano, anche volendo aderire all'interpretazione internazionalista dell'articolo 11 Cost., sarebbe impossibile, nel caso di specie, “navigare” la “zona grigia” dell'uso costituzionalmente consentito (ma non obbligatorio) della forza nelle relazioni internazionali, proprio per via del silenzio serbato in punto dalla “bussola” del diritto internazionale<sup>46</sup>.

Altri hanno sostenuto, invece, che il divieto per l'Italia di prestare assistenza all'Ucraina discenderebbe dall'inesistenza di un trattato di difesa collettiva tra i due Paesi, non essendo l'Ucraina membro della NATO o dell'Unione europea<sup>47</sup>. Mancherebbe dunque, nel quadro giuridico di riferimento, una

fornitura di armi all'Ucraina: quali regole e quali cautele?, in *Eurojus* n. 3, 2023.

<sup>44</sup> Si vedano: E. Cannizzaro, *La guerra ingiusta il conflitto in Ucraina fra diritto ed etica internazionale*, cit., 25 ss.; G. de Vergottini, *Ripudio della guerra e neutralità alla luce dell'articolo 11 Cost.*, in *Federalismi.it*, 13 marzo 2024.

<sup>45</sup> Si vedano in punto, per tutti: M. Cartabia, L. Chieffi, *Art. 11*, cit., §2.1.1; G. Balladore Pallieri, *Diritto bellico*, Cedam, 1954, 407 ss. Sul caso specifico dell'invio di armi all'Ucraina (per cui, peraltro, le letture “pacifiste” e “internazionaliste” dell'articolo 11 sono sostanzialmente concordi nel ritenere che l'Italia sia parte attiva del conflitto) si vedano: M. Cavino, M. Malvicini, *Le guerre dell'Italia repubblicana*, cit., 221 ss.; A. Apostoli, *L'Italia è una Repubblica democratica fondata anche sul principio pacifista*, cit., 147 ss.; G. de Vergottini, *La persistenza della guerra e il diritto costituzionale*, in *DPCE online*, n. speciale 1, 2024, specie 12 ss.; C. De Fiores, *Il principio costituzionale pacifista, gli obblighi internazionali e l'invio di armi a paesi in guerra*, cit., 52 ss.; E. Caterina, M. Giannelli, D. Siciliano, *Il ripudio della guerra preso sul serio. Quattro tesi sull'incostituzionalità dell'invio di armi all'Ucraina*, cit.; A. Latino, *L'invio di armi all'Ucraina fra Costituzione e diritto internazionale*, cit., 706 ss.

<sup>46</sup> In questo senso si vedano: C. De Fiores, *Il principio costituzionale pacifista, gli obblighi internazionali e l'invio di armi a paesi in guerra*, cit., 40; A. Ciervo, *Critica delle armi. L'articolo 11 della Costituzione, la legge n. 185/1990 e l'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione russa*, cit., 222 ss.

<sup>47</sup> Si vedano in punto: C. De Fiores, *Il principio costituzionale pacifista, gli obblighi internazionali e l'invio di armi a paesi in guerra*, cit., 41 ss.; A. Algostino, *Pacifismo e movimenti fra militarizzazione della democrazia e Costituzione*, cit., 77; G. Azzariti, *Amato sbaglia*,

norma sovranazionale capace di “derogare” alla neutralità che l’articolo 11 prescrive, invece, come regola generale.

In questa stessa prospettiva si è argomentato, inoltre, che l’unica organizzazione cui l’articolo 11 Cost. riconoscerebbe la potestà di dirimere le controversie internazionali per garantire la pace sarebbero, appunto, le Nazioni Unite. E tuttavia, nel caso dell’Ucraina (per via della sopracitata inerzia del Consiglio di Sicurezza) la soluzione al conflitto sarebbe stata ricercata nell’ambito della NATO e, pertanto, di un’organizzazione che non persegue la “pace”, bensì la “guerra”, e le cui decisioni non sarebbero idonee a individuare le guerre “costituzionalmente consentite”, con la conseguenza che le iniziative intraprese entro tale cornice giuridica risulterebbero antitetiche rispetto al fine ultimo prescritto dal principio costituzionale pacifista<sup>48</sup>.

Altri ancora hanno invece ritenuto di negare la perfetta sovrapponibilità tra la “guerra” che la Costituzione ripudia (e a fronte della quale si “attiva” il dovere costituzionale di difesa della patria) e la “guerra” mossa dalla Russia all’Ucraina. In quest’ottica si è sostenuto, ad esempio, che non ci si troverebbe di fronte a una guerra di invasione e di annessione, ma a un conflitto “strisciante”, che affonda le sue radici storiche nelle vicende politiche interne ucraine a seguito della caduta del Governo Yanukovich nel 2014, e che sarebbe stato, in ogni caso, in qualche modo provocato dall’“Occidente” e dalla NATO<sup>49</sup>. O ancora, si è detto che la difesa della patria prescritta dalla Costituzione repubblicana sarebbe strettamente legata alla resistenza al regime fascista (e all’occupazione nazista), fenomeno storico peculiare dal quale divergerebbe l’odierna resistenza ucraina all’invasione russa<sup>50</sup>.

Tra le diverse ricostruzioni “pacifiste”, quelle che risultano di maggiore interesse ai fini del presente studio sono, però, quelle che si sono confrontate con il merito della questione, e hanno dunque tentato di spiegare perché, in concreto, l’articolo 11 Cost. vieterebbe (a prescindere dunque dal diritto internazionale generale o convenzionale) all’Italia di sostenere un Paese amico, una democrazia (seppur “in transizione”<sup>51</sup>)<sup>52</sup> che stia subendo, per mano di uno Stato terzo, precisamente quel tipo di “guerra” che la Costituzione repubblicana espressamente ripudia.

Tali ricostruzioni convergono, a ben vedere, su di un unico approdo, per cui se è vero come è vero che l’articolo 11 Cost. prescrive la “pace”, l’Italia sarebbe da esso vincolata a promuovere la *cessazione il più rapida possibile* delle ostilità.

*secondo Costituzione non possiamo inviare armi all’Ucraina*, cit.; E. Caterina, M. Giannelli, D. Siciliano, *Il ripudio della guerra preso sul serio. Quattro tesi sull’incostituzionalità dell’invio di armi all’Ucraina*, cit.; M. Volpi, *La guerra in Ucraina e il costituzionalismo democratico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2022.

<sup>48</sup> Si vedano in punto: G. Azzariti, *La mediazione non passa attraverso la Nato*, in *Il Manifesto*, 5 marzo 2022; G. Bucci, *Ragione del diritto e follia del potere di guerra*, cit., 184 ss.; E. Caterina, M. Giannelli, D. Siciliano, *Il ripudio della guerra preso sul serio. Quattro tesi sull’incostituzionalità dell’invio di armi all’Ucraina*, cit.

<sup>49</sup> Si vedano: A. Algostino, *Pacifismo e movimenti fra militarizzazione della democrazia e Costituzione*, cit., 81 ss.; I. Massa Pinto, *La solidarietà costituzionale come dovere di comprendere le ragioni dell’Altro, anche nella guerra Nato-Russia in Ucraina*, in *Costituzionalismo.it*, quaderno n. 4, 2022, 257 ss.

<sup>50</sup> Si veda G. Bascherini, *I richiami alla resistenza nel dibattito sulla guerra in Ucraina. Prime considerazioni intorno ad un paradigma inattuale*, in *Costituzionalismo.it*, quaderno n. 4, 2022; In questo senso anche: A. Algostino, *Pacifismo e movimenti fra militarizzazione della democrazia e Costituzione*, cit., 75.

<sup>51</sup> Sulle criticità della transizione democratica in Ucraina, anche (ma non solo) con riferimento al valore dello Stato democratico di diritto, si veda F. Scuto, *Una questione epocale per l’Unione europea: il processo di adesione dell’Ucraina tra guerra e incerta evoluzione costituzionale del Paese*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2025.

<sup>52</sup> Non irrilevanti paiono, del resto, i plurimi riferimenti nella Costituzione ucraina alla volontà di aderire all’Unione europea e alla NATO. Si veda, in punto, M. Benvenuti, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, cit., 21.



E tuttavia, fornire armi (e altri equipaggiamenti) al Governo di Kiev consente a quest'ultimo di resistere all'attacco russo, rischiando, allo stesso tempo, di coinvolgere i Paesi fornitori nel conflitto, e prolunga quindi, in ultima analisi, la durata dello stato di "guerra" che la Costituzione ripudia, allontanando per converso la "pace", che la Costituzione prescrive<sup>53</sup>. Proprio ai fini di evitare possibili *escalation* dei conflitti armati in corso nel mondo, allora, il principio di cui all'articolo 11 Cost. imporrebbe la rigida neutralità della Repubblica, che varrebbe a evitare che un suo intervento generi (a prescindere dai fini da essa perseguiti) l'ampliamento della "guerra", sia sotto il profilo quantitativo che sotto quello qualitativo<sup>54</sup>. L'articolo 11 Cost. varrebbe, in quest'ottica, a rendere l'Italia "cieca" rispetto alle ragioni dell'aggressore e dell'aggregato<sup>55</sup>, poiché il fine ultimo del mantenimento della pace (*rectius*, della prevenzione del diffondersi della "guerra") richiederebbe un'astensione totale dall'uso della forza e il ricorso a mezzi esclusivamente diplomatici<sup>56</sup>.

La "pace" viene quindi intesa, in questa prospettiva, come semplice "assenza di guerra", con operazione notoriamente contestata dalle scienze filosofiche e politologiche, che hanno da tempo evidenziato le difficoltà del definire "pace" (o, quantomeno, "pace giusta") una situazione in cui l'invasore (colui che ricorre alla "guerra") riesca in ultimo a imporre con la forza il suo dominio sul vinto, sul suo popolo e sul suo territorio<sup>57</sup>. Ciò a maggior ragione, peraltro, nel caso dell'Ucraina, ove la "pace" che verrebbe raggiunta rapidamente laddove tutti gli Stati terzi assumessero una postura "pacifista radicale" (come quella che le tesi in esame propongono per l'Italia), consisterebbe nell'imposizione incontrastata, da parte del vincitore, del proprio regime illiberale, antidemocratico e pronò alla sistematica violazione dei diritti fondamentali della persona, su di uno Stato e un popolo che stavano (e stanno) compiendo un graduale processo di adesione alla sfera delle liberaldemocrazie (e, segnatamente, all'Unione europea<sup>58</sup>). La pace (*rectius*, la cessazione della guerra) dovrebbe essere conseguita, in altri termini, a prescindere dalle conseguenze che essa avrebbe per gli individui che vivono in Ucraina, per i loro diritti, per la configurazione democratica e pluralista dell'ordinamento in cui essi vivono, oltre che da ogni forma di solidarietà internazionale (tra Italia e Ucraina, e tra i rispettivi popoli).

<sup>53</sup> Si vedano in punto: G. Azzariti, *La pace attraverso il diritto. Una conferenza internazionale per la sicurezza tra le nazioni*, cit., 5 ss.; A. Algostino, *Pacifismo e movimenti fra militarizzazione della democrazia e Costituzione*, cit., 76 ss.; G. Bucci, *Ragione del diritto e follia del potere di guerra*, cit., 186; I. Massa Pinto, *La solidarietà conflittuale come dovere di comprendere le ragioni dell'Altro, anche nella guerra Nato-Russia in Ucraina*, cit., 264 ss.

<sup>54</sup> Si vedano, in questo senso: C. De Fiores, *Il principio costituzionale pacifista, gli obblighi internazionali e l'invio di armi a paesi in guerra*, cit., 38 ss.; G. Azzariti, *La pace attraverso il diritto. Una conferenza internazionale per la sicurezza tra le nazioni*, cit., 5 ss.; G. Bucci, *Ragione del diritto e follia del potere di guerra*, cit., 186; I. Massa Pinto, *La solidarietà conflittuale come dovere di comprendere le ragioni dell'Altro, anche nella guerra Nato-Russia in Ucraina*, cit., 264 ss.; L. Ronchetti, *Risoluzione delle controversie internazionali e Costituzione: l'Italia ha il dovere costituzionale di farsi mediatrice per la pace*, in *Costituzionalismo.it*, quaderno n. 4, 2022, 291 ss.

<sup>55</sup> Si veda in punto A. Apostoli, *L'Italia è una Repubblica democratica fondata anche sul principio pacifista*, cit., 148. In senso analogo anche I. Massa Pinto, *La solidarietà conflittuale come dovere di comprendere le ragioni dell'Altro, anche nella guerra Nato-Russia in Ucraina*, cit.

<sup>56</sup> Si vedano: C. De Fiores, *Il principio costituzionale pacifista, gli obblighi internazionali e l'invio di armi a paesi in guerra*, cit., 37 ss.; M. Ainis, *L'invio di armi all'Ucraina è contrario alla Costituzione*, cit.; G. Azzariti, *La pace attraverso il diritto. Una conferenza internazionale per la sicurezza tra le nazioni*, cit., 7 ss.; A. Algostino, *Pacifismo e movimenti fra militarizzazione della democrazia e Costituzione*, cit., 76 ss.; A. Apostoli, *L'Italia è una Repubblica democratica fondata anche sul principio pacifista*, cit., 148 ss.; E. Caterina, M. Giannelli, D. Siciliano, *Il ripudio della guerra preso sul serio. Quattro tesi sull'incostituzionalità dell'invio di armi all'Ucraina*, cit.; L. Ronchetti, *Risoluzione delle controversie internazionali e Costituzione: l'Italia ha il dovere costituzionale di farsi mediatrice per la pace*, cit., 294 ss.

<sup>57</sup> Si veda G. Bistagnino, *Contingent or Principled? On the Philosophical Distinctiveness of Pacifism*, in G. Cavaggion (Ed.), *The "pacifist principle" in the Italian and Japanese Constitutions in the wake of the war in Ukraine*, cit. Si veda inoltre M. Walzer, *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations*, Basic Books, 1977.

<sup>58</sup> Si veda sul tema F. Scuto, *Una questione epocale per l'Unione europea: il processo di adesione dell'Ucraina tra guerra e incerta evoluzione costituzionale del Paese*, cit.



Secondo le ricostruzioni in parola, al vincolo “pacifista” non si potrebbe opporre il diritto internazionale, e a nulla varrebbe, quindi, invocare la manifesta illegittimità dell’invasione russa (e, per converso, la manifesta legittimità della difesa ucraina) ai sensi dell’articolo 51 dello Statuto ONU e in forza delle regole dello *ius cogens* che esso recepisce. Alla prima proposizione dell’articolo 11 Cost. si dovrebbe riconoscere, infatti, la natura di controlimite tanto rispetto alla seconda e terza proposizione del medesimo articolo e all’articolo 117 comma 1 Cost. (e dunque all’ingresso nell’ordinamento nazionale del diritto internazionale convenzionale), quanto rispetto all’articolo 10 comma 1 Cost. (e dunque all’adattamento automatico dell’ordinamento nazionale ai principi generalmente riconosciuti del diritto internazionale). Di conseguenza, anche se il diritto internazionale effettivamente autorizza la difesa collettiva in favore dell’Ucraina in via *generale* (per la generalità degli Stati sovrani), il caso dell’Italia si porrebbe, rispetto a questi, come *eccezionale*, in quanto l’articolo 11 Cost. varrebbe a svincolare la Repubblica da tale regola, costringendola a tenere una posizione neutrale (o, se si vuole, “isolazionista”)<sup>59</sup>.

I sostenitori della tesi “internazionalista”, dal canto loro, hanno dovuto fare i conti con l’evidente incapacità del diritto internazionale di svolgere il proprio compito “naturale” di governare le relazioni tra gli Stati e di garantire il riconoscimento di un nucleo (per quanto minimale) di regole condivise, per tacere, poi, della predisposizione di idonei rimedi laddove tali regole siano (come nel caso dell’invasione russa del 2022) platealmente violate.

La disgregazione dell’ordine internazionale e l’avvento del nuovo “disordine mondiale” è, del resto, fenomeno in corso ormai da tempo, noto alla dottrina, e che sembra stare raggiungendo, proprio in questi anni, la sua massima espansione<sup>60</sup>. Basti pensare, oltre alla guerra in Ucraina, alla guerra nella Striscia di Gaza, e alla totale incapacità della comunità internazionale degli Stati e delle organizzazioni che di essa sono espressive di impedire, o anche solo limitare, le sistematiche (e manifeste) violazioni del diritto internazionale (convenzionale e generale) commesse da Israele.

E così i sostenitori della lettura “internazionalista” dell’articolo 11 Cost., nel tentativo di individuare una base giuridica che possa sorreggere la co-belligeranza italiana in favore del Governo di Kiev, hanno dovuto guardare o a fonti “alternative” (rispetto allo Statuto delle Nazioni Unite) del diritto internazionale convenzionale, o a soluzioni ermeneutiche volte ad “aggirare” il silenzio del Consiglio di sicurezza (ma rimanendo nell’ambito del sistema delle Nazioni Unite), o a possibili forme di applicazione diretta (non mediata dal diritto internazionale convenzionale) del diritto di autodifesa previsto dallo *ius cogens*.

Per quanto riguarda il diritto internazionale convenzionale, si è detto, ad esempio, che l’invio di armi all’Ucraina potrebbe essere ritenuto legittimo sulla scorta di Trattati come il Trattato delle Nazioni Unite sul Commercio delle Armi del 2013 (che non vieterebbe l’invio di armi a Paesi vittima di un’aggressione ingiusta)<sup>61</sup>, degli obblighi *erga omnes* previsti dal Progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato della

<sup>59</sup> Si vedano: G. Azzariti, *La pace attraverso il diritto. Una conferenza internazionale per la sicurezza tra le nazioni*, cit., 8; M. Ainis, *L’invio di armi all’Ucraina è contrario alla Costituzione*, cit.; A. Algostino, *Pacifismo e movimenti fra militarizzazione della democrazia e Costituzione*, cit., 76 ss.; A. Apostoli, *L’Italia è una Repubblica democratica fondata anche sul principio pacifista*, cit., specie 153 ss.; G. Bucci, *Ragione del diritto e follia del potere di guerra*, cit., 189 ss.; E. Caterina, M. Giannelli, D. Siciliano, *Il ripudio della guerra preso sul serio. Quattro tesi sull’incostituzionalità dell’invio di armi all’Ucraina*, cit.

<sup>60</sup> Si vedano sul tema: M. Graziano, *Disordine mondiale. Perché viviamo in un’epoca di crescente caos*, Mondadori, 2024; F.M. Bongiovanni, *The Return of Geopolitics and Imperial Conflict. Understanding the New World Disorder*, Palgrave Macmillan, 2024; A. Elmuradov, *Russia and EU in the New World Disorder. Revisiting Sovereignty and Balance of Power in the study of Russian Foreign Policy*, Routledge, 2023; J. Chiu, *China Unbound. A New World Disorder*, Hurst, 2021.

<sup>61</sup> Si veda in punto P. Rossi, *La compatibilità con la Costituzione italiana e il diritto internazionale dell’invio di armi all’Ucraina*, cit.

Commissione di diritto internazionale del 2001<sup>62</sup>, o addirittura del Trattato NATO (che facoltizzerebbe l'invio di armi in favore di Paesi che, pur non essendo membri NATO, stiano subendo un'aggressione che rischi, in futuro, di interessare Stati membri che con essi confinano)<sup>63</sup>. In senso analogo si è guardato a possibili soluzioni nell'ambito della giurisdizione di organi quali, ad esempio, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo o la Corte Penale Internazionale<sup>64</sup>.

Per quanto riguarda il sistema delle Nazioni Unite, gli sforzi ermeneutici si sono concentrati sull'esistenza di una risoluzione dell'Assemblea generale che ha condannato l'invasione russa e ha chiesto il ritiro immediato delle truppe russe dal territorio ucraino<sup>65</sup>, ovvero su soluzioni ancor più "creative", come ad esempio la possibilità di espellere la Russia dalle Nazioni Unite (o, almeno, di sospendere la sua *membership*)<sup>66</sup>.

Per quanto riguarda, invece, il diritto internazionale generale, si è fatto leva su di una (presunta) efficacia diretta di quest'ultimo negli ordinamenti nazionali, che deriverebbe, nel caso dell'ordinamento italiano, dalla già menzionata clausola di adattamento automatico posta dall'articolo 10 comma 1 Cost.<sup>67</sup>. La manifesta contrarietà dell'invasione russa ai principi fondamentali dello *ius cogens*, e la simmetrica manifesta legittimità dell'esercizio del diritto di autodifesa da parte dell'Ucraina varrebbero, allora, a legittimare il sostegno al Governo di Kiev, a prescindere da un pronunciamento espresso del Consiglio di Sicurezza in punto.

Senza entrare nel merito di ciascuna delle posizioni che si sono ricostruite, ciò che interessa evidenziare in questa sede è come sia la tesi "pacifista" che la tesi "internazionalista" siano state spinte, dalla guerra in Ucraina, su posizioni sempre più estreme, nel tentativo di adattarsi alle inedite caratteristiche di tale conflitto. E tuttavia, proprio in questa progressiva divaricazione tra le due soluzioni ermeneutiche "classiche", si apre, forse, come si tenterà di argomentare di seguito, lo spazio per una "terza via", e cioè per una lettura "costituzionalmente orientata" (e autosufficiente) della clausola pacifista inscritta all'articolo 11 Cost.<sup>68</sup>.

#### 4. VERSO UN'INTERPRETAZIONE "COSTITUZIONALMENTE ORIENTATA" (E AUTOSUFFICIENTE) DELLA CLAUSOLA PACIFISTA?

La guerra in Ucraina ha avuto, come si è visto, l'effetto di generare una radicale polarizzazione del dibattito giuspubblicistico sul principio costituzionale pacifista, con riferimento da un lato alla sua corretta interpretazione, e dall'altro alla posizione che esso dovrebbe assumere in relazione agli altri principi costituzionali fondamentali.

<sup>62</sup> Si veda A. Ligustro, *Principio pacifista e uso della forza nel diritto internazionale contemporaneo*, cit., 42 ss.

<sup>63</sup> Si veda in punto G.M. Flick, *Un reato arruolarsi da volontari in Ucraina. Legittime le armi a Kiev*, cit.

<sup>64</sup> Si veda M. Iovane, *Il conflitto ucraino e il diritto internazionale: prime osservazioni*, cit., 12 ss.

<sup>65</sup> Cfr. UN General Assembly, resolution ES-11/1. Si veda in punto G. de Vergottini, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, cit., 85.

<sup>66</sup> Si veda R. Barber, *Could Russia be Suspended from the United Nations?*, in *Blog of the European Journal of International Law*, 1 marzo 2022.

<sup>67</sup> Si vedano in punto: G. de Vergottini, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, cit., 84 ss.; P. Rossi, *La compatibilità con la Costituzione italiana e il diritto internazionale dell'invio di armi all'Ucraina*, cit.; P. Piluso, *Ripudio della guerra e legittima difesa collettiva: profili costituzionali*, in *Consulta online*, n. 1, 2025, 246 ss.

<sup>68</sup> Sulla necessità di trovare una "mediazione" ragionevole tra le letture polarizzanti del principio costituzionale pacifista si veda già J. Luther, *Art. 52*, cit., §2.

Tale polarizzazione ha evidenziato come la tesi “pacifista radicale” per essere giustificata richieda, in ultima analisi, di elevare la prima proposizione dell’articolo 11 Cost. a “principio tiranno”<sup>69</sup>, in grado di prevalere in via automatica, e senza possibilità di bilanciamento alcuno, non solo sul principio di apertura internazionale posto dagli articoli 10 comma 1 e 11 seconda e terza proposizione Cost., ma anche, a ben vedere, sul principio solidarista di cui all’articolo 2 Cost. (prescrivendo una postura “egoista” per cui l’Italia potrebbe difendere solo e soltanto sé stessa, ma non invece Paesi e popoli amici e alleati), sul principio di dignità umana di cui all’articolo 2 Cost. (vietando all’Italia di partecipare a iniziative volte a rimuovere gravissime violazioni dei diritti fondamentali dell’essere umano da parte di Stati che facciano ricorso alla guerra come strumento di offesa), o sul principio democratico di cui all’articolo 1 Cost. (prescrivendo che l’Italia rimanga neutrale dinnanzi al tentativo, da parte di un regime antidemocratico e illiberale, di provocare con la violenza delle armi la fine di un ordinamento democratico liberale<sup>70</sup>).

Essa ha evidenziato, al contempo, come la tesi “internazionalista” finisca, in condizioni di fibrillazione dell’ordine mondiale (e di paralisi delle organizzazioni che di esso sono espressive) per svuotare di significato (o, quantomeno, rendere sostanzialmente inapplicabile) l’articolo 11 Cost., dal momento che l’incapacità delle Nazioni Unite e del diritto internazionale convenzionale di assolvere la loro funzione impediscono all’Italia di ottenere le “coordinate” necessarie per navigare lo “spazio grigio” che la Costituzione disegna (secondo tale tesi) per forme di intervento italiano in conflitti tra Stati stranieri. Il che comporta, inevitabilmente, il “ripiego” sulla clausola di adattamento automatico al diritto internazionale generale ex articolo 10 comma 1 Cost.<sup>71</sup>, che a sua volta rischia di rivelarsi inconcludente, perché se è vero che lo *ius cogens* indubbiamente pone un generale divieto di guerre di aggressione e un simmetrico diritto di autodifesa individuale e collettiva, in assenza di un organo sovranazionale provvisto per via pattizia del potere di applicare tale regola generale a casi concreti (ai singoli conflitti), essa risulta sostanzialmente inservibile. Per poter prescindere dal diritto internazionale convenzionale (e, segnatamente, da una risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite) occorrerebbe sostenere, infatti, che ogni singolo Stato sia provvisto del potere di dare interpretazione diretta dello *ius cogens* per determinare la legittimità (o meno) di un dato conflitto. Il che renderebbe però, con tutta evidenza, l’articolo 10 comma 1 Cost. una norma “circolare”, nella misura in cui la Repubblica si vincolerebbe al rispetto di regole sovranazionali che essa stessa individua e interpreta (e che quindi sono, di fatto, nient’altro che norme di diritto interno).

Di fronte alla crisi delle soluzioni ermeneutiche “classiche”, occorre chiedersi, allora, se non vi sia spazio, nella trama della Costituzione, per una “terza via”, che possa valere a orientare la Repubblica e le

<sup>69</sup> Cfr. Corte Cost., sentenza n. 85/2013.

<sup>70</sup> O che, nel caso dell’Ucraina, sta compiendo, come già accennato, una transizione (pur indubbiamente accidentata), sorretta dalla volontà popolare attraverso i canali della rappresentanza, verso una configurazione pienamente democratica e liberale dell’ordinamento. Si vedano: F. Scuto, *Una questione epocale per l’Unione europea: il processo di adesione dell’Ucraina tra guerra e incerta evoluzione costituzionale del Paese*, cit.; A. Angeli, *La regolamentazione degli stati di eccezione nei paesi dello spazio ex-sovietico: il caso dell’Ucraina*, in DPCE online, n. speciale 1, 2024; L. Ventura, V. Pupo, *Osservazioni sui problemi internazionali e interni conseguenti alla guerra in Ucraina*, in *Forum di Quaderni costituzionali rassegna*, n. 3, 2022, 18 ss.

<sup>71</sup> Si veda G. de Vergottini, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, cit., 84 ss. La tesi era peraltro già sostenuta, in passato, in dottrina e nel dibattito politico-istituzionale (specie in occasione della guerra in Kosovo del 1999), ma non era stata mai “testata” pienamente con riferimento a una vera e propria “guerra” tra Stati sovrani, per le ragioni di cui si è detto, fino al conflitto ucraino. Si vedano sul tema, ad esempio: A. Cassese, *Le cinque regole per una guerra giusta*, cit.; G. de Vergottini, *La Costituzione e l’intervento Nato nella ex Jugoslavia*, in *Quaderni costituzionali*, 1999; M. Cavino, *Lo scopo umanitario come causa di giustificazione dell’uso della forza*, cit.; M. Cavino, M. Malvicini, *Le guerre dell’Italia repubblicana*, cit., 194 ss.; P. Picone, *Interventi delle Nazioni Unite e obblighi “erga omnes”*, in P. Picone (a cura di), *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, 1995; M. Pedrazzi, *L’uso della forza nel diritto internazionale: quali prospettive?*, cit.; F. Lattanzi, *Assistenza umanitaria e interventi di umanità*, cit.

sue istituzioni nel perseguimento dell'obiettivo di un ordine mondiale fondato sulla pace e sulla giustizia – prescritto come fine ultimo dall'articolo 11 Cost.<sup>72</sup> – anche in condizioni di “disordine” siffatte. Per proporre una risposta, necessariamente interlocutoria, al quesito in esame, sembra necessario interrogarsi in merito alla ragione sostanziale per cui l'Italia “ripudia la guerra” e, di conseguenza, al significato che deve essere attribuito ai concetti di “guerra” e di “pace” nel diritto costituzionale italiano<sup>73</sup>.

Sotto questo profilo, vi è almeno un elemento delle letture “pacifiste radicali” che pare condivisibile, e cioè la rivendicazione della necessità di leggere la clausola costituzionale pacifista come indipendente (o, quantomeno, come provvista di un suo “spazio ermeneutico” autonomo) rispetto al diritto internazionale.

Se è indubbiamente vero, infatti, che il principio pacifista e il principio di apertura internazionale si pongono tra loro in stretto collegamento (al punto da essere affidati, all'articolo 11, a un'unica frase complessa composta da tre proposizioni), vero è altresì che, nella prospettiva della “gerarchia mobile” dei principi costituzionali fondamentali<sup>74</sup>, tale collegamento non può mai divenire subordinazione, e che la clausola pacifista non può essere ridotta a principio “dipendente” dall'apertura internazionale. Ciò a maggior ragione in un'epoca in cui il diritto internazionale pare, come già accennato, strutturalmente incapace di assolvere la sua funzione, e in cui si assiste a una rinascita diffusa dei nazionalismi, al declino della fase “espansiva” e “ottimista” della globalizzazione, e all'ascesa generalizzata di forze populiste che fondano la loro proposta politica sulle “politiche del risentimento”<sup>75</sup>, sull'individuazione di nemici interni e soprattutto, per quel che qui rileva, esterni, e dunque sulla diffidenza per gli altri Stati, per gli altri popoli e per le istituzioni internazionali e sovranazionali<sup>76</sup>.

In effetti, la ragione per cui la Repubblica italiana ripudia la “guerra”, elevando il perseguimento di un ordine internazionale fondato sulla pace e sulla giustizia tra le nazioni a principio fondamentale (definitorio) dell'ordinamento costituzionale inaugurato nel 1948, non è, pare, il (solo) fatto che la guerra sia vietata dal diritto internazionale (generale o convenzionale).

Il motivo per cui l'Italia ripudia la guerra è, piuttosto, che la guerra è antitetica rispetto all'intero assetto valoriale sotteso alla trama dei principi costituzionali fondamentali<sup>77</sup>, a partire dalla negazione di quel “patto sul metodo”<sup>78</sup> su cui la Costituzione è stata edificata: la risoluzione delle divergenze con metodo democratico e pacifico, attraverso il dialogo e l'apertura che consentono di rinunciare alle ragioni della forza e di addivenire a una sintesi che garantisca la coesione sociale anche in situazioni di pluralismo estremo e di visioni del mondo tra loro radicalmente divergenti (come era indubbiamente quella della società italiana del Secondo Dopoguerra)<sup>79</sup><sup>80</sup>.

<sup>72</sup> Si veda B. Pezzini, *Per un ordine della sovranità disarmata*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2022, 67 ss.

<sup>73</sup> Questione definitoria, peraltro, storicamente trascurata dalla dottrina giuspubblicistica. Si veda, in punto, A. Vidaschi, *Guerra e Costituzioni: spunti dalla comparazione*, cit., 48.

<sup>74</sup> Cfr. Corte Cost., sentenza n. 85/2013. Si veda R. Guastini, *Distinguendo. Studi di teoria e metateoria del diritto*, Giappichelli, 1996, 142 ss.

<sup>75</sup> Si veda F. Fukuyama, *Identity: the demand for dignity and the politics of resentment*, Straus and Giroux, 2018.

<sup>76</sup> Sia consentito il rinvio a G. Cavaglion, *I diritti della maggioranza nel costituzionalismo contemporaneo. Possibili derive illiberali della difesa dell'identità nazionale*, Giappichelli, 2025, 28 ss.

<sup>77</sup> Si veda in questo senso altresì G.L. Conti, *Aristotele, l'atimia e la guerra in Ucraina*, in *Rivista AIC*, 2022.

<sup>78</sup> Si veda E. Grosso, *I doveri costituzionali*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Jovene, 2010. Il “patto sul metodo” è stato costituzionalizzato, peraltro, all'articolo 49 Cost., con riferimento specifico all'attività dei partiti politici. Si veda sul tema F. Scuto, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Giappichelli, 2017.

<sup>79</sup> Si pensi, solo per fare alcuni esempi, alla frattura tra le sinistre da un alto e la democrazia cristiana e i suoi alleati dall'altro, o a quella tra repubblicani e monarchici dopo il referendum istituzionale del 1946, alle istanze separatiste in Sud Tirolo, o alla tensione tra il nuovo “arco costituzionale” e gli strascichi del regime fascista (poi riassorbiti nella comunità nazionale).

<sup>80</sup> Si veda G. Zagrebelsky, *La virtù del dubbio*, Laterza, 2007.

E ancora, addentrandosi progressivamente nell’“atrio” della “casa comune” costituzionale<sup>81</sup>, la guerra è antitetica rispetto al principio personalista e di dignità umana (articolo 2 Cost.), riducendo l’essere umano a strumento delle logiche di potere e dominio degli Stati, e comprimendo trasversalmente l’espansione di tutti i diritti della persona. La guerra è antitetica rispetto al pluralismo (articolo 2 Cost.), poiché comporta la negazione del riconoscimento delle ragioni dell’altro e la volontà di imporre la propria visione del mondo e il proprio assetto valoriale attraverso il ricorso alla violenza. Essa è antitetica rispetto alla solidarietà (articolo 2 Cost.), comportando il logoramento della coesione (articolo 5 Cost.) tanto all’interno della società nazionale, quanto all’esterno, nei rapporti tra Stati e popoli (articolo 11 Cost.). La guerra è nemica dell’eguaglianza formale e sostanziale (articolo 3 Cost.), in quanto genera disuguaglianza e crea, anziché rimuovere, ostacoli alla piena espansione della personalità e della dignità di ciascun essere umano. La guerra è antitetica rispetto alla democrazia (articolo 1 Cost.), nella misura in cui impedisce l’inverarsi delle condizioni che garantiscono l’esercizio della sovranità popolare attraverso il circuito della rappresentanza. La guerra è incompatibile con una piena attuazione del principio lavorista (articolo 4 Cost.), poiché in uno stato di guerra il lavoro, lungi dall’essere “volano” per l’elevazione sociale ed economica della persona, diviene strumento al servizio dello sforzo bellico, volto a soddisfare le esigenze dello Stato.

In prospettiva più ampia, la “pace” è, a ben vedere, la condizione in cui tutti i principi costituzionali repubblicani (e, in generale, di ogni ordinamento liberale democratico) possono dispiegare al meglio la loro portata trasformativa, che viene invece inevitabilmente compressa (e, finanche, elisa) in uno stato di “guerra”.

Il principio posto dalla prima proposizione dell’articolo 11 Cost. non deve quindi essere letto, pare, isolatamente o, addirittura, alla stregua di un “principio tiranno”, ma deve essere calato nel più ampio contesto dell’insieme dei principi costituzionali fondamentali, che tra loro “fanno sistema” e si informano reciprocamente, tanto nella loro interpretazione, quanto nella loro implementazione, attraverso un complesso (e incessabile) meccanismo di bilanciamento “fluidico”<sup>82</sup>. Non a caso, allora, l’articolo 11 Cost. è stato definito alla stregua della “proiezione” nei rapporti internazionali dei principi di democrazia, giustizia, libertà ed eguaglianza tra le nazioni e di protezione dei diritti umani che si desiderava introdurre all’interno dell’ordinamento nazionale con la Costituzione repubblicana<sup>83</sup>. È secondo questa “bussola valoriale” indipendente e autosufficiente rispetto al diritto internazionale che deve essere orientato, allora, l’approccio della Repubblica alla “guerra”, alla “pace”, e alla risoluzione dei conflitti nella comunità degli Stati.

Ora, se è indubbiamente vero che la Costituzione “non ha valori da imporre”<sup>84</sup> (e dunque non ha valori da imporre ad altri Stati o alla comunità internazionale) è altresì vero che i principi costituzionali fondamentali (e i valori a essi sottesi) sono provvisti di una indubitabile forza conformativa, che vale a orientare (in senso giuridicamente prescrittivo) l’operato delle istituzioni repubblicane (in tutte le loro articolazioni), che devono, pur nel rispetto del pluralismo, adoperarsi per realizzare (tanto all’interno dello Stato, quanto al suo esterno, nella comunità internazionale o nelle organizzazioni

<sup>81</sup> Così G. La Pira, *La casa comune: una Costituzione per l’uomo*, a cura di U. De Siervo, Cultura editrice, 1979.

<sup>82</sup> Si veda, per tutti, J. Luther, *Come interpretare i principi fondamentali della Costituzione*, in J. Luther, E. Malfatti, E. Rossi (a cura di), *I principi fondamentali della Costituzione italiana. Lezioni*, Plus, 2002.

<sup>83</sup> Si veda A. Cassese, *Commento all’art. 11*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, 1975, 469 ss.

<sup>84</sup> Cfr. Corte Cost., sentenza n. 189/1987.



come ad esempio l'Unione europea) il "progetto di società" che alla Costituzione è stato affidato dal popolo italiano<sup>85</sup>.

Date queste coordinate costituzionali pare difficile, in effetti, sostenere che l'articolo 11 Cost. pretenda che l'Italia rimanga inerte o, addirittura, equidistante (la celebre "atimia"<sup>86</sup>), di fronte a un conflitto in cui uno Stato aggressore muove contro uno Stato aggredito precisamente il tipo di guerra che proprio il principio pacifista "ripudia", la guerra come negazione del "patto democratico" e, "a cascata", dell'insieme dei valori che sorreggono e vivificano l'ordinamento costituzionale nazionale. Proprio i principi costituzionali fondamentali, in ragione della loro forza performativa<sup>87</sup>, esigono invece che la Repubblica non resti inerte o equidistante, ma si adoperi piuttosto per "ripudiare" fattivamente la "guerra" non già come "idea" (la mera esistenza della guerra tra Russia e Ucraina in quanto "assenza di pace"), ma come "pratica" (la guerra mossa dalla Russia per aggredire la libertà del popolo ucraino e per imporre con la violenza il proprio volere nelle controversie internazionali).

Invero, assumere una postura "pacifista radicale" dinnanzi all'invasione russa dell'Ucraina finisce per generare gravi violazioni di quei principi che la Costituzione impone di promuovere, incluso, segnatamente (e, solo in apparenza, paradossalmente), lo stesso principio pacifista.

Lungi dal garantire la "pace", infatti, una totale vittoria russa (che si avrebbe inevitabilmente laddove tutti gli Stati terzi assumessero una postura rigidamente neutrale), pur garantendo nel breve periodo la cessazione "il più veloce possibile" delle ostilità, risulterebbe antitetica rispetto al fine di lungo periodo indicato dall'articolo 11 Cost., che è quello della costruzione di un ordine internazionale fondato sulla pace e la giustizia tra le nazioni.

Una rapida e facile vittoria russa significherebbe che il vincitore, grazie al ricorso alla guerra vietata (*rectius*, ripudiata) dalla Costituzione, ottiene il risultato sperato (dirimere attraverso la guerra una controversia internazionale, imponendo la propria volontà sul popolo vinto) e, per quanto sinora argomentato, incompatibile con il quadro valoriale repubblicano. Il che significa che, tanto quello stesso Stato aggressore, tanto altri Stati aggressori, saranno incentivati, in futuro, a fare nuovamente ricorso alla medesima tipologia di "guerra" per far valere le proprie ragioni, facendo sì che la guerra vietata dall'articolo 11 Cost. sia sempre meno "ripudiata" e sempre più accettata (o, quantomeno, diffusa) nella comunità internazionale degli Stati<sup>88</sup>.

La "pace" nel senso di cui all'articolo 11 Cost. non deve consistere, dunque, nella mera fine delle ostilità, ma deve avvicinarsi il più possibile all'ideale della "pace giusta", e cioè al ripristino dello *status quo ante*, elidendo i vantaggi ingiusti che l'aggressore si è assicurato attraverso il ricorso alla guerra ripudiata<sup>89</sup>. E del resto, l'articolo 11 Cost. non prescrive unicamente un ordine mondiale basato sulla "pace", ma un ordine mondiale basato sulla "pace" e sulla "giustizia" delle relazioni internazionali<sup>90</sup>.

A ciò si aggiunga che il principio pacifista posto dall'articolo 11 Cost. sembra dover essere letto anche

<sup>85</sup> Si veda A. Di Giovine, *Diritto costituzionale comparato: lineamenti introduttivi*, in A. Di Giovine, A. Algostino, F. Longo, A. Mastromarino, *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Le Monnier, 2017, 17 ss.

<sup>86</sup> Così G.L. Conti, *Aristotele, l'atimia e la guerra in Ucraina*, cit.

<sup>87</sup> Sulla portata precettiva del principio pacifista si vedano almeno: M. Fiorillo, *Guerra e diritto*, Laterza, 2009, specie 100 ss.; L. Carlassare, *L'articolo 11 della Costituzione nella visione dei costituenti*, in N. Ronzitti (a cura di), *L'articolo 11 della Costituzione. Baluardo della vocazione internazionale dell'Italia*, Editoriale scientifica, 2013.

<sup>88</sup> Si vedano in punto: G. Pistorio, *La cessione di armamenti alle Forze armate ucraine, tra interpretazioni costituzionalmente e internazionalmente conformi e (ir)regolarità costituzionali*, cit., 3 ss.; A. Pietrobon, *La fornitura di armi all'Ucraina: quali regole e quali cautele?*, cit.

<sup>89</sup> Si vedano M. Cartabia, L. Chieffi, *Art. 11*, cit., §2.1.1.

<sup>90</sup> Si veda in punto altresì B. Pezzini, *Per un ordine della sovranità disarmata*, cit., 69.

alla luce del principio solidarista di cui all’articolo 2 Cost., tanto nella prospettiva sincronica quanto in quella diacronica<sup>91</sup>.

In prospettiva sincronica, la declinazione della solidarietà nella dimensione dell’apertura internazionale della Costituzione repubblicana sembra offrire quantomeno un attaglio per una “solidarietà tra i popoli” e, dunque, per una solidarietà della Repubblica e del suo popolo nei confronti di popoli che (come quello ucraino) stiano subendo precisamente il tipo di guerra “ripudiato” dalla Costituzione, e che stiano esercitando il “sacro” diritto di difesa della loro patria<sup>92</sup>.

In prospettiva diacronica, la declinazione della solidarietà nella dimensione dell’interesse delle generazioni future<sup>93</sup> sembra richiedere (a maggior ragione dopo la riforma dell’articolo 9 Cost. del 2022) che la Repubblica e la sua generazione presente si adoperino per far sì che le generazioni future possano vivere in un mondo in cui l’ordine internazionale si fonda su relazioni pacifiche e giuste tra gli Stati (obiettivo che si allontana, come menzionato, nel lungo periodo, se la “guerra” come strumento per la risoluzione delle controversie viene tollerata, oggi, nei rapporti internazionali).

In definitiva, quindi, il principio pacifista di cui all’articolo 11 Cost., se letto in una prospettiva “costituzionalmente orientata”, sembra pretendere, nella sua portata performativa, che la Repubblica si muova per “ripudiare” attivamente la guerra che esso stesso vieta ogniqualvolta essa faccia la sua comparsa nella comunità internazionale (per “condannare” tutti coloro che non “ripudiano” la guerra<sup>94</sup>)<sup>95</sup>, a prescindere dal fatto che vi sia stata o meno una risoluzione in tal senso da parte del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (o di altra organizzazione internazionale), o finanche dal diritto internazionale generale<sup>96</sup>.

Le modalità di questo ripudio della guerra nella comunità internazionale non devono sostanzialmente necessariamente, come ovvio, nell’utilizzo della forza (non è certo configurabile un “obbligo di intervento armato” italiano in favore di ogni Stato che subisca un’aggressione ingiusta<sup>97</sup>). Ciò che è certo è, pare, però, da un lato che l’Italia non possa rimanere “neutrale” rispetto ai belligeranti, e che essa debba dunque attivarsi per condannare, almeno sul piano diplomatico e sanzionatorio (specie nella sfera economica), l’aggressore e, se possibile, per prestare soccorso (anche, ad esempio, con aiuti non militari) all’aggredito, e dall’altro che essa possa (ma non debba) usare, secondo criterio di proporzionalità, la forza, sulla base delle determinazioni di volta in volta assunte nel circuito della rappresentanza con le modalità prescritte dalla Costituzione.

<sup>91</sup> Si veda in punto P. Bilancia, *Riflessioni sulle prospettive future per una difesa comune europea*, cit.

<sup>92</sup> *Ibidem*.

<sup>93</sup> Si veda R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Profili giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Franco Angeli, 2008.

<sup>94</sup> Si veda G.L. Conti, *Aristotele, l’atimia e la guerra in Ucraina*, cit.

<sup>95</sup> *Contra* si veda, tuttavia, M. Benvenuti, *Il principio del ripudio della guerra nell’ordinamento costituzionale italiano*, cit., 102 ss., per cui una posizione di neutralità nella scena internazionale non sarebbe necessariamente incompatibile con l’articolo 11 Cost.

<sup>96</sup> Invero, anche a voler immaginare (ovviamente, come mero esperimento teorico) un radicale mutamento dello *ius cogens* internazionale, che dovesse giustificare il ricorso a tale tipologia di guerra, essa rimarrebbe comunque “ripudiata” dalla Costituzione nazionale, nella misura in cui l’articolo 11 Cost. e, per quanto sinora argomentato, l’insieme degli altri principi fondamentali, opererebbero come controlimita alla clausola di adattamento automatico di cui all’articolo 10 comma 1 Cost. Si vedano in punto già: M. Cartabia, L. Chieffi, *Art. 11*, cit., §2.1.4; S. Sicardi, *I mille volti della guerra*, in M. Dogliani, S. Sicardi (a cura di), *Diritti umani e uso della forza. Profili di diritto costituzionale interno e internazionale*, cit., 108 ss. E del resto, la Corte costituzionale ha più volte affermato che i principi fondamentali della Costituzione possono ben fungere da limiti alla clausola di adattamento automatico al diritto internazionale generale di cui all’articolo 10 comma 1 Cost. Cfr., da ultimo, Corte Cost. sentenza n. 238/2014.

<sup>97</sup> Argomento utilizzato, ad esempio, da M. Aini, *L’invio di armi all’Ucraina è contrario alla Costituzione*, cit., che, per sostenere che la Costituzione non consentirebbe l’aiuto a un popolo che si difenda da un’aggressione ingiusta, osserva che da ciò discenderebbe un obbligo di intervenire militarmente in favore di ogni Stato che stia combattendo una guerra siffatta.

## 5. CONCLUSIONI

In conclusione, il conflitto ucraino sembra aver evidenziato, per via delle sue inedite caratteristiche, i limiti delle interpretazioni “classiche” della clausola pacifista di cui all’articolo 11 Cost.

L’interpretazione pacifista radicale, se portata alle estreme conseguenze, genera uno “splendido isolazionismo”, un’equidistanza etico-morale in cui le ragioni dell’aggressore e quelle dell’aggredito finiscono per confondersi, con la conseguenza paradossale per cui il “prezzo da pagare” per la pace è di tollerare che si producano, nelle società interessate e nell’ordine internazionale, risultati antitetici rispetto alle coordinate valoriali tracciate dalla Costituzione repubblicana.

Per converso, l’interpretazione internazionalista, se similmente portata all’estremo, finisce per appiattire interamente il diritto costituzionale sul diritto internazionale (generale e convenzionale), con la conseguenza che una crisi di quest’ultimo o la sua perdita (che si sta effettivamente sempre più verificando nel nostro tempo) di vincolatività e di capacità di svolgere la propria funzione vanificano, “a cascata”, anche la precettività delle norme di diritto costituzionale interno, che divengono di fatto inservibili.

La fibrillazione delle letture classiche sembra poter essere superata solo attraverso un recupero dell’autonomia ontologica dell’articolo 11 Cost. quale norma di diritto costituzionale, provvista di un suo significato e di una sua performatività che prescindono dal ricorso a ordinamenti esterni per “riempire di significato” gli “spazi grigi” del rapporto tra la Repubblica, la “guerra” e la “pace”. In questa prospettiva, pare necessario fare ricorso al sistema dei principi fondamentali, che consente, se complessivamente considerato, di interpretare il principio pacifista in senso “costituzionalmente orientato”, informando l’operato internazionale dell’Italia secondo il progetto valoriale sotteso alla Carta del 1948 anche in una situazione di paralisi delle organizzazioni internazionali.

Invero, se letto alla luce degli altri principi fondamentali, l’articolo 11 Cost. sembra consentire (e, forse, addirittura pretendere) forme di sostegno in favore di Stati terzi che stiano subendo una guerra ingiusta (a prescindere dall’avallo delle organizzazioni internazionali), anche laddove ciò dovesse comportare la perdita di uno status di “neutralità” tra i belligeranti. Tali forme di sostegno, che non devono necessariamente (ma possono) assumere configurazione militare, si giustificano in forza dell’obbligo, per la Repubblica, di ripudiare attivamente la guerra di aggressione e conquista nei rapporti tra gli Stati, nella prospettiva della costruzione di un ordine mondiale fondato sulla pace e sulla giustizia tra le nazioni<sup>98</sup>.

In alcuni casi, dunque, l’implementazione del principio pacifista, la costruzione di un ordine internazionale basato sulla pace potrebbe ben richiedere l’assunzione di uno status di “co-belligeranza”, o finanche l’utilizzo della forza a sostegno dello Stato oggetto di una guerra di aggressione. Ciò non rappresenta, pare, una contraddizione e, anzi, il perseguimento delle finalità prescritte dai principi costituzionali fondamentali attraverso misure che, all’apparenza, sono con essi dissonanti, ma che trovano il loro fondamento nella necessità di implementare, in prospettiva sistemica, il “progetto valoriale” repubblicano, è una naturale conseguenza del bilanciamento tra i diversi obiettivi affidati alla Costituzione. E così, il perseguimento di una società fondata sull’eguaglianza formale e la non discriminazione può ben passare attraverso forme di discriminazione positiva in favore di gruppi “svantaggiati” (che trovano la loro giustificazione nel principio di eguaglianza sostanziale), la migliore tutela dei diritti dell’essere

<sup>98</sup> In questo senso si vedano altresì: B. Pezzini, *Per un ordine della sovranità disarmata*, cit., 69 ss.; A. Cassese, *Commento all’art. 11*, cit., specie 575 ss.

umano e della sua personalità può ben passare attraverso l'imposizione di doveri (che trovano la loro giustificazione nel principio solidarista). Similmente, la costruzione di un ordine internazionale fondato sulla pace e sulla giustizia tra le nazioni prescritta dalla seconda proposizione dell'articolo 11 Cost. può passare dall'assunzione di una postura “non pacifista” (di non rigida neutralità e non violenza “gandhiana”), senza che ciò violi la prima proposizione del medesimo articolo.

Se così stanno le cose, allora, è proprio una rigorosa neutralità tra le ragioni di chi aggredisce e di chi si difende, tra chi tiene una condotta antitetica rispetto all'assetto valoriale repubblicano e chi esercita il “sacro” diritto di autodifesa, pare, a essere “ripudiata” dall'articolo 11 Cost., se letto in prospettiva sistematica.

7 • 2 • 2025



**Una riforma costituzionale per ottenere la pace?  
La tensione tra ordinamento costituzionale e  
diplomazia “coercitiva” nel conflitto armeno-azero  
sul Nagorno-Karabakh**  
Mirko Della Malva

**NAD**

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società



## La pace come diritto e aspirazione

# UNA RIFORMA COSTITUZIONALE PER OTTENERE LA PACE? LA TENSIONE TRA ORDINAMENTO COSTITUZIONALE E DIPLOMAZIA “COERCITIVA” NEL CONFLITTO ARMENO-AZERO SUL NAGORNO-KARABAKH

## A CONSTITUTIONAL REFORM TO ACHIEVE PEACE? THE TENSION BETWEEN CONSTITUTIONAL LAW AND ‘COERCIVE’ DIPLOMACY IN THE ARMENIA–AZERBAIJAN CONFLICT OVER NAGORNO-KARABAKH

*Mirko Della Malva\**

 ORCID: MDM 0000-0001-6637-5065

### ABSTRACT

[It.] Il contributo analizza l'accordo di “pace” tra Armenia e Azerbaijan sottoscritto l'8 agosto 2025 in merito alla definizione dello status del Nagorno-Karabakh e alla normalizzazione delle relazioni tra i due Paesi, soffermandosi in particolare sulle sue implicazioni costituzionali. Tra i punti contenuti nell'intesa – sebbene non direttamente trasfusi nel documento finale – figura, infatti, la revisione del Preambolo della Carta fondamentale armena del 1995, una richiesta che sta incontrando non poche difficoltà sul piano interno. La vicenda riveste particolare interesse nell'ambito del diritto costituzionale comparato, poiché si inserisce in una tendenza sempre più diffusa a impiegare lo strumento della revisione costituzionale come leva negoziale per imporre la stipula degli accordi internazionali.

**Parole chiave:** riforme costituzionali – sovranità – pace – Armenia – Azerbaijan.

[Eng.] The paper examines the constitutional implications of the agreement signed on August 8, 2025, between Armenia and Azerbaijan, concerning the determination of Nagorno-Karabakh's status and the normalization of bilateral relations. Among its provisions – though not formally codified – there is a request to revise the Preamble of Armenia's 1995 Constitution, a condition that has encountered significant domestic resistance. The case is of relevance in the field of comparative constitutional law, as it reflects a growing trend whereby constitutional revision is employed as a strategic instrument of negotiation in the context of international agreements.

**Keywords:** Constitutional Reforms – Sovereignty – Peace – Armenia – Azerbaijan.

\* Dottore di ricerca e cultore della materia in Diritto Pubblico Comparato, Università degli Studi di Milano (ror: 00wjc7c48). Il testo è stato referato internamente a cura della Direzione.



SOMMARIO: 1. L'accordo di pace tra Armenia e Azerbaigian dell'8 agosto 2025. 2. L'evoluzione storica delle relazioni interstatali tra Azerbaigian e Armenia dal 1700 ad oggi. 3. Il problematico recepimento dell'accordo di pace nella Repubblica di Armenia sotto il profilo costituzionale. 3.1 Le difficoltà connesse alle procedure di revisione della Carta fondamentale. 3.2. La pronuncia della Corte costituzionale del 26 settembre 2024. 4. Considerazioni conclusive.



## 1. L'ACCORDO DI PACE TRA ARMENIA E AZERBAIGIAN DELL'8 AGOSTO 2025

Lo scorso 8 agosto 2025, i principali *media* internazionali hanno accolto con favore la notizia della conclusione di un accordo diplomatico tra la Repubblica di Armenia e la Repubblica di Azerbaigian, un'intesa che parrebbe destinata a superare quella conflittualità interstatale che, da più di trent'anni, vede il Caucaso meridionale, insanguinato da violente contrapposizioni interetniche<sup>1</sup>.

La pattuizione, recante il titolo di *Agreement on Establishment of Peace and Inter-State Relations between the Republic of Azerbaijan and the Republic of Armenia*, è stata sottoscritta a Washington dal Ministro degli Esteri azero, Jeyhun Bayramov, e dal suo omologo armeno, Ararat Mirzoyan, i quali – alla presenza del Presidente degli Stati Uniti, Donald Trump, in qualità di garante – si sono impegnati a favorire il recepimento dell'accordo da parte delle rispettive autorità nazionali, al fine di garantirne la successiva ratifica formale.

Il testo, redatto in lingua azera, armena e inglese – con esplicita previsione della prevalenza della stesura inglese in caso di divergenze interpretative<sup>2</sup> – si compone di diciassette disposizioni, per mezzo delle quali le Parti si impegnano al riconoscimento della sovranità e dell'integrità territoriale reciproca, all'avvio di normali relazioni diplomatiche, al rispetto dei principi generali di non ingerenza, astensione dall'uso della forza, rinuncia a future rivendicazioni<sup>3</sup>.

Il nucleo dell'accordo, come è evidente, è costituito dal riconoscimento dei confini statali fissati nella Dichiarazione di Alma-Ata (artt. 1-2), il documento siglato nel 1991 dai Capi delle allora Repubbliche federate sovietiche allo scopo di mantenere per i nuovi Stati indipendenti della CSI, le frontiere interne dell'URSS. Con tale pattuizione, le parti intendono, infatti, dare soluzione all'annosa questione del Na-

<sup>1</sup> La ricostruzione dell'evento può essere letta in *Armenia e Azerbaijan hanno firmato un accordo di pace, anche grazie a Trump*, in <https://www.ilpost.it/2025/08/08/accordo-pace-armenia-azerbaijan-trump-corridoio-nakhchivan/>; *Unimaginable peace: Azerbaijan and Armenia sign historic agreement after decades of conflict*, in <https://www.euronews.com/2025/08/08/unimaginable-peace-azerbaijan-and-armenia-sign-historic-agreement-after-decades-of-conflict>; *Armenien und Aserbaidshan: Ein Handschlag Richtung Frieden*, in <https://www.srf.ch/news/international/mit-trumps-vermittlung-armenien-und-aserbaidshan-ein-handschlag-richtung-frieden>; *Как Алиев и Пашинян договорились о «светлом будущем» и «коридоре Трампа»*, in <https://www.srf.ch/news/international/mit-trumps-vermittlung-armenien-und-aserbaidshan-ein-handschlag-richtung-frieden>. Per un approfondimento in lingua italiana si veda, invece: *Baku-Yerevan: come uscire dall'impasse costituzionale*, in <https://www.balkanicaucaso.org/aree/Armenia/Baku-Yerevan-come-uscire-dall-impasse-costituzionale-232254>.

<sup>2</sup> Article XVII: «The present Agreement is concluded in the Armenian, Azerbaijani and English languages, with all three texts being equally authentic. In case of divergence as to the meaning of a provision under any of the authentic texts, the English text shall prevail».

<sup>3</sup> Il testo dell'accordo può essere letto – in lingua inglese – all'indirizzo: <https://www.mfa.am/en/press-releases/2025/08/11/Initialled%20Arm-Az%20Peace%20Agreement%20text/13394>.

gorno-Karabakh, territorio formalmente sottoposto alla sovranità azera, ma per ragioni etniche rivendicato dall'Armenia e sul quale, a far tempo dal 1991, si è insediata la Repubblica separatista dell'Artsakh.

Accanto al riconoscimento delle frontiere ereditate dall'epoca sovietica, il trattato formalizza poi l'impegno per i due Stati ad astenersi dall'uso della forza e a impedire a potenze esterne di insediarsi nei rispettivi territori per la realizzazione di operazioni ostili ai danni della parte contraente. Tale principio – sebbene già previsto dalla Carta delle Nazioni Unite – è stato espressamente ribadito in sede pattizia (art. 3), a conferma della volontà di rafforzare le garanzie di sicurezza bilaterale.

Segue quindi un'esplicita condanna all'intolleranza, al separatismo e al terrorismo in tutte le loro manifestazioni, accompagnata dall'intenzione di adottare misure di sicurezza e rafforzamento delle zone frontaliere in attesa della demarcazione definitiva dei confini (artt. 8 e 9).

In conformità alle più recenti tendenze del diritto internazionale, le Parti si sono impegnate, infine, a promuovere forme di cooperazione reciproca, finalizzate a realizzare indagini sulla sorte delle persone scomparse nel corso delle ostilità, a restituire i resti delle vittime dei massacri, ad avviare indagini e procedure giudiziarie, anche grazie all'ausilio delle competenti organizzazioni internazionali (art. 9). Obiettivo di tale clausola, pare evidente, sia la ricostruzione di quella fiducia tra i due popoli, duramente minata da decenni di violenze.

Alla stipula dell'Accordo si è accompagnata, poi, l'ulteriore sottoscrizione ad opera del Primo Ministro armeno, Nikol Pashinyan, e del Presidente azero, Ilham Aliyev di una *Dichiarazione politica in sette punti*, nella quale, i due leader, preso atto della conclusione positiva dei negoziati, hanno concordato la volontà di domandare all'OSCE il superamento del cosiddetto "Processo di Minsk", il meccanismo multilaterale di mediazione che sin dagli anni Novanta ha tentato di trovare una soluzione al conflitto armato<sup>4</sup>, disponendo contestualmente la riattivazione immediata delle comunicazioni regionali interrotte.

Sotto quest'ultimo profilo, le Parti hanno convenuto, più nello specifico, la riapertura del transito terrestre tra il territorio azero e la sua *exclave* del Nakhichevan attraverso la realizzazione di un corridoio denominato TRIPP (*Trump Route for International Peace and Prosperity*), la cui gestione sarà affidata, per un periodo di ben novantanove anni, a un consorzio di società a capitale prevalentemente statunitense, operanti sotto l'egida dell'amministrazione federale americana<sup>5</sup>.

Tale accordo, sebbene possa apparire, sul piano politico e diplomatico, come un significativo sviluppo nel processo di riconciliazione tra i due Stati storicamente contrapposti, resta, sotto il profilo giuridico,

<sup>4</sup> Il Processo di Minsk trae origine dalla Conferenza istituita nella capitale bielorusa nel 1992 dalla Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE) – divenuta in seguito OSCE – con l'obiettivo di promuovere una soluzione pacifica e negoziata del conflitto tra Armenia e Azerbaijan nella regione del Nagorno-Karabakh. A tale scopo venne costituito il Gruppo di Minsk, composto da undici Stati e presieduto da Federazione Russa, Stati Uniti e Francia, con il mandato di condurre i negoziati tra le parti e di preparare una conferenza di pace mai effettivamente convocata. Nonostante la definizione dei cosiddetti Principi di Madrid (2007), che avrebbero dovuto costituire la base di un accordo complessivo, il processo non condusse a risultati concreti, rimanendo di fatto privo di efficacia. A distanza di oltre trent'anni, il 1° settembre 2025, a meno di un mese dalla firma dell'accordo bilaterale tra Armenia e Azerbaijan, il Processo di Minsk è stato dichiarato definitivamente superato, su esplicita richiesta dei due Stati belligeranti. Per una ricostruzione: *Averting All-Out War in Nagorno-Karabakh: The Role of the U.S. and OSCE - Briefing of the Commission on Security and Cooperation in Europe*, Washington, 2017, in <https://www.csce.gov/wp-content/uploads/2017/12/Nagorno-Karabakh-Official.pdf>. Per un commento sull'operato: D. Boban, I. Blažević, *The Failure of The Nagorno-Karabakh Conflict Resolution: Shortcomings of Facilitative Mediation or an Unsuitable Mediator?*, in *Croatian Political Science Review*, No. 2, 2023, 69-92.

<sup>5</sup> La realizzazione di tale corridoio ha per gli USA un peso strategico rilevante, poiché offre una rotta alternativa per collegare l'Asia centrale all'Europa, aggirando Russia, Cina e Iran. Cfr. V. Rozanskij, *L'importanza del "Corridoio di Trump" per l'Asia centrale*, in *Asia News*, 10 ottobre 2025, reperibile online all'indirizzo: <https://www.asianews.it/notizie-it/Limportanza-del-Corridoio-di-Trump-per-lAsia-centrale-64040.html>.

ben lungi dal potersi configurare come una garanzia effettiva di risoluzione delle controversie esistenti.

Secondo la qualificazione offerta dal diritto internazionale dei trattati, l'*Agreement on Establishment of Peace and Inter-State Relations* si configura, infatti, come un documento meramente “parafato”: un testo cioè in cui sono state apposte le sigle dei ministri degli esteri incaricati, al solo scopo di attestare la corrispondenza del suo contenuto alle intenzioni manifestate dalle rispettive delegazioni, senza che da ciò possano conseguire obblighi vincolanti tra le parti, ad eccezione di quello previsto dall’art. 18 della Convenzione di Vienna in merito all’astensione da comportamenti idonei a vanificare l’oggetto e lo scopo dell’accordo<sup>6</sup>.

Secondo la prassi diplomatica, la parafatura si discosta, infatti, da una manifestazione definitiva del consenso dello Stato, configurandosi piuttosto come un’intesa tecnica tra i negoziatori, suscettibile di essere revocata o modificata prima della firma ufficiale. La ratifica, disciplinata dall’art. 12 della Convenzione di Vienna, rimane infatti l’unico atto formale attraverso il quale ciascuno Stato manifesta il proprio consenso a essere vincolato. Fino al raggiungimento di tale condizione, il documento si colloca, invece, in una posizione giuridica intermedia, sospesa tra promessa politica e vincolo normativo. Ne consegue, che soltanto con lo scambio degli strumenti di ratifica, attestanti il completamento delle procedure interne conformi alle legislazioni nazionali delle Parti, l’accordo potrà dirsi pienamente vincolante.

Affinché tutto ciò si realizzi, tuttavia, secondo quanto emerso nel corso delle trattative diplomatiche intessute tra i due Stati, risulterà indispensabile che il Parlamento monocamerale di Erevan (l'*Azgayin Zhoghov*), proceda a una revisione della Costituzione del 1995, emendando il Preambolo da ogni possibile riferimento alla Dichiarazione di indipendenza del 1989<sup>7</sup>, documento contenente tra gli obiettivi, la possibile riunificazione del Karabakh alla madrepatria armena.

Un simile emendamento costituirebbe, infatti, il presupposto imprescindibile affinché l’Azerbaijan addivenga alla ratifica dell’intesa, facendo acquisire alla stessa la funzione di condizione sostanziale di efficacia politica e giuridica dell’accordo stesso.

La realizzazione della predetta condizione si presenta, tuttavia, come una prospettiva tutt’altro che scontata, posto che l’iter di revisione – ai sensi dell’articolo 202 della Costituzione – richiede il consenso dei due terzi dei membri dell’assemblea, una soglia che, allo stato attuale, non sembrerebbe disponibile alla coalizione di governo.

L’ipotesi di riforma costituzionale, seppur sostenuta dal Primo Ministro Pashinyan<sup>8</sup> – il quale, già nel giugno 2024, aveva incaricato il Consiglio per le Riforme costituzionali<sup>9</sup> di elaborare una proposta di re-

<sup>6</sup> Per una migliore comprensione della distinzione tra sottoscrizione e parafatura si rinvia allo studio di S. Cafaro, *La ratifica dei trattati internazionali. Una prospettiva comparata*, EPRS - Direzione generale dei Servizi di ricerca parlamentare, Bruxelles, 2018, 27-28, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/625128/EPRS\\_STU%282018%29625128\\_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/625128/EPRS_STU%282018%29625128_IT.pdf).

<sup>7</sup> Il Preambolo della Costituzione dispone: «The Armenian people — taking as a basis the fundamental principles of the Armenian Statehood and the nation-wide objectives enshrined in the Declaration on the Independence of Armenia, having fulfilled the sacred behest of its freedom-loving ancestors for the restoration of the sovereign state, committed to the strengthening and prosperity of the fatherland, with a view of ensuring the freedom of generations, general well-being and civic solidarity, assuring the allegiance to universal values — hereby adopt the Constitution of the Republic of Armenia».

<sup>8</sup> Cfr. il Discorso alla Nazione del Primo Ministro Pashinyan del 18 agosto 2025, in lingua inglese all’indirizzo: <https://www.primeminister.am/en/statements-and-messages/item/2025/08/18/Nikol-Pashinyan-Speech/>.

<sup>9</sup> Il Consiglio per le riforme costituzionali dell’Armenia è un organo politico istituito dal Primo Ministro il 20 dicembre 2021, con lo scopo di elaborare una nuova Costituzione per il Paese. Il medesimo è presieduto dal Ministro della Giustizia ed è composto dal giudice armeno della Corte europea dei diritti dell’uomo, dal presidente della Commissione parlamentare per gli affari costituzionali, dall’*ombudsman*, da un deputato per ciascun gruppo parlamentare, da un rappresentante del Consiglio supremo del potere giudiziario. Vi partecipano, infine, tre delegati di partiti politici non presenti in Parlamento che abbiano

visione della Carta fondamentale conforme agli orientamenti negoziali di Baku – incontrerebbe l'opposizione, inoltre, dalle principali forze di opposizione del Paese: la Federazione Rivoluzionaria Armena (ARF-*Dashnaktsutyun*) e l'alleanza nazionalista “*Io ho onore*”. Queste ultime hanno infatti accusato il governo di voler cedere a pressioni esterne, in aperto contrasto con il sentimento prevalente nella società armena<sup>10</sup>.

A rendere ancor più critico il quadro sono intervenute, infine, prese di posizione sia della Chiesa apostolica armena, che della Corte costituzionale. La prima si è dimostrata ferma nel denunciare il rischio di una “rinuncia morale” ai valori fondanti della nazione, la seconda, ha ribadito – in una pronuncia del settembre 2024 di cui meglio si dirà – che il Preambolo della Costituzione deve considerarsi immutabile e che dal contenuto dello stesso non possa evincersi alcuna rivendicazione territoriale impeditiva di accordi internazionali<sup>11</sup>.

Per quanto riguarda l'Azerbaigian, le condizioni del Presidente Aliyev sono rimaste, nel frattempo immutate: nessuna ratifica dell'accordo potrà essere raggiunta senza una revisione esplicita della Costituzione armena, nella quale si preveda la rimozione integrale di ogni “ambizione politica” sul Nagorno-Karabakh e la conferma definitiva della sovranità azera sul territorio conteso.

In un simile scenario, come è evidente, il raggiungimento della pace rischia di configurarsi come un obiettivo solennemente proclamato, ma in concreto difficile da realizzare, sospeso tra le pressioni diplomatiche e le resistenze politiche interne.

## 2. L'EVOLUZIONE STORICA DELLE RELAZIONI INTERSTATALI TRA AZERBAIGIAN E ARMENIA DAL 1700 AD OGGI

Per comprendere meglio la portata dell'accordo qui in commento ed esplorarne all'esito le implicazioni sotto il profilo giuridico-costituzionale, appare opportuno procedere, sia pur sinteticamente, ad una puntuale ricostruzione storica delle complesse vicende che hanno visto contrapposti i due Stati in una plurisecolare contesa.

L'origine di tale frizione – se si eccettua la fase altomedievale – può essere fatta risalire quanto meno alla seconda metà del XVIII secolo, quando il Caucaso meridionale, progressivamente emancipatosi dal dominio dei Safavidi persiani e dall'autorità ottomana, si frammentò in una costellazione di *khanati* indipendenti, tra cui – oltre a Quba, Ganja, Shirvan – anche i principati cristiani di Erevan e Karabakh.

Tale ripartizione si tradusse ben presto in una serie di rivalità, che – nel corso del tempo – presero ad assumere connotazioni più marcatamente identitarie. Erevan e Karabakh, popolati da comunità di origine indoeuropea e di fede cristiano-apostolica, iniziarono a riconoscersi, infatti, come persecutori

---

partecipato ad almeno due elezioni negli ultimi cinque anni, tre rappresentanti di ONG registrate in Armenia, due esperti attivi presso organizzazioni internazionali nominati dal Ministro della Giustizia.

<sup>10</sup> Il Primo Ministro Pashinyan, insediatosi nel maggio 2018 in seguito alla *Rivoluzione di Velluto*, ha manifestato sin dal 2020 la volontà del suo Governo di avviare un processo di revisione costituzionale volto a rafforzare il circuito Governo-Parlamento, a garantire l'indipendenza della magistratura e a rafforzare la partecipazione popolare. In tale prospettiva, nell'anno 2022, ha istituito il Consiglio per le Riforme Costituzionali, incaricato di elaborare le proposte di emendamento alla Carta. Con la vittoria militare azera nel corso del Secondo conflitto del Karabakh, il mandato del Consiglio è stato però ampliato, dandogli incarico di redigere una nuova Carta costituzionale entro il 2026. Tra le parti oggetto della revisione è stata inclusa, ovviamente, la modifica del Preambolo, ritenuta funzionale alla sottoscrizione del trattato di pace con l'Azerbaigian e alla normalizzazione dei rapporti bilaterali. Per un approfondimento si veda: T. Mughnetsian, A. Mazmanyan, *Behind the Gridlock: The Hidden Politics of Armenia's Constitutional Impasse*, in *Constitutionnet*, 26 maggio 2025, disponibile all'indirizzo: <https://constitutionnet.org/news/voices/behind-gridlock-hidden-politics-armenias-constitutional-impasse>.

<sup>11</sup> Si veda infra, § 3.



dell'esperienza storica della *Grande Armenia*. Quba, Ganja e Shirvan, abitati da popolazioni turco-irani che di cultura persiana, costruirono, invece, la loro specificità culturale intorno al credo sciita, dando origine ad una nuova nazione nell'area caucasica: la comunità dell'Azerbaigian. La contrapposizione tra i due gruppi, lungi dal limitarsi alla sola dimensione confessionale, si estese presto ad ogni ambito della vita associata, interessando le strutture sociali, i modelli economici, le modalità di interlocuzione con le potenze limitrofe. Veniva così a sedimentarsi una conflittualità latente, destinata a sfociare periodicamente in tensioni manifeste<sup>12</sup>.

Il già precario equilibrio regionale venne definitivamente rovesciato nel XIX secolo, quando la Russia zarista venne ad affermarsi come potenza di espansione nell'area. Essa, neutralizzata ogni presenza ottomana e persiana nella regione del Caucaso, procedette infatti – tra il 1805 e il 1828 – all'annessione progressiva di tutti i *khanati* soggetti alle potenze musulmane, con la sola eccezione dei *beyliki* turcomanni della Persia settentrionale.

Erevan e Karabakh furono tra i primi principati ad essere incorporati, ottenendo – grazie al sostegno della Chiesa ortodossa – una posizione privilegiata rispetto agli altri potentati locali.

In seguito alla stipula dei trattati di Gulistan (1813) e di Turkmenchay (1828), anche le restanti regioni musulmane del basso Caucaso furono però incorporate all'Impero, riproponendo – seppur sotto una nuova egida – quella compresenza interetnica che, già in passato, aveva caratterizzato i domini dell'Asia centrale.

All'interno dei territori di nuova acquisizione, la Russia avviò senza ritardo una capillare opera di penetrazione economica e infrastrutturale, dando luogo non solo allo sfruttamento delle risorse petrolifere ivi rinvenute, ma anche al potenziamento dei porti del Mar Caspio, utilizzati per il trasporto del greggio. In quest'ottica, Baku fu trasformata in un centro nevralgico della produzione energetica regionale, catalizzando flussi migratori provenienti da tutta la regione del Caucaso. Di tale sviluppo – in ragione della più diffusa alfabetizzazione – finirono per beneficiarne, soprattutto, le popolazioni di etnia armena, le quali, per tali motivi, divennero presto bersaglio di crescenti risentimenti del gruppo etnico azero, sfociati, non di rado, in vere e proprie esplosioni di violenza intercomunitaria<sup>13</sup>.

Una nuova stagione per la regione prese avvio con lo scoppio della Rivoluzione bolscevica la quale, disgregando le strutture dell'Impero zarista, privò armeni, azeri e georgiani di quel potere centrale che, fino ad allora, aveva garantito – seppur in modo imperfetto – l'equilibrio interetnico tra gli stessi. Di fronte alla minaccia dell'avanzata ottomana le tre comunità – in modo del tutto inatteso – decisero però di preservare l'unità politica esistente, dando origine ad un inedito progetto statuale: la *Repubblica Federale Democratica di Transcaucasia*. Tale esperimento, sebbene animato da intenti pragmatici e da una volontà condivisa di difesa, si rivelò, tuttavia, ben presto incapace di reggere alle tensioni interne, dissolvendosi nel giro di poche settimane sotto il peso di incompatibilità etnico-religiose e di rivalità territoriali.

Già nel maggio 1918, le tre nazionalità intrapresero, infatti, percorsi distinti di autodeterminazione, destinati, tuttavia, a compiersi in condizioni di profonda instabilità. In Armenia, l'iniziativa fu assunta dal partito nazionalista *Dashnak*, il quale si trovò, tuttavia, ben presto costretto ad organizzare nuclei armati di resistenza contro l'offensiva turca, intenzionata – in seguito alla diffusione del panturchismo – a

<sup>12</sup> Per una ricostruzione della complessità etnografica della regione e, più in generale, dell'epoca in cui presero a insediarsi i primi *khanati* indipendenti si rinvia a: G. Bensi, *La Cecenia e la polveriera del Caucaso*, Nicolodi, 49-55.

<sup>13</sup> C. Frappi, *Azerbaigian. Crocevia del Caucaso*, Sandro Teti Editore, 48-52.

ristabilire il proprio dominio sull'intera regione<sup>14</sup>. In Azerbaijan, i contorni del processo assunsero tratti ancor più conflittuali: alla proclamazione dell'indipendenza sotto il *Musavat*<sup>15</sup> seguì, infatti, una guerra civile tra nazionalisti e fazioni comuniste, all'esito della quale prese avvio un periodo di occupazione britannica allo scopo di preservare la stabilità dell'area<sup>16</sup>.

È in questo stesso periodo che devono collocarsi i primi scontri armati per il controllo del Nagorno-Karabakh, l'*enclave* di etnia armena e di religione cristiana<sup>17</sup> in territorio azero, che cominciò a rivendicare con crescente insistenza la propria riunificazione alla Repubblica di Armenia<sup>18</sup>.

La situazione mutò radicalmente nell'aprile 1920, quando – a seguito del ritiro delle forze britanniche dalla regione – si crearono le condizioni favorevoli affinché l'Armata Rossa, con il sostegno dei Comitati rivoluzionari locali, riuscì a rovesciare le strutture statali preesistenti, instaurando, in loro vece, le Repubbliche Socialiste Sovietiche di Azerbaijan, Armenia e Georgia. Come è noto, le stesse furono poi federate nella Repubblica Federale della Transcaucasia, Stato fondatore dell'Unione Sovietica, unitamente alla Russia, all'Ucraina e alla Bielorussia<sup>19</sup>.

<sup>14</sup> La Repubblica di Armenia fu proclamata il 28 maggio 1918, costituendo il primo Stato indipendente del popolo armeno dalla caduta del Regno di Cilicia nel 1375. Fin dai suoi primi mesi di vita, essa si trovò ad affrontare gravissime difficoltà, tanto sul piano interno quanto su quello internazionale. Sul piano interno, il nuovo Stato dovette far fronte alla complessa gestione di circa 300.000 profughi provenienti dai territori dell'ex Impero ottomano, nonché al malcontento di una consistente popolazione musulmana azera, stimata in altre 300.000 unità, residente entro i confini nazionali. Sul piano internazionale, l'Armenia si trovò coinvolta in un difficile processo di definizione dei confini: mentre tentava di estendere la propria giurisdizione sulle regioni di Zangezur e del Nagorno-Karabakh, rivendicate in quanto storicamente abitate da armeni, le Potenze Alleate le imposero di sospendere ogni iniziativa militare e di attendere le decisioni della Conferenza di pace di Parigi. In tale sede, i rappresentanti armeni avanzarono rivendicazioni territoriali particolarmente ampie, chiedendo il riconoscimento di uno Stato che si estendesse dal Mar Mediterraneo (Cilicia) fino al Mar Nero (Trebisonda). Nel frattempo, le forze kemaliste, determinate a riconquistare i territori orientali dell'ex Impero ottomano, lanciarono un'offensiva contro l'Armenia, che culminò nella firma del Trattato di Alexandropol (dicembre 1920), sancendo la sconfitta armena e la perdita di vasti territori. Pochi mesi più tardi, la Repubblica venne occupata dall'Armata Rossa e trasformata in Repubblica Socialista Sovietica d'Armenia, ponendo così fine alla sua breve esperienza di indipendenza. Cfr. A. Ferrari, G. Traina, *Storia degli armeni*, il Mulino, 2020, 171-174.

<sup>15</sup> Il *Musavat* (in azero "uguaglianza") è il più antico partito politico dell'Azerbaijan, fondato nel 1911 a Baku. Nato come organizzazione segreta, svolse un ruolo centrale nella proclamazione della Repubblica Democratica dell'Azerbaijan nel 1918, assumendo la guida del governo fino alla sovietizzazione del Paese nel 1920. Dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica, è stato ufficialmente rifondato nel 1992, riprendendo il nome e l'eredità storica del movimento originario. Oggi si colloca su posizioni liberali e nazionaliste.

<sup>16</sup> La Repubblica Democratica dell'Azerbaijan (*Azərbaycan Xalq Cümhuriyyəti*) venne proclamata il 28 maggio 1918, configurandosi come la prima esperienza statale di ispirazione democratica e repubblicana nel mondo islamico e turcofono. La sua Costituzione, di notevole modernità per il contesto dell'epoca, riconosceva un esteso ventaglio di diritti civili e politici – fra cui il suffragio universale, l'eguaglianza giuridica di tutti i cittadini e la tutela delle minoranze etniche e religiose – e adottava la forma di governo parlamentare quale garanzia del pluralismo politico e della rappresentanza dei gruppi. Nel breve arco della sua esistenza, la coalizione di governo promosse la costruzione di un sistema educativo nazionale, l'avvio di riforme amministrative e l'elaborazione di una politica estera orientata al riconoscimento internazionale e al consolidamento della propria identità statale. Tale esperienza ebbe, tuttavia, breve durata, venendo interrotta il 28 aprile 1920 con l'incorporazione del Paese nella Federazione sovietica. Sul punto si veda: D. Pommier Vincelli, *L'epoca zarista e la prima indipendenza (1722-1920)*, in A. F. Biagini (a cura di), *Azerbaijan. Una lunga storia*, Passigli, 2012, 41-42 e C. Frappi, *Azerbaijan. Crocevia del Caucaso*, cit., 46.

<sup>17</sup> Il Karabakh è una terra storicamente cristiana, legata al Regno d'Armenia sin dall'antichità. Il cristianesimo vi si diffuse già nel corso del III secolo, grazie all'opera di missionari apostolici come San Dadi, uno dei fondatori della Chiesa Armena. Sotto il profilo etnico, la sua popolazione è di etnia armena, con percentuali pari ad oltre il 90% al momento dell'annessione all'Azerbaijan.

<sup>18</sup> Per tali vicende, insieme ad una approfondita ricostruzione delle rivendicazioni karabakhe si cfr. N. Hovhannisyan, *Il problema del Karabakh. Il faticoso percorso verso la libertà e l'indipendenza*, Studio 12, 2011. Per un'analisi quantitativa sui gruppi presenti nella regione, si rinvia, invece, a: P. Hein, *From Stalin to the Aliyev clan: 70 years of hindered autonomy in Nagorno-Karabakh*, in *Stud. Ethn. Natl.*, No. 24, 2024, 197-215.

<sup>19</sup> Per una ricostruzione giuridico-costituzionale di questa fase si rinvia a: N. Dyulgerova, B. Manov, *South Caucasus' Unresolved Past and the Nagorno-Karabakh Juncture*, in *Bulgarian Journal of International Economics and Politics*, No. 1, 2023, 20-39; C. Filippini, *Dall'Impero russo alla Federazione di Russia. Elementi di continuità e di rottura nell'evoluzione dei rapporti centro-periferia*, Giuffrè, 2004, 99 ss. Il Trattato fondativo dell'URSS può essere letto in lingua italiana in G. Codevilla, *Dalla Rivoluzione bolscevica alla Federazione Russa – Traduzione e commento dei primi atti normativi e dei testi costituzionali*, Franco Angeli, 1996, 123-129.

Con la formazione del nuovo soggetto politico, il Comitato Caucasico del Partito Comunista bolscevico si trovò, ad ogni modo, a dover dipanare la complessa controversia sui confini delle Repubbliche, specie con riferimento a quelle aree, come il Karabakh, oggetto di rivendicazione da parte di più Stati della neonata Federazione. Nel corso di tali dibattiti, un iniziale orientamento favorevole al rispetto dell'omogeneità etnica, si tramutò, poi, in un indirizzo diretto ad attribuire tali regioni al soggetto statale più idoneo a garantirne lo sviluppo economico. Nel caso del Karabakh si trattò della Repubblica azera, mentre la striscia di Zanzegur fu assegnata all'Armenia. L'applicazione di detto principio fu disattesa, tuttavia, per quanto concerne il Nakhichevan, territorio di etnia azera che, a dispetto della collocazione esterna all'Azerbaigian, fu ad esso ugualmente assegnato per ragioni esclusivamente etniche.

Tale assetto territoriale, solo in parte migliorato attraverso la creazione del Karabakh come *Oblast* autonomo (1923)<sup>20</sup>, subì in seguito un successivo arretramento, sotto il profilo delle garanzie concesse alla regione, con l'approvazione della Carta staliniana del 1936. Quest'ultima, infatti, sciogliendo la Repubblica transcaucasica e conferendo a ciascuna delle componenti lo *status* di Repubblica all'interno della Federazione sovietica, restituì all'Azerbaigian la possibilità di perseguire una politica di marcata nazionalizzazione, anche in territori come il Karabakh, ove l'elemento armeno costituiva la maggioranza demografica. Detta politica, in evidente contrasto con i principi di amicizia e solidarietà tra le nazioni (*druz'ba narodov*) propagandati dai vertici sovietici, si tradusse, nel 1956, nell'approvazione di un decreto di ufficializzazione della sola lingua azera (un provvedimento che fece insorgere negli armeni etnici il timore di una progressiva assimilazione culturale<sup>21</sup>).

Dopo decenni di marginalizzazione silenziosa e di latenti conflitti identitari sotto le dirigenze di Krusciov e Breznev, la questione del Karabakh esplose nuovamente nella seconda metà degli anni Ottanta, quando – complice il clima di trasparenza inaugurato dalla *glasnost* gorbacioviana – vennero aspramente contestate le decisioni della *leadership* comunista dell'Azerbaigian, volte a ridurre ulteriormente i finanziamenti per l'insegnamento della lingua armena e ad introdurre misure economiche penalizzanti per la regione<sup>22</sup>.

Di fronte a tale inedita presa di posizione, la dirigenza azera attuò, tuttavia, un approccio muscolare, consolidando nell'*Oblast* autonomo la percezione che solo l'autodeterminazione fosse la via da percorrere per tutelare la propria identità culturale.

La dichiarazione di indipendenza, più volte prospettata, fu infine definitivamente pronunciata il 18 marzo 1988, procurando l'immediata reazione sia del Governo di Baku, sia del Soviet Supremo dell'URSS<sup>23</sup>. L'amministrazione azera minacciò, in particolare, la revoca dell'autonomia e l'immediato blocco dei collegamenti ferroviari tra esso e il resto del Caucaso, mentre il Governo federale – intrapresa

<sup>20</sup> Per una ricostruzione dell'organizzazione territoriale nello Stato sovietico si rinvia a: P. Biscaretti di Ruffia, *L'amministrazione locale in Urss*, in P. Biscaretti di Ruffia (a cura di), *L'amministrazione locale in Europa – Urss, Repubblica Socialista Cecoslovacchia, Repubblica Popolare Polacca, Repubblica Democratica Tedesca*, vol.1, Giuffrè, 1964; K. Kis, *Le Fédéralisme soviétique. Ses particularités typologiques*, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1973; P. Biscaretti di Ruffia, C. Crespi Reghizzi, *La Costituzione sovietica del 1977*, Giuffrè, 1979.

<sup>21</sup> Per un approfondimento generale delle politiche dello Stato sovietico nel Nagorno-Karabakh si rinvia a: P. L. Dash, *Nationalities Problem in USSR: Discord over Nagorno-Karabakh*, in *Economic and Political Weekly*, 24, 2, 1989, 72-74. Per una ricostruzione storica delle prime fasi di tensione interetnica si veda, invece, S. Yacobson, J. L. Houk, *Tensioni all'interno dell'Urss*, Opere Nuove, 1952, 71 ss. Interessanti spunti su tutte le vicende del Karabakh sono contenuti in <https://karabakh.org/karabakh-history/history-of-karabakh/>.

<sup>22</sup> Un'analisi di tali fenomeni fu condotta già in passato da: A. N. Yamskov, *Ethnic Conflict in the Transcaucasus: The Case of Nagorno-Karabakh*, in *Theory and Society*, No. 5, 1991, 631-660.

<sup>23</sup> Tale decisione di poneva in contrasto con l'art. 78 dell'allora vigente Costituzione dell'URSS, la quale stabiliva che il territorio di una Repubblica dell'Unione non poteva essere modificato senza il suo consenso, e che le modifiche ai confini tra le Repubbliche avrebbero comunque necessitato di ratifica da parte del Soviet Supremo dell'URSS.

inizialmente la via della conciliazione con il suggerimento di nuove misure economiche, sociali e culturali a favore delle popolazioni del Karabakh – si risolse infine a dispiegare l'esercito, sottoponendo l'intera regione all'amministrazione di un Comitato speciale designato dal Cremlino.

Lo stato di eccezione da quel momento disposto si prolungò per circa due anni, venendo superato solo nell'ultima concitata fase di disgregazione dell'URSS, seguita al colpo di stato del 1991<sup>24</sup>. In tale occasione – all'esito della dichiarazione di indipendenza di Armenia e Azerbaigian – anche il Nagorno-Karabakh, sulla scorta della legge federale del 3 aprile 1990<sup>25</sup> – si auto-proclamò indipendente, dando origine alla Repubblica secessionista dell'Artsakh<sup>26</sup>. Tale risoluzione fu in seguito confermata il 10 dicembre da un referendum popolare, che – seppur boicottato dalla minoranza azera – ottenne il voto positivo della quasi totalità degli armeni etnici<sup>27</sup>.

Dinanzi a tali eventi, il neocostituito Stato indipendente di Azerbaigian reagì con fermezza alla decisione, dichiarando la nullità del provvedimento e l'immediata riconduzione della regione sotto l'amministrazione dello Stato. Reazione analoga fu manifestata dal Soviet Supremo dell'URSS nelle ultime sedute, precedenti al suo scioglimento. Quest'ultimo, infatti, con una sua risoluzione del 27 novembre 1991, condannò la secessione della regione, ribadendo però la necessità di garantirne l'autonomia all'interno dell'Azerbaigian. Il documento fu sottoscritto dal Presidente azero e da quello armeno, che incontratisi – il 21 dicembre successivo – nella nota Conferenza di Alma-Ata confermarono, unitamente a tutti i Capi di Stato delle Repubbliche della Federazione, il principio di intangibilità delle frontiere interne dell'URSS nel costituendo progetto associativo della Csi<sup>28</sup>.

Con la disgregazione delle strutture statuali sovietiche, ogni ipotesi di soluzione compromissoria della vicenda del Karabakh si rivelò, tuttavia, non più realmente praticabile, dando avvio ad un processo di radicalizzazione destinato a sfociare nel conflitto armato dei primi anni Novanta.

Il 25 febbraio 1992 i reparti militari della Repubblica di Armenia, sostenuti dai contingenti della Federazione russa, procedettero infatti all'occupazione di ampie porzioni del territorio conteso, dando origine ad un vero e proprio conflitto armato. L'OSCE, nel tentativo di contenere l'*escalation*, convocò immediatamente una conferenza straordinaria in Bielorussia, organizzando il gruppo di mediazione di Minsk, che, negli anni successivi, avrebbe tentato, seppur senza successo, di ricercare una soluzione pacifica al conflitto.

Nel biennio successivo, le formazioni paramilitari dell'Artshak, sostenute dalle milizie di Erevan, si imposero sull'Azerbaigian, conquistando non solo l'intera regione del Nagorno-Karabakh, ma anche cinque distretti al medesimo confinanti, tra i quali il corridoio di Lachin, la sola via di collegamento per

<sup>24</sup> Cfr. AA.VV., *La fin d'un Empire: de l'Urss à la CSI*, Fedn, 1992 e, in lingua italiana: B. Pankin, *Gli ultimi cento giorni dell'Urss*, Giunti, 1996.

<sup>25</sup> La legge federale dell'URSS del 3 aprile 1990 (*Zakon SSSR ot 3 aprelya 1990 goda "O poryadke resheniya voprosov, svyazannykh s vykhodom soyuznoy respubliki iz SSSR"*) stabiliva la procedura per la secessione di una Repubblica dall'Unione Sovietica. In base a tale normativa, le entità autonome interne alla Repubblica interessata – quali oblast', regioni e territori autonomi – avevano il diritto di decidere autonomamente se aderire alla secessione, rimanere nell'URSS o rivendicare uno status separato. Per una lettura in lingua italiana si rinvia a: <https://www.karabakh.it/le-basi-legali-dellautodeterminazione/>.

<sup>26</sup> L'intera fase del risveglio della questione armena negli ultimi anni di vita della Federazione sovietica può essere letta in M. S. Baistrocchi, *Ex Urss. La questione delle nazionalità da Lenin alla Csi*, Mursia, 293-318.

<sup>27</sup> Il referendum vide la partecipazione di 108.736 cittadini del Nagorno-Karabakh, pari all'82,17% degli aventi diritto. Il 99,98% dei votanti si esprime a favore della proclamazione della Repubblica indipendente di Artsakh, mentre solo 24 schede risultarono contrarie. La consultazione fu boicottata dalla popolazione azera locale e si svolse in un clima di forte tensione causato anche dalla presenza dei reparti militari sovietici.

<sup>28</sup> Cfr. il testo in: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(1994\)054-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(1994)054-e).



assicurare alla Repubblica indipendentista i rifornimenti civili e militari provenienti dall'Armenia. Lo scontro – sotto il profilo umanitario – realizzò oltre trentamila vittime, centinaia di migliaia di profughi e una profonda alterazione degli equilibri demografici e territoriali della regione.

Il 16 maggio 1994, i due Paesi in conflitto – con la mediazione di Mosca – giunsero, infine, alla sottoscrizione del cessate il fuoco: un'intesa precaria che – seppur non trasfusa in un accordo di pace – assicurò per oltre vent'anni al territorio del Karabakh uno *status* di indipendenza *de facto* presidiato dalle Forze armate dell'Armenia<sup>29</sup>. A far tempo da tale convergenza, la contesa bellica finì per assumere la connotazione di un classico *frozen conflict*, sospeso tra una tregua armata e l'incapacità politica di proseguire il percorso di pace, formalizzandolo in un accordo giuridico<sup>30</sup>.

La delegazione diplomatica azera, appellandosi al principio dell'inviolabilità delle frontiere, si mostrò indisponibile ad accettare ogni soluzione di intesa che si spingesse oltre la concessione di un'ampia autonomia alla regione. Il Governo di Erevan, invocando l'opposto principio dell'autodeterminazione dei popoli, si fece promotore, invece, del pieno riconoscimento dell'indipendenza del Karabakh come nuovo Stato sovrano e indipendente del Caucaso<sup>31</sup>. A fronte dell'indisponibilità al compromesso delle parti, la comunità internazionale, pur non mancando di invocare in più occasioni la pace, si vide costretta, nel settembre 2020, ad assistere, impotente, al riacutizzarsi del conflitto<sup>32</sup>.

In questa congiuntura fu l'Azerbaigian, con il sostegno militare e diplomatico dalla Turchia<sup>33</sup>, ad intraprendere l'iniziativa, costringendo l'esercito armeno ad abbandonare non solo ampie porzioni del Karabakh "riconquistato", ma anche il corridoio di Lachin, unico punto di accesso tra la regione indipendentista e l'Armenia. L'intervento – tradottosi in un esodo senza precedenti di armeni etnici dalla regione<sup>34</sup> – ha assistito ad un'ulteriore *escalation* nel settembre 2023, quando le forze azere sono riuscite a piegare definitivamente la Repubblica dell'Artshak, dando avvio all'incerta fase di transizione ancora in atto.

Nella nuova contingenza, l'Armenia ha dovuto riconsiderare così la propria posizione negoziale, mentre l'Azerbaigian ha potuto estendere le proprie rivendicazioni oltre il territorio del Nagorno-Karabakh, fino a pretendere il riconoscimento del ricordato "corridoio di Zangezur", indispensabile per assicurare la sua continuità territoriale con l'*enclave* di Nakhichevan.

<sup>29</sup> Su tale entità statale si veda: G. M. Yemelianova, *The de facto State of Nagorno-Karabakh: historical and geopolitical perspectives*, in *Europe-Asia Studies*, No. 8, 2023, 1336-1359.

<sup>30</sup> Per un'analisi relativa alla fase di stallo del conflitto tra la metà degli anni Novanta e l'inizio del secondo decennio del Duemila, si cfr. i seguenti contributi: F. Ismailzade, *The Nagorno-Karabakh Conflict: Current Trends and Future Scenarios*, Istituto Affari Internazionali (IAI), 2011, in <https://www.jstor.org/stable/resrep09790?seq=1> e C. Cavanaugh, *Renewed Conflict Over Nagorno-Karabakh*, Council on Foreign Relations, 2017.

<sup>31</sup> Cfr. I. Mammadov, T. Musayev, *Il conflitto tra Armenia e Azerbaigian. Storia, diritto, mediazione*, Passigli, 2015.

<sup>32</sup> Per una ricostruzione del Secondo conflitto azero-armeno del settembre 2020 e delle sue conseguenze, si rinvia *ex multis* a: W. Górecki, *The gordian knot of the Caucasus. The conflict over Nagorno-Karabakh*, Malgorzata Zarebska, Warszawa, 2020; T. Ruys; F. Rodriguez Silvertre, *The recourse to force to recover occupied territory and the Second Nagorno-Karabakh War*, in *European Journal of International Law*, No. 4, 2021, 1287-1298; M. Hakan Yavuz, M. Gunter, *The Karabakh Conflict Between Armenia and Azerbaijan. Causes & Consequences*, Springer Nature, 2022; L. Hovsepyan, A. Tonoyan, *Sustaining conflict: identity, ontological (in) security, and Azerbaijan's policy toward Armenia after the 2020 Nagorno-Karabakh War*, in *Small Wars & Insurgencies*, No. 5, 2025, in <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09592318.2025.2480690>. Utili informazioni sono contenute anche in Hague Centre for Strategic Studies, *The Position of Armenia. Armenia and the Future of the South Caucasus*, in <https://www.jstor.org/stable/resrep36477.7?seq=1>.

<sup>33</sup> Per una ricostruzione del ruolo svolto dalla Turchia nel conflitto si rinvia a: L. I. Öztig, *A Comparative Analysis of Turkish Foreign Policy on the Azerbaijan-Armenia Conflicts (1988-2020)*, in *Insight Turkey*, No. 2, 2023, 139-62; L. Hovsepyan, A. Tonoyan, *From alliance to "soft conquest": the anatomy of the Turkish-Azerbaijani military alliance before and after the 2020 Nagorno-Karabakh war*, in *Small Wars & Insurgencies*, No. 4, 2024, 622-655.

<sup>34</sup> Cfr. International Crisis Group, *Humanitarian Crisis in Nagorno-Karabakh*, in *Post-War Prospects for Nagorno-Karabakh*, in *International Crisis Group*, 2021, 18-23.



È in questo inatteso contesto di fallite intese multilaterali che si è imposta la negoziazione bilaterale, giunta – con il supporto degli Stati Uniti – alla sottoscrizione dell’*Agreement on Establishment of Peace and Inter-State Relations between the Republic of Azerbaijan and the Republic of Armenia*: un’intesa, come si è anticipato, destinata ad incontrare non poche difficoltà nel suo percorso di ratifica, gettando ancora una volta la regione in un limbo di incertezza e di instabilità.

### 3. IL PROBLEMATICO RECEPIMENTO DELL’ACCORDO DI PACE NELLA REPUBBLICA DI ARMENIA SOTTO IL PROFILO COSTITUZIONALE

#### 3.1. Le difficoltà politiche connesse alle procedure di revisione della Carta fondamentale

Ricostruito il contenuto dell’accordo e le dinamiche storiche che hanno visto armeni e azeri fronteggiarsi per il controllo del Karabakh, devono essere ora esaminate le criticità che, sul piano interno, potrebbero impedire all’Esecutivo di Erevan il raggiungimento in tempi brevi della ratifica definitiva dell’accordo. Il perfezionamento dell’intesa siglata in agosto, come si è già ricordato, è stata sottoposta, infatti, alla *conditio sine qua non* della revisione del Preambolo della Costituzione del 1995, impegno – quest’ultimo – che pone il Governo di fronte ad una sfida di non facile soluzione.

Ancor prima di valutare la legittimità di una simile clausola nell’ambito degli accordi internazionali, è opportuno rilevare, infatti, come l’ipotesi di una revisione costituzionale appaia – sul piano politico – tutt’altro che scontata, posta la mancata disponibilità da parte del partito di Governo (ossia il *Contratto civico*) della soglia di consensi parlamentari richiesta dalla Costituzione per procedere all’approvazione degli emendamenti pretesi. Come si è sottolineato, la disposizione dell’art. 202 Cost., modificata nel 2015<sup>35</sup> con la riduzione del numero dei voti necessari alla revisione<sup>36</sup>, impone, infatti, per l’approvazione di questa, il consenso dei due terzi dei componenti dell’Assemblea nazionale, con l’ulteriore precisazione che, qualora la proposta consegua soltanto la maggioranza dei tre quinti, potrà essere in ogni caso sottoposta a referendum popolare per la sua definitiva approvazione.

La soglia qualificata dei due terzi, corrispondente al voto favorevole di 72 deputati su 107, risulterebbe, tuttavia, allo stato attuale, impossibile da raggiungere per le forze politiche che compongono l’Esecutivo<sup>37</sup>, le quali, pur disponendo della maggioranza assoluta, difetterebbero ancora di tre voti per il soddisfacimento dei requisiti costituzionali imposti dal dettato costituzionale per la revisione del testo<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> Per un approfondimento sull’oggetto di tale revisione si rinvia a: C. Filippini, M. Mazza, *Tendenze del costituzionalismo euroasiatico post-sovietico: il caso armeno*, in *DPCE online*, No. 4, 2015 e N. Palazzo, *La riforma costituzionale in Armenia*, in *DPCE online*, No. 4, 2016, 11-46.

<sup>36</sup> Il testo originario della Costituzione del 1995 prevedeva, per l’approvazione degli emendamenti, il voto favorevole dei tre quarti dei membri del Parlamento, con la precisazione che solo il conseguimento della soglia dei quattro quinti ne avrebbe garantito l’entrata in vigore senza il ricorso al referendum (art. 214). Tali requisiti furono sostanzialmente confermati nella revisione del 2005. La disposizione fu, infine, modificata con la riforma costituzionale del 2015 che introdusse requisiti più favorevoli per l’approvazione delle revisioni.

<sup>37</sup> Il Governo guidato da Nikol Pashinyan si è insediato per la terza volta il 10 settembre 2021, in seguito alle elezioni legislative anticipate tenutesi il 20 giugno 2021. Esso è sostenuto dal partito *Contratto Civile*, fondato dallo stesso Primo ministro, che ha ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi, dando vita a un esecutivo monocolore privo di alleanze formali. Per una ricostruzione della forma di governo armena e della sua evoluzione si veda: C. De Stefano, *Dissoluzione e ristrutturazione statuale sullo spazio ex sovietico*, in *DPCE*, n. 2, 2015; 503-526; A. Di Gregorio, *Lo spazio ex sovietico tra “costituzionalismo” euroasiatico e condizionalità europea*, in *DPCE*, No. 1, 2023, 3-26.

<sup>38</sup> Cfr. <http://parliament.am/deputies.php?sel=factions&lang=frn>.

L'ottenimento di tali consensi si tradurrebbe, però, per il Governo in un'operazione di tutt'altro che facile realizzo. Il Capo dell'Esecutivo difficilmente potrebbe ricercare, infatti, i voti mancanti tra i deputati del principale partito di opposizione *Federazione Rivoluzionaria Armena* (ARF), il quale – non ha mancato in più occasioni – di manifestare la propria ferma contrarietà a qualsiasi accordo implicante concessioni territoriali o modifiche costituzionali ove imposte dall'Azerbaijan.

Difficoltà ancor più significative si incontrerebbero, altresì, nel ricercare un'intesa con i membri dell'alleanza «*Io ho onore*» – formazione di orientamento nazional-conservatore, composta dal Partito Repubblicano d'Armenia – o con i deputati aderenti al gruppo misto.

Anche nell'ipotesi in cui la proposta fosse approvata con la maggioranza dei tre quinti, il conseguimento del consenso popolare in sede referendaria si configurerebbe, in ogni caso, come un obiettivo di non agevole realizzazione.

Secondo i sondaggi<sup>39</sup>, infatti, gran parte della popolazione armena (ivi compresa la sua diaspora) aderirebbe a posizioni fortemente critiche nei confronti dell'intesa, percepita non soltanto come una vera e propria capitolazione alle imposizioni dell'Azerbaijan, ma anche come uno strumento incapace di fornire una fattiva soluzione alla drammatica questione del rientro delle migliaia di profughi costretti a fuggire dall'ex Repubblica separatista dell'Artsakh.

In tale contesto, la posizione della Chiesa apostolica armena – dichiaratamente critica nei confronti di qualsiasi compromesso implicante una limitazione dell'identità culturale e dell'integrità territoriale del Paese – si configurerebbe come un ulteriore fattore di rafforzamento del sentimento di insoddisfazione popolare già esistente, contribuendo in maniera significativa a rendere impraticabile ogni ipotesi di riforma costituzionale<sup>40</sup>.

In ragione delle predette dinamiche, la situazione interna del Paese sembra attraversare negli ultimi mesi un progressivo deterioramento, contraddistinto da crescenti tensioni, polarizzazione del dibattito pubblico e misure repressive nei confronti dell'opposizione politica e della Chiesa.

### 3.2. La pronuncia della Corte costituzionale del 26 settembre 2024

Dinanzi alla complessità della situazione politica e istituzionale venutasi a creare, l'analisi delle disposizioni costituzionali destinate a essere sottoposte a emendamento assume un rilievo senza dubbio significativo. Il Parlamento armeno dovrebbe modificare, più nello specifico, il Preambolo della Carta

<sup>39</sup> La società armena si mostra profondamente contraria all'ipotesi di modificare la propria Costituzione per facilitare un accordo di pace sul Nagorno-Karabakh. Secondo un sondaggio condotto dalla sezione armena della GALLUP International Association, il 58% degli intervistati ritiene che la revisione costituzionale sia una questione interna e non debba essere condizionata da richieste esterne. Il 25,1% ha definito le modifiche proposte un "tranello politico", sostenendo che l'Azerbaijan non firmerebbe comunque un accordo, anche in caso di concessioni. Solo il 12,2% si è detto favorevole alle riforme, ma esclusivamente nel caso in cui esse garantissero una pace autentica e duratura. Cfr. *Referendum and the price of peace. Armenian society must face reality*, in [https://aze.media/referendum-and-the-price-of-peace-armenian-society-must-face-reality/?utm\\_source=chatgpt.com](https://aze.media/referendum-and-the-price-of-peace-armenian-society-must-face-reality/?utm_source=chatgpt.com).

<sup>40</sup> Detta posizione, condivisa in particolare dal basso clero e da alcuni arcivescovi di orientamento più tradizionalista, esprime la perdurante resistenza della Chiesa apostolica armena nei confronti di qualsiasi soluzione politica percepita come lesiva dell'identità nazionale dello Stato. Più moderata è apparsa, invece, la posizione del *Katolikos* Garegin II, il quale, pur non esprimendo un sostegno esplicito all'accordo di pace dell'8 agosto 2025, ha sottolineato l'esigenza di perseguire «una pace giusta e duratura» nel rispetto della dignità del popolo armeno e della sua tradizione spirituale. Cfr. *As Armenia seeks peace with old foes abroad, civil unrest grows at home*, in <https://www.csmonitor.com/World/Europe/2025/0716/armenia-peace-apostolic-church-azerbaijan-turkey>; I. Ghulinyan-Gerz, *Armenien: Die Konfrontation zwischen Staat und Kirche spitzt sich zu*, in <https://www.boell.de/de/2025/07/04/armenien-die-konfrontation-zwischen-staat-und-kirche-spitzt-sich-zu>.

costituzionale del 2005, il quale contiene un richiamo alla Dichiarazione d'indipendenza, che a sua volta include tra gli «obiettivi nazionali» l'autodeterminazione del Karabakh<sup>41</sup>.

La questione relativa alla modificabilità del Preambolo e alla rilevanza giuridica dei suoi effetti è divenuta così uno dei temi più attuali del dibattito pubblico armeno, ove si sono affermate le tesi di quanti, valorizzando la natura non vincolante delle sue disposizioni, hanno sostenuto che la ratifica dell'accordo può avvenire senza necessità di una revisione costituzionale.

A rafforzamento di tali argomentazioni è intervenuta la decisione della Corte costituzionale del 26 settembre 2024<sup>42</sup>.

In tale pronuncia, il Tribunale costituzionale di Erevan<sup>43</sup>, chiamato ad esprimersi sulla questione della delimitazione dei confini tra Azerbaigian e Armenia<sup>44</sup>, ha affermato senza eccezioni che il Preambolo della Norma fondamentale – come sede di principi fondativi e valori supremi dell'ordinamento – deve essere equiparato agli articoli 1, 2, 3 e 203 della Costituzione, esclusi da ogni possibilità di revisione formale della Carta<sup>45</sup>. A parere della Corte non esisterebbero, infatti, ragioni per dubitare che il soggetto detentore della sovranità abbia voluto tutelarsi, nel momento della redazione della Costituzione, da ogni possibilità di uso arbitrario delle procedure di riforma da parte del potere costituito, allo scopo di minare l'essenza stessa dell'ordinamento (enucleata nel testo del Preambolo).

Poste tali premesse, il Giudice delle leggi si è soffermato, più nello specifico, sulla effettiva capacità dei documenti ricordati di produrre effetti giuridici nell'ordinamento costituzionale armeno, dedicando particolare attenzione proprio alla Dichiarazione d'Indipendenza del 23 agosto 1990<sup>46</sup>. Sul punto, la Corte ha chiarito che le affermazioni ivi contenute devono considerarsi produttive di effetti giuridici solo nella misura in cui siano state recepite nelle disposizioni normative della Costituzione stessa. Ne conseguirebbe, pertanto, che, in assenza di disposizioni costituzionali che facciano ad essa esplicito o implicito riferimento o che indichino una volontà manifesta del popolo armeno di estendere la propria sovranità al Nagorno-Karabakh, ogni riferimento contenuto alla Decisione congiunta del 1° dicembre 1989 deve considerarsi privo di effetti vincolanti nell'ordinamento inaugurato con la Costituzione del 1995.

<sup>41</sup> Il Preambolo della Carta del 2005 dispone, in particolare: «The Armenian People, recognizing as a basis the fundamental principles of Armenian statehood and the national aspirations engraved in Declaration of Independence of Armenia, having fulfilled the sacred message of its freedom-loving ancestors for the restoration of the sovereign state, committed to the strengthening and prosperity of the fatherland. In order to ensure the freedom, general well being and civic harmony of future generations, Declaring their faithfulness to universal values, hereby adopts the Constitution of the Republic of Armenia».

<sup>42</sup> Si tratta della Decisione n. SDV-1749 del 26 settembre 2024. Per una lettura della stessa si rinvia a: [https://www.concourt.am/decision/full\\_text/6737379018be8\\_SDV-1749\\_EN.pdf](https://www.concourt.am/decision/full_text/6737379018be8_SDV-1749_EN.pdf).

<sup>43</sup> La Corte costituzionale è composta da nove membri, cinque dei quali sono nominati dall'Assemblea Nazionale e i restanti quattro dal Presidente della Repubblica. Tra le sue competenze, oltre al controllo di costituzionalità delle leggi e degli atti dell'Esecutivo si ricorda anche il controllo della compatibilità dei trattati prima della ratifica. Cfr. C. Filippini, *Il controllo "ex ante" sui trattati internazionali in Paesi oltre la tradizione giuridica occidentale (parte I)*, in *DPCE*, No. 4, 2024, 788-789.

<sup>44</sup> Il procedimento è stato avviato sulla base della richiesta registrata il 5 settembre 2024, con cui il Governo ha domandato alla Corte di pronunciarsi sulla conformità alla Costituzione degli obblighi contenuti nel documento firmato il 30 agosto 2024, relativo alla cooperazione tra le commissioni armene e azere per la delimitazione del confine di Stato e la sicurezza della frontiera.

<sup>45</sup> Il Preambolo della Costituzione della Repubblica di Armenia, in quanto sede dei principi fondativi e dei valori supremi dell'ordinamento, è stato equiparato dalla Corte costituzionale agli articoli 1, 2, 3 e 203 della Costituzione. Tali disposizioni, ai sensi dell'art. 203 della stessa Carta, sono esplicitamente escluse da qualsiasi procedura di revisione. In virtù di un'interpretazione *a fortiori*, il Preambolo — pur non formalmente incluso nell'elenco dell'art. 203 — deve ritenersi anch'esso sottratto alla revisione costituzionale, in quanto espressione diretta della volontà del potere costituente e fondamento assiologico dell'intero sistema normativo.

<sup>46</sup> Il testo della Dichiarazione di indipendenza dell'Armenia del 23 agosto 1990 può essere letto in <https://www.concourt.am/en/normative-legal-bases/declaration>.

Simile posizione, lungi dal costituire una mera dichiarazione di principio troverebbe conferma, peraltro, nella stessa legislazione ordinaria del Paese sia in materia di divisione amministrativa sia di delimitazione dei confini<sup>47</sup>, la quale – uniformandosi agli impegni assunti nella Dichiarazione di Alma Ata – ha sempre mantenuto inalterate le delimitazioni geografiche stabilite ai tempi dell'URSS.

Le autorevoli affermazioni della Corte si sono tradotte, come è evidente, in un rafforzamento della posizione dei detrattori delle richieste avanzate dall'Azerbaigian, i quali non hanno mancato di sottolineare come lo stesso Preambolo della Costituzione azera — contenendo un richiamo indiretto, alla Dichiarazione d'Indipendenza della Prima Repubblica dell'Azerbaigian del 1918<sup>48</sup> — si configuri a sua volta come una pericolosa fonte di rivendicazioni territoriali sull'intera Transcaucasia, con sicuro rischio per l'integrità dei confini della Repubblica armena.

Il Presidente dell'Assemblea Nazionale di Erevan Alen Simonyan, anch'egli esponente del partito del Primo ministro Contratto civico – nel tentativo di trovare una soluzione di compromesso – ha suggerito di sottoporre entrambe le Costituzioni alla Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa. Di fronte a tale richiesta, l'Azerbaigian ha però risolutamente negato la propria disponibilità a procedere, confermando ancora una volta atteggiamenti prudenti nei confronti delle istituzioni multilaterali e del loro ruolo di mediazione nel processo di pace<sup>49</sup>.

Ad oggi, gli snodi cruciali della vicenda restano ancora del tutto irrisolti, lasciando l'Armenia sospesa tra la necessità di consolidare la pace e il timore di sacrificare, nel lungo e articolato percorso per ottenerla, i fondamenti stessi della propria identità costituzionale e nazionale.

#### 4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Esaminata in sintesi la complessità del quadro determinatosi a seguito del sottoscritto accordo, due profili si impongono all'attenzione del giurista comparatista: da un lato, il rilievo crescente attribuito alle interpretazioni del Giudice delle leggi, come strumenti di legittimazione politica nella risoluzione di questioni di diritto internazionale; dall'altro, la tendenza, ormai evidente, a impiegare la revisione costituzionale come strumento di diplomazia “coercitiva”, con effetti non poco lesivi della sovranità degli Stati.

Con riguardo al primo profilo, la vicenda armena dimostra in modo emblematico le difficoltà incontrate dalla Corte nel pronunciarsi su questioni la cui portata supera l'ordinario perimetro del diritto costituzionale interno, investendo direttamente le relazioni internazionali e la persistenza dello stato di guerra del Paese con uno Stato terzo.

Risulta del tutto evidente, infatti, come, nella decisione del 26 settembre 2024, la Corte abbia preferito una soluzione interpretativa volta a dissipare ogni dubbio in capo alla controparte azera circa le

<sup>47</sup> Si tratta rispettivamente delle Leggi ZR-18 del 7 novembre 1995 e ZR-265 del 20 novembre 2001. Per una ricostruzione della suddivisione amministrativa dello Stato si rinvia a: A. Angeli, *Regionalization-Devolution-Decentralization Process on the Countries of the Eastern Partnership*, in A. Di Gregorio (Ed.), *The Eurasian Economic Union: Origin and Development of a new Integration Format Compared with That of the EU*, 2017, 149-152.

<sup>48</sup> Il Preambolo della Costituzione della Repubblica dell'Azerbaigian (1995) rinvia alla Legge costituzionale sul ripristino dell'indipendenza dello Stato, adottata il 18 ottobre 1991, la quale – a sua volta – richiama la Dichiarazione d'Indipendenza della Prima Repubblica dell'Azerbaigian del 1918. In tale dichiarazione, lo Stato azero si proclama erede legittimo del territorio della Transcaucasia, estendendo così le sue rivendicazioni sull'intero territorio del Caucaso meridionale.

<sup>49</sup> Per una ricostruzione d'insieme sulla gestione del conflitto a livello internazionale, si rinvia a: N. Ronzitti, *Il conflitto del Nagorno Karabakh e il diritto internazionale*, Giappichelli, 2014 e a V. M. Morozov, *Network Diplomacy. Contributing to Peace in the 21st Century*, Palgrave Macmillan, Singapore, 149 ss.

intenzioni dello Stato a proseguire rivendicazioni sovrane sul territorio del Nagorno-Karabakh. In tale frangente, infatti, l'intervento del Giudice costituzionale, più che costituire l'esito di una riflessione sistematica sul significato e sulla funzione del Preambolo nell'architettura costituzionale dello Stato armeno, si è configurato, come una risposta contingente al soddisfacimento di esigenze politico-diplomatiche connesse alla soluzione dello stato di guerra.

Tale posizione, lungi dall'essere circoscritta a tale pronuncia, ha trovato riscontro anche nella giurisprudenza pregressa.

Le disposizioni contenute nella Dichiarazione d'Indipendenza si sono viste infatti, in più occasioni, attribuire effetti giuridici differenziati a seconda della circostanza politico-istituzionale e della funzione per la quale venivano richiamati<sup>50</sup>. In due pronunce del 1998 e del 2003, la Corte costituzionale ha confermato, ad esempio, il valore normativo della Dichiarazione d'indipendenza, rendendo possibile la candidatura alla Presidenza della Repubblica di Robert Kocharyan, che, come nativo del Nagorno-Karabakh, difettava del requisito formale della cittadinanza armena richiesto per l'assunzione della carica. La stessa posizione è stata confermata, in seguito, in una sentenza del 2010, in merito alla conformità costituzionale dei Trattati di riapertura delle frontiere con la Turchia, nella quale, il Giudice delle leggi ha ritenuto, addirittura, che il soddisfacimento degli «obiettivi nazionali» enunciati nella Dichiarazione fosse un requisito imprescindibile per la legittimità dell'intera attività pattizia condotta dal Governo, elevando così questo documento a parametro sostanziale di conformità costituzionale<sup>51</sup>.

Tali oscillazioni interpretative rivelano, senza fraintendimenti, la tendenza del Giudice delle leggi di questo Paese a modulare il proprio ruolo in funzione delle esigenze del momento, oscillando tra la salvaguardia dell'identità costituzionale e la legittimazione dell'azione governativa. Si tratta di una dinamica non poco preoccupante, suscettibile di procurare una seria delegittimazione del Giudice costituzionale nel suo ruolo di garante imparziale della Costituzione e di custode dell'equilibrio dei poteri.

Sotto il profilo della tendenza ad impiegare la revisione costituzionale come strumento di diplomazia “coercitiva, la vicenda armena, si presenta infine come l'epilogo di un processo ormai consolidato.

Le prime manifestazioni di tale dinamica si registrarono con il *Good Friday Agreement* del 1998, l'accordo bilaterale per mezzo del quale il Regno Unito impose all'ordinamento irlandese di modificare l'articolo 3 della sua Costituzione, integrando il riferimento alla rivendicazione di sovranità sull'intera isola, con la precisazione che lo stesso si sarebbe realizzato solo con il consenso della maggioranza della sua popolazione.

Un caso più recente si è avuto, invece, nella disputa internazionale greco-macedone ove, in sede di accordo internazionale, la Grecia non ha mancato di imporre alla Macedonia, un cambio di denominazione come condizione inderogabile al superamento del proprio veto all'ingresso del Paese nella NATO e nell'Unione europea.

Nel caso armeno, come nei due precedentemente richiamati, si assiste – con preoccupante evidenza – alla progressiva riduzione della Costituzione a strumento di mediazione diplomatica, con una torsione profonda del principio di sovranità popolare, che finisce per essere subordinato alle logiche negoziali anziché fondarsi sull'espressione autonoma della volontà dei cittadini.

<sup>50</sup> Cfr. T. Huseynov, *Armenia's Constitutional Catch-22. Armenian Constitutional Ruling Obscures the Peace Process with Azerbaijan*, in *Verfassungsblog*, 18 novembre 2024 (online alla pagina: <https://verfassungsblog.de/armenias-catch-22/>).

<sup>51</sup> La sentenza può essere letta in inglese in [https://www.concourt.am/decision/full\\_text/850.pdf](https://www.concourt.am/decision/full_text/850.pdf).



7 • 2 • 2025



***“Peace for resources”*: la strategia  
americana nella regione centroafricana dei  
Grandi Laghi (1994-2025)**

Eva Palo

**NAD**

Nuovi Autoritarismi e Democrazie.  
Diritto, Istituzioni, Società

## La pace come diritto e aspirazione

# “PEACE FOR RESOURCES”: LA STRATEGIA AMERICANA NELLA REGIONE CENTROAFRICANA DEI GRANDI LAGHI (1994-2025)

## “PEACE FOR RESOURCES”: US STRATEGY IN THE CENTRAL AFRICAN GREAT LAKES REGION (1994-2025)

Eva Palo\*

 ORCID: EP 0009-0009-9715-6522

### ABSTRACT

[It.] Il 27 giugno 2025, i ministri degli esteri di Rwanda e Repubblica Democratica del Congo (RDC) hanno firmato un accordo di pace a Washington, alla presenza del presidente statunitense Donald Trump, ponendo fine a quelle tensioni che, dalla fine del genocidio del 1994, avevano visto i due paesi contrapporsi. Sullo sfondo della mediazione statunitense, emerge, però, quella che si potrebbe definire “*commercial diplomacy*”, che vede negli interessi strategici dell’amministrazione Trump nella regione il principale motore alla base della sua diplomazia. Tuttavia, il coinvolgimento di Washington nel processo di pacificazione tra Rwanda e RDC appare alquanto controverso, considerando lo scarso – se non assente – attivismo che caratterizzò, invece, la politica estera statunitense negli anni Novanta nella regione.

Mediante l’utilizzo di fonti diplomatiche consultabili online presso il *National Security Archive* e la *Clinton Digital Library*, e di fonti secondarie, il presente contributo intende ripercorrere l’evoluzione della strategia statunitense nella regione dei Grandi Laghi, partendo dalle crisi del 1994-1998 fino ad arrivare all’attuale coinvolgimento nel processo di pace tra i due paesi, con l’intento di mostrare come gli interessi strategici di Washington, e non i valori di pace, democrazia e *rule of law*, siano il motore della mediazione del presidente e della presenza degli Stati Uniti nella regione.

**Parole chiave:** Rwanda – RDC – Stati Uniti – diplomazia commerciale – pace.

[ENG.] On June 27, 2025, foreign ministers of Rwanda and Democratic Republic of Congo (DRC) signed a peace treaty in Washington, in the presence of the US President Donald Trump, aimed at ending decades of devastating conflict between the two neighbors. In the background of US mediation, there is what could be named a “commercial diplomacy” that considers the strategic interests of the Trump administration in the Region as the main reasons behind his diplomacy. However, Washington’s engagement in the peace process between Rwanda and DRC seems quite controversial, considering the lacking – if not totally missing – activism that characterized US foreign policy in the region in the Nineties.

By analyzing diplomatic documents available online at the National Security Archive and the Clinton Digital Library and secondary sources, this paper aims at retracing the evolution of US strategy in the Great Lakes Region, from the 1994-98 crisis to the current commitment in the peace process between the two States, in order to show how Washington’s strategic interests, and not the values of peace, democracy and rule of law, represent the driving force behind the President’s mediation and the United States’ presence in the region.

**Keywords:** Rwanda – DRC – USA – Commercial Diplomacy – Peace.

\* Assegnista di ricerca presso il dipartimento di scienze umane e sociali, Università di Napoli “L’Orientale” (ror: 01q9h8k89). Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco.



SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. L'indifferenza statunitense dinanzi al genocidio ruandese. 3. Le due guerre del Congo e il coinvolgimento statunitense. 4. *Peace for whom?* Trump e l'accordo tra Rwanda e RDC. 5. Conclusioni.



## 1. INTRODUZIONE

Mediante l'utilizzo combinato di fonti diplomatiche consultabili online presso il *National Security Archive* e la *Clinton Digital Library*, e di una variegata letteratura secondaria, il presente contributo mira ad approfondire il coinvolgimento statunitense nella regione dei Grandi Laghi dall'inizio delle tensioni in Rwanda e del conseguente genocidio del 1994, fino ad arrivare all'attuale mediazione dell'amministrazione Trump nell'accordo di pace tra la Repubblica Democratica del Congo (RDC) e Rwanda firmato il 27 giugno 2025.

Il *commitment* statunitense nell'area sembrerebbe rispondere a quella che è stata definita una “*commercial diplomacy*”, che tende ad utilizzare i vantaggi economici e commerciali –e in questo caso minerari– come la base da cui partire per sviluppare relazioni esterne. Il caso della RDC e del Rwanda appare, in tal senso, alquanto emblematico se si considera che, poco più di trent'anni fa, durante il genocidio in Rwanda, non essendo spinti da alcun interesse, gli Stati Uniti adottarono un atteggiamento passivo e indifferente dinanzi alle violenze che si sarebbero consumate nella regione. Un diverso *pattern* di comportamento venne adottato, invece, durante le due guerre del Congo, laddove Washington sostenne ciecamente il governo di Kigali in una nuova ondata di violenza che avrebbe invaso, stavolta, anche il Congo.

Date tali premesse, mediante un'analisi approfondita della guerra civile e del conseguente genocidio in Rwanda, così come delle due guerre del Congo, tale contributo intende studiare il coinvolgimento degli USA nella regione dei Grandi Laghi e dimostrare che, lungi dall'essere motivato dal desiderio di contribuire alla pace e al rispetto dei diritti umani, questo sia stato e sia ancora oggi funzione degli interessi economici e strategici del paese.

## 2. L'INDIFFERENZA STATUNITENSE DINANZI AL GENOCIDIO RUANDESE

La guerra civile in Rwanda iniziò nell'ottobre del 1990 con l'invasione, dal confine con l'Uganda, del Fronte patriottico ruandese (Fpr), un'organizzazione armata formata prevalentemente da esuli tutsi, nonché da ex combattenti del National Resistance Army di Yoweri Kaguta Museveni, presidente dell'Uganda. La rivoluzione sociale del 1959, che aveva soppiantato la monarchia tutsi, e i due governi post-coloniali guidati da Gregoire Kaybanda (1960-1973) e da Juvénal Habyarimana (1973-1994) avevano dato vita a forti discriminazioni nei confronti dei tutsi, causandone l'espulsione dal paese. In parallelo, già dal 1985, l'opposizione politica contro il presidente Habyarimana e la sua linea di governo si era rafforzata e, nel 1990, diverse proteste condotte nel paese avevano denunciato il malcontento della popolazione in

merito alla situazione economica e politica che il Rwanda stava vivendo. Habyarimana aveva, dunque, deciso di favorire un cambiamento politico e una graduale democratizzazione, anche alla luce dell'incontro con il presidente François Mitterrand (1981-95), in occasione del summit dei paesi francofoni svoltosi a La Baule nel giugno 1990, durante il quale questi aveva dichiarato di voler condizionare gli aiuti economici francesi all'accettazione del pluralismo democratico da parte dei paesi partner<sup>1</sup>.

Il processo di riforma era appena iniziato quando il Fpr attaccò il paese. I combattimenti tra le forze ribelli e l'esercito governativo nel nord-est del Rwanda durarono diverse settimane; tuttavia, il governo riuscì a respingere l'attacco e a cacciare il Fpr, favorendone la ritirata in Uganda nel novembre successivo. Utilizzando l'Uganda come base di attacco, le forze ribelli proseguirono, però, con l'offensiva, lanciando diverse incursioni nel nord del paese tra il 1991 e il 1992<sup>2</sup>.

Al contempo, si moltiplicarono gli sforzi diplomatici finalizzati a giungere a una risoluzione pacifica del conflitto e fu solo il 4 agosto 1993 che, dopo due accordi di cessate il fuoco non rispettati e altrettante difficoltà nel raggiungere un compromesso condiviso, i rappresentanti del governo ruandese e del Fpr firmarono gli accordi di Arusha, che posero fine alla guerra e delinearono i successivi passaggi da realizzare per favorire la riconciliazione tra le parti. Gli accordi invitavano così i due fronti a realizzare un'equa distribuzione del potere tra le due popolazioni in lotta mediante l'istituzione di un governo di transizione ad ampia base; l'integrazione dei rispettivi eserciti in un unico esercito nazionale e l'adozione di garanzie per il rispetto dei diritti di rimpatrio per tutti i rifugiati ruandesi, compresi coloro che erano fuggiti negli anni precedenti<sup>3</sup>. Come parte degli accordi di Arusha, la Comunità internazionale veniva incaricata d'istituire una forza multinazionale, con l'obiettivo di assistere la piena esecuzione degli accordi appena firmati<sup>4</sup>.

Durante la guerra civile, la Comunità internazionale fu alquanto assente. Malgrado lo schieramento tardivo e non privo di divergenze dell'operazione United Nations Mission for Rwanda (UNAMIR), gli unici ad intervenire, seppur con delle differenze sostanziali, furono il Belgio e la Francia<sup>5</sup>. Fu, però, durante il genocidio che tale assenza divenne particolarmente evidente.

Nell'aprile 1994, l'abbattimento dell'aereo di ritorno dalla Tanzania sul quale volavano i presidenti di

<sup>1</sup> Council for the Liberation and Change in Congo, *Address to Franco-African Summit*, La Baule, France, 20 giugno 1990, consultabile sul sito [ushmm.org](http://ushmm.org). Per un approfondimento sulla crisi in Rwanda si rimanda a J.B. Kegel, *The struggle for liberation: a history of the Rwandan Civil War, 1990-1994*, Ohio University Press, 2025; T. Sellstrom, L. Wohlgemuth, *Historical Perspective: some explanatory factors*, in *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience*, Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, 1996, consultabile al sito <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/toolkits/derec/evaluation-reports/derec/unitedstates/50189653.pdf>.

<sup>2</sup> Human Rights Watch, *Report of the international commission of investigation on human rights violations in Rwanda since October 1, 1990*, 7-21, 1993.

<sup>3</sup> *Peace agreement between the government of the Republic of Rwanda and the Rwandese Patriotic Front*, 1993, consultabile al sito <https://ucdpged.uu.se/peaceagreements/fulltext/Rwa%2019930804.pdf>.

<sup>4</sup> *Telegram From AM. Embassy in Nairobi to Sec. State Washington DC*, 1993, in National Security Archive (di seguito NSA), consultabile al sito <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB469/docs/DOCUMENT%2010.pdf>.

<sup>5</sup> Per approfondire il ruolo della Francia nella guerra civile in Rwanda e nel genocidio che ne conseguì si rimanda al rapporto prodotto dalla *Research Commission on the French archives related to Rwanda and Tutsi genocide* presentato al Presidente della Repubblica Emmanuel Macron nel marzo 2021, *France, Rwanda and Tutsi Genocide, Report submitted to the president of the Republic*, Paris, 26 marzo 2021, consultabile al sito <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/284672.pdf>. Altrettanto rilevanti sono D. Krosiak, *The Role of France in the Rwandan Genocide*, C. Hurst & Co. Publishers Ltd, 2007; A. Callamard, *French policy in Rwanda*, in A. Suhrke, H. Adelman (Eds) *The Path of Genocide. The Rwanda Crisis from Uganda to Zaire*, Routledge, 1999; F.X. Verschave, *La Françanique: Le plus long scandale de la République*, Stock, 1998; G. Périès, D. Servenay, *Une guerre noire: Enquête sur les origines du génocide rwandais (1959-1994)*, La Découverte, 2007; M. McNulty, *French Arms, War and Genocide in Rwanda*, in *Crime, Law & Social Change*, 2000, consultabile al sito <http://francegenocidetutsi.org/McNulty.pdf>; H. Cameron, *The French connection: Complicity in the 1994 Genocide in Rwanda*, in *African Studies*, No. 2, 2015.

Rwanda e Burundi diede inizio, infatti, a una nuova fase di crisi nel paese. Dopo appena un'ora dall'accaduto, le guardie presidenziali, alcune unità delle Forze Armate Ruandesi (Forces Armées Rwandaises - FAR) e le milizie estremiste costruirono barricate e blocchi stradali e iniziarono un massacro organizzato ai danni della popolazione tutsi e degli hutu moderati.

Ben prima dell'uccisione del presidente Habyarimana, da gennaio ad aprile, diversi erano stati gli avvertimenti trasmessi dal comandante della missione UNAMIR, il Generale canadese Roméo Dallaire, ai responsabili peacekeeping delle Nazioni Unite riguardo l'esistenza di depositi di armi, di un piano per assassinare i *peacekeepers* belga e i membri ruandesi del parlamento, così come di una lista di tutsi da uccidere, segnali che lasciavano presagire quello che da lì a poco sarebbe accaduto. Nel tentativo di impedire una simile violenza, in un telegramma dell'11 gennaio 1994, noto come "genocide fax", Dallaire richiedeva il permesso di assaltare i depositi, richiesta che venne, però, rifiutata dal sottosegretario dell'ONU per le operazioni di peacekeeping Annan e dall'ufficiale Iqbal Riza, in virtù del mandato limitato della missione. Essi sollecitarono, invece, Dallaire a rendere note le informazioni riscontrate al presidente ruandese, senza tener conto, però, che i mandanti del piano facevano parte dell'élite di consiglieri dello stesso. Il 7 aprile, il giorno seguente all'attacco all'aereo presidenziale, le guardie presidenziali diedero piena esecuzione al piano di cui Dallaire parlava, torturando, uccidendo e mutilando dieci soldati belga, membri del contingente delle Nazioni Unite che proteggeva il primo ministro ruandese, anch'egli target dell'operazione<sup>6</sup>.

Con l'inizio del genocidio, malgrado i diversi rapporti trasmessi alle Nazioni Unite da UNAMIR e la richiesta di Dallaire di estendere il mandato della missione e dispiegare maggiori contingenti a difesa della popolazione, l'ONU decise di ridurre il proprio coinvolgimento nell'area, motivato, in particolare, dal rifiuto di Regno Unito e USA di rafforzare la missione<sup>7</sup>. Questi ultimi, nel dettaglio, mantennero un approccio di indifferenza mista a passività durante tutta la crisi, decidendo di seguirla tutt'al più da spettatori.

Probabilmente influenzata dai fallimenti in Somalia, nonostante le prove di continue uccisioni e massacri ai danni della minoranza tutsi, l'amministrazione di Bill Clinton (1993-2001) preferì non assumere alcun ruolo diretto e incisivo, limitandosi ad adottare dichiarazioni di preoccupazione e condanna, proporre cessate il fuoco e sviluppare contatti con il governo genocidario e il Fpr<sup>8</sup>. In effetti, diversamente dalle crisi di Haiti, Somalia e Bosnia, che avevano suscitato significativo clamore mediatico e avevano coinvolto direttamente il personale statunitense, il genocidio in Rwanda non generava alcun senso di urgenza né interesse politico da parte dell'amministrazione che, secondo quanto riportato dal *Washington Post* il 17 aprile, «[...] has no recognizable national interest in taking a role, certainly not a leading role»<sup>9</sup>.

Erano, infatti, chiari i segnali che lasciavano intendere la volontà degli USA di disimpegnarsi dalla

<sup>6</sup> *Facsimile from Maj. Gen. Romeo Dallaire, Force Commander, United Nations Assistance Mission for Rwanda, to Maj. Gen. Maurice Baril, United Nations Department of Peacekeeping Operations, "Request for Protection for Informant", 11 gennaio 1994, in NSA, consultabile al sito <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB53/rw011194.pdf>.*

<sup>7</sup> In effetti, gli Stati Uniti prontamente realizzarono che l'uccisione dei civili ruandesi non avrebbe danneggiato i propri interessi in maniera tale da giustificare un intervento militare unilaterale. Cfr. US Department of State, *Cable no 099440, to US mission to United Nations, New York, "Talking points for UNAMIR withdrawal", 15 aprile 1994, confidential, in NSA, consultabile al sito <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB53/rw041594.pdf>; France, *Rwanda and Tutsi Genocide, Report submitted to the president of the Republic*, cit., 416.*

<sup>8</sup> *Memorandum from Donald K. Steinberg to Antony Lake, Object: Additional Actions in Rwanda, 1 maggio 1994 in Clinton Digital Library (CDL); Press Release, Office of the Press Secretary, Statement by the Press Secretary, 22 aprile 1994, in NSA, consultabile al sito <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB53/rw042294.pdf>.*

<sup>9</sup> *One, two, many rwandas?*, The Washington Post, 16 aprile 1994, consultabile al sito <https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/1994/04/17/one-two-many-rwandas/aece86e7-2b87-45e9-ae0d-7a3b4c118ce9/>.



crisi. In più circostanze, il dipartimento della difesa sembrò incapace di definire una linea di condotta per il paese, limitandosi ad assumere impegni aleatori e privi di concretezza e prestando attenzione a non utilizzare un linguaggio che potesse far intendere un potenziale coinvolgimento diretto sul campo da parte di Washington<sup>10</sup>. A riprova di ciò, anche quando oramai il progetto degli estremisti hutu era pressoché realizzato, nel maggio 1994, i funzionari statunitensi si opposero al piano predisposto dall'ONU finalizzato al rafforzamento della missione UNAMIR a Kigali. Secondo i funzionari, in quel momento, «the US [was] not prepared to lift heavy equipment and troops into Kigali»<sup>11</sup>.

La passività mostrata dall'amministrazione Clinton non si limitò solo all'adozione di dichiarazioni di circostanza prive di effetto e all'opposizione a misure decise in ambito internazionale. In effetti, durante tutta la durata del genocidio, Washington si rifiutò di adottare comportamenti o attuare azioni che, benché di portata ridotta rispetto al dispiegamento di propri contingenti, avrebbero potuto avere un impatto significativo sulle ondate di violenza di cui gli estremisti hutu si stavano rendendo protagonisti. In tali omissioni rientrò la decisione di non bloccare o interferire con le trasmissioni della radio estremista, Radio Télévision Libre des Milles Collines, che da aprile a luglio giocò un ruolo centrale nello sviluppo e nello svolgimento del genocidio, mediante l'istigazione all'odio razziale contro i tutsi, l'incitamento della popolazione alla partecipazione alle uccisioni, l'identificazione di target potenziali. Gli USA apparivano, in tal senso, gli unici ad avere i mezzi necessari per neutralizzare l'azione della Radio Milles Collines, considerando che avrebbero potuto trasmettere messaggi opposti, finalizzati, cioè, a sollecitare la fine del genocidio, o semplicemente interrompere le trasmissioni della radio dell'odio utilizzando la piattaforma EC-130J Commando Solo, usata generalmente dagli USA per le trasmissioni radio durante le operazioni in combattimento<sup>12</sup>. Tuttavia, dopo diverse discussioni interne, Washington declinò tale possibilità d'intervento considerandola «ineffective and expensive» e ritenendo «wiser to use air to assist in Rwanda in the relief effort, particularly in neighborin countries»<sup>13</sup>.

Nei mesi che seguirono il genocidio, il presidente Clinton più volte giustificò la passività dell'amministrazione dinanzi la crisi, affermando che, all'inizio, né la portata della politica condotta dagli hutu né il loro obiettivo finale erano a lui noti e ribadendo che la rapidità con cui il genocidio si stava verificando ne aveva precluso una concreta reazione. Tuttavia, rapporti prodotti successivamente dimostrarono, invece, che la mancata azione statunitense non era dovuta a un'assenza di informazioni, ma quanto più a una ben più decisa volontà di non intervenire<sup>14</sup>. Tale decisione sembrerebbe essere motivata dalla crisi interna che gli Stati Uniti stavano attraversando tra il 1993 e il 1994, dovuta in particolare al disastroso epilogo in Somalia, che aveva reso l'amministrazione dubbiosa in merito a un suo diretto coinvolgi-

<sup>10</sup> Emblematica fu la discussione in merito ad alcune decisioni concrete da attuare. In effetti, gli stessi funzionari del dipartimento della difesa, pur sostenendo la possibilità di imporre un embargo sulle armi, riscontravano, al contempo, la sua potenziale inefficacia, considerando che le armi più utilizzate dai genocidari erano machete, coltelli e altri mezzi facili da reperire. Cfr. *Discussion Paper, Office of the Deputy Assistant Secretary of Defense for Middle East/Africa region, Department of defense*, 1 maggio 1994, in NSA, consultabile al sito <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB53/rw050194.pdf>.

<sup>11</sup> US Department of State, *Cable number 127262 to US Mission to the United Nations, Rwanda: Security Council discussions*, 13 maggio 1994, in NSA, consultabile al sito <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB53/rw051394.pdf>.

<sup>12</sup> S. Power, *Bystanders to Genocide*, The Atlantic, 2001, consultabile al sito <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2001/09/bystanders-to-genocide/304571/>.

<sup>13</sup> *Memorandum from Under Secretary of Defense for policy to Deputy Assistant to President for National Security, NSC, Rwanda: Jamming Civilian Radio Broadcasts*, 5 maggio 1994, in NSA, consultabile al sito <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB53/rw050594.pdf>.

<sup>14</sup> Power S., *Bystanders to Genocide*, cit.; Lieutenant Colonel Richard D. Hooker Jr., *U.S. Policy Choices During the Rwandan Genocide*, The National War College, 2003, consultabile al sito <https://apps.dtic.mil/sti/tr/pdf/ADA442115.pdf>.

mento in operazioni di peacekeeping laddove un interesse nazionale statunitense non fosse presente. Inoltre, l'opposizione proveniente dal Congresso nei confronti dell'ONU, associata alle critiche avanzate dall'opinione pubblica e ai problemi di natura economica, avevano reso ancor più remota l'ipotesi di una concreta partecipazione di Washington, che si era, dunque, defilato lasciando il Rwanda al suo destino<sup>15</sup>.

A nulla valse la successiva presa di coscienza avanzata dal presidente Clinton in visita in Rwanda nel marzo 1998. In tale occasione, egli affermò, infatti, «we come here today partly in recognition of the fact that we in the United States and the world community did not do as much as we could have and should have done to try and limit what occurred in Rwanda», aggiungendo poi «we did not act quickly enough after the killing began. We did not immediately call these crimes by their right name: genocide»<sup>16</sup>.

### 3. LE DUE GUERRE DEL CONGO E IL COINVOLGIMENTO STATUNITENSE

Subito dopo la fine del genocidio in Rwanda e il conseguente cambio di governo, nel luglio 1994, più di un milione di hutu si rifugiarono entro i confini dei paesi confinanti, in particolare a Nord-Kivu e Sud-Kivu, situate all'interno dello Zaire<sup>17</sup>, governato da Mobutu Sese Seko (1971-97), aggravando le già precarie condizioni in cui viveva la popolazione. Fin dall'inizio dell'emergenza, il primo ministro congolese, Kengo Wa Dondo (1994-97), aveva sollecitato una risoluzione della questione da parte delle Nazioni Unite, accusando i leader ruandesi spodestati di aver invaso larghe sezioni del territorio dello Zaire e di aver terrorizzato la popolazione congolese<sup>18</sup>. Al fine di porre rimedio al problema dei rifugiati, il primo ministro aveva, dunque, presentato tre alternative possibili – il rimpatrio, il ricollocamento e il reinsediamento – affermando che lo Zaire non avesse i mezzi adatti per gestire l'emergenza autonomamente e sottolineando, al contempo, che i danni che la crisi dei rifugiati stava causando all'economia, all'ambiente, ai settori delle infrastrutture e sanitari del paese richiedevano un intervento immediato e urgente da parte della Comunità internazionale. Tuttavia, in assenza di adeguate garanzie di sicurezza in Rwanda e in eventuali altri paesi, le Nazioni Unite furono costrette a rifiutare le opzioni di rimpatrio e reinsediamento e a valutare, quindi, soluzioni temporanee più realistiche, istituendo così degli appositi campi nello Zaire orientale, sottoposti alla vigilanza delle forze armate zairiane<sup>19</sup>.

Tra il 1995 e il 1996, ebbero luogo primi episodi di incursioni e infiltrazioni da parte delle milizie Interahamwe<sup>20</sup>, delle ex-FAR e degli hutu congolese presenti nei campi rifugiati in Zaire verso il Rwan-

<sup>15</sup> Per un approfondimento sulle discussioni e le criticità emerse nei rapporti tra USA e Nazioni Unite si rimanda allo speciale del National Security Archive, *1994 Rwanda pullout driven by Clinton White House, UN Equivocation*, National Security Archive Electronic Briefing Book n. 511, 2015, consultabile al sito <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB511/>.

<sup>16</sup> J. Bennet, *Clinton in Africa: The overview: Clinton declares US, with world, failed Rwandans*, The New York Times, 16 marzo 1998, consultabile al sito <https://www.nytimes.com/1998/03/26/world/clinton-in-africa-the-overview-clinton-declares-us-with-world-failed-rwandans.html>.

<sup>17</sup> La provincia di Kivu era a sua volta suddivisa in tre sub-province: Nord-Kivu, Sud-Kivu e Maniema.

<sup>18</sup> Cfr. UN General Assembly, Forty-ninth Session, 18<sup>th</sup> Meeting, *Address by Mr. Kengo Wa Dondo*, Prime Minister of the Transitional Government of the Republic of Zaire, 5 ottobre 1994, 15, consultabile al sito <https://docs.un.org/en/A/49/PV.18>; B. K. Ladislav, *Making a Difference? European Union's Response to Conflict and Mass Atrocities in the Democratic Republic of Congo* (1994-2009), Phd Thesis, University of Bradford, 2013, 147, consultabile al sito <https://bradscholars.brad.ac.uk/entities/publication/056dcfd1-a96d-47ff-8ebc-947c52e817bb>.

<sup>19</sup> *Ibidem*, S. S. Chaulia, *UNHCR's relief, rehabilitation, and repatriation of Rwandan refugees in Zaire (1994-1997)*, in *Journal of Humanitarian Assistance*, 8 aprile 2002, consultabile al sito <https://reliefweb.int/report/burundi/unhcrs-relief-rehabilitation-and-repatriation-rwandan-refugees-zaire-1994-1997>.

<sup>20</sup> Questo gruppo paramilitare hutu fu tra i principali autori del genocidio del 1994.

da, causando, in risposta a questi, altrettanti attacchi ed episodi di violenza da parte delle forze armate del governo ruandese in carica<sup>21</sup>. La situazione peggiorò gradualmente, spingendo il segretario generale delle Nazioni Unite ad avvisare la Comunità internazionale del potenziale rischio di scontro cui questi episodi avrebbero potuto portare. Tali preoccupazioni si materializzarono nel settembre 1996, quando la violenza divampò tra il gruppo ribelle dei Banyamulenge, congolesi discendenti dai tutsi del Rwanda<sup>22</sup>, e alcuni elementi armati hutu provenienti da Rwanda e Burundi presenti all'interno del campo. Tuttavia, fu nell'ottobre 1996 che la situazione collassò, in seguito all'invasione del Congo da parte delle milizie di Laurent-Désiré Kabila, che facevano parte dell'Alleanza delle forze democratiche per la liberazione dello Zaire, supportate attivamente da Ruanda, Uganda e Burundi, anch'essi complici dell'invasione. In breve tempo, i campi profughi caddero sotto il diretto controllo delle forze occupanti e, fino alla caduta del regime di Mobutu nel maggio 1997, si moltiplicarono le testimonianze che riportavano l'esecuzione di massacri sistematici dei rifugiati hutu ruandesi, così come le richieste d'intervento della comunità internazionale da parte dei civili e delle ONG, rimaste, però, inascoltate.

Il conflitto terminò con la salita di Kabila al governo della neonata Repubblica democratica del Congo (RDC) il 17 maggio 1997. Malgrado le aspettative di rinnovamento, sotto il comando del presidente Kabila, permase quel clima di discriminazione, povertà e tensioni interetniche che avevano condotto lo Zaire alla guerra civile e che erano rimaste irrisolte a causa dei pressoché inesistenti *political will* e impegno concreto a porvi rimedio.

Nel 1998, i segnali di una crisi ancora forte e mai risolta divennero chiari. Parte della popolazione congolese iniziò a considerare la guerra di liberazione dal regime precedente come l'inizio di un'occupazione da parte del Rwanda. Al contempo, le riforme economiche e il regime autoritario imposti da Kabila mancavano di ricevere un adeguato sostegno, sia all'interno che all'esterno del paese. A ciò si aggiungevano le preoccupazioni di Rwanda, Uganda e Burundi, in merito allo scarso impegno da parte del presidente a opporsi alle forze ribelli operanti nel territorio congolese. Nel luglio 1998, dinanzi a una situazione interna che diveniva ogni giorno più precaria, Kabila sollecitò le forze straniere di Rwanda e Uganda, ancora presenti, a lasciare il territorio e rimosse, al contempo, gli ufficiali stranieri che avevano contribuito al suo successo dagli incarichi che aveva conferito loro. La reazione dei due paesi non si fece attendere: era ormai necessario soppiantare Kabila e sostituirlo con un leader maggiormente in linea con gli interessi strategici dei due paesi<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Cfr. *Rwandan Refugee Camps in Zaire*, 2 agosto 1996, in CLD, consultabile al sito <https://www.archives.gov/files/decasification/iscap/pdf/2013-040-doc26.pdf>; *Rwandans attack refugee camps in Zaire*, Reliefweb, 1996, consultabile al sito <https://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/rwandans-attack-refugee-camp-zaire>; B. K. Ladislav, *Making a Difference?*, cit., 168.

<sup>22</sup> I Banyamulenge sono una minoranza etnica presente in Congo e oggetto, fin dai primi anni Novanta, di violente repressioni. Per diversi anni, l'uccisione e la violenza perpetrata nei confronti dei Banyamulenge è stata preceduta da una mobilitazione politica attraverso la quale i funzionari statali ne sollecitavano l'eliminazione o l'espulsione violenta, per motivi di carattere per lo più identitario. Essi, infatti, sono stati sempre considerati «Rwandan invaders» e descritti, negli archivi coloniali belga e nella retorica politica post-coloniale, come «newcomers» o «foreign immigrants» malgrado abbiano vissuto in Congo per secoli. Per un approfondimento in merito si rimanda a UN General Assembly, Human Rights Council, *Annual Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary General*, 2025, consultabile al sito <https://docs.un.org/en/A/HRC/59/NGO/236>; R.D. Ntanyoma, *Behind the Scenes of the 'Banyamulenge military': Momentum, myth and extinction*, L'Harmattan, 2019; United States Holocaust Memorial Museum, *Democratic Republic of Congo: Rising concern about the Banyamulenge's situation*, consultabile al sito <https://www.ushmm.org/genocide-prevention/blog/democratic-republic-of-congo-rising-concern-banyamulenge>.

<sup>23</sup> C.R. Cook, *Diamonds and Genocide: American, British, and French press coverage of the Second Congo War*, in *Sage Open*, No. 3, 2013, consultabile al sito <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/2158244013495051>. Per un approfondimento sulla seconda Guerra del Congo si rimanda a Research Directorate, Immigration and Refugee Board, *The August 1998 rebellion and*

Dopo sei giorni la seconda guerra del Congo scoppiò<sup>24</sup>. Considerando la difficoltà dei due fronti d'imporsi l'uno sull'altro, ben presto le parti coinvolte cercarono di avviare un dialogo politico che, però, si rivelò difficile da mantenere. Ciononostante, il 10 luglio 1999, si arrivò a un primo accordo di cessate il fuoco<sup>25</sup>. Malgrado le aspettative, gli accordi di Lusaka fallirono, però, nel garantire la fine delle ostilità. I movimenti ribelli iniziarono, infatti, una lotta armata finalizzata alla conquista e al mantenimento di siti minerari strategici nel territorio, in modo da trarne significativi vantaggi economici. Le continue violazioni di cessate il fuoco spinsero, inoltre, la Comunità internazionale a cercare una nuova soluzione diplomatica mediante il coinvolgimento del presidente del Botswana che venne incaricato dall'OUA e dall'ONU di mediare tra le parti. Tuttavia, Kabila, non intenzionato a rinegoziare l'accordo di Lusaka, decise di sabotare l'incontro fissato per giugno 2000 e fu, dunque, solo in seguito alla morte del dittatore, avvenuta il 16 gennaio 2001 per mano di un membro della sua stessa scorta, che, pur senza difficoltà e continui scontri, si giunse gradualmente, nel 2003, agli accordi di Sun City. Questi portarono all'approvazione della costituzione transitoria e alla formazione di un governo di transizione guidato dal figlio di Kabila con i diversi leader delle forze di opposizione nella carica di vice-presidenti<sup>26</sup>.

Lungi dal mostrarsi nuovamente indifferenti come successo durante il genocidio del 1994, in occasione delle due guerre in Congo, gli USA sostennero ciecamente il governo di Kigali, guardando alle crisi con motivazioni di carattere per lo più securitario e con un'attenzione particolare ai propri interessi<sup>27</sup>.

Durante la prima guerra, tra il 1996 e il 1997, malgrado alcune dichiarazioni di condanna per le ondate di violenza che avevano luogo nel Nord Kivu e attività di supporto e sostegno ai rifugiati<sup>28</sup>, i funzionari statunitensi mantennero un atteggiamento cauto, evitando di esporsi troppo e di adottare comportamenti di aperta rottura con il governo congolese<sup>29</sup>. Ciononostante, essi appoggiarono la versione dell'accaduto fornita dai rapporti prodotti dall'ambasciatore statunitense in Rwanda Robert Gribben e dal suo vice Peter Whaley, che parlavano di crisi interna allo Stato congolese ed evidenziavano l'assenza di forze ruandesi coinvolte e di massacri in atto. Ben diversa era, invece, la percezione della crisi da parte dell'ambasciatore statunitense in Congo, Daniel Simpson. Egli, oltre a condannare le relazioni prodotte

*affected groups*, 1998, consultabile al sito <https://www.refworld.org/reference/countryrep/irbc/1998/en/14782>; F. Reyntjens, *Briefing: The Second Congo War: more than a remake*, in *African Affairs*, No. 391, 1999, consultabile al sito <https://www.jstor.org/stable/723629>; L. Huenig, *Explaining the Congo Wars*, in *African Historical Review*, No. 2, 2009.

<sup>24</sup> La seconda Guerra del Congo viene anche chiamata "guerra mondiale africana", poiché vide la partecipazione della maggior parte degli Stati dell'area. Gli stessi Uganda e Rwanda, inizialmente alleati contro il governo di Kinshasa, si ritrovarono l'uno contro l'altro.

<sup>25</sup> United Nations, *Ceasefire Agreement (Lusaka Agreement)*, 19 luglio 1999, consultabile al sito <https://peacemaker.un.org/en/node/9615>.

<sup>26</sup> *Inter-congolese Political Negotiations, The Final Act*, aprile 2003, consultabile al sito <https://peacemaker.un.org/en/node/9166>.

<sup>27</sup> In un suo studio condotto sulla copertura mediatica occidentale della seconda guerra del Congo, Christopher Cook, professore di scienze politiche dell'università di Pittsburgh, attribuiva un ruolo rilevante al senso di colpa elaborato dagli Stati Uniti all'indomani del genocidio in Rwanda nella definizione della loro politica in Congo. Cfr. C.R. Cook, *Diamonds and Genocide*, cit., 3.

<sup>28</sup> Cfr. *Senior US Defense official testifies on Zaire*, Reliefweb, 1997, consultabile al sito <https://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/senior-us-defence-official-testifies-zaire>.

<sup>29</sup> Human Rights Watch, *Zaire – Forced to flee, Violence against the Tutsi in Zaire*, 1996, consultabile al sito <https://www.hrw.org/report/1996/07/01/forced-flee/violence-against-tutsis-zaire>. In un memorandum prodotto per il presidente dal consigliere Anthony Lake, questi sottolineava che, al fine di garantire una pacifica transizione verso un regime più democratico, la strategia statunitense avrebbe dovuto «[...] encourage Mobutu to step down gracefully». Tale atteggiamento appariva alquanto ironico considerando che erano stati proprio gli Stati Uniti, insieme a Francia e Belgio, ad aiutare Mobutu nella propria ascesa al potere e offrigli supporto durante la guerra fredda e a sfruttarne la presenza per i propri fini. Cfr. *Memorandum for the President, from Anthony Lake, Subject: Proposed new course of action for Zaire*, dicembre 1996, in CDL; *Washington's African Move*, Newsweek, 11 maggio 1997, consultabile al sito <https://www.newsweek.com/washingtons-african-move-172910>.



dai colleghi, parlò di una vera e propria invasione perpetrata da Uganda e Rwanda ai danni della RDC e sottolineò il proprio timore verso una possibile escalation<sup>30</sup>. Malgrado le tensioni interne, l'amministrazione Clinton rimase, però, fedele a quanto riportato dall'ambasciata a Kigali.

Tuttavia, la politica statunitense appariva decisamente incoerente. Vi era, infatti, un abisso tra le dichiarazioni pubbliche adottate, in particolare dal dipartimento di stato, e motivate, in parte, dai continui sospetti presenti all'interno della RDC in merito al supporto politico e non fornito da Washington a Kigali<sup>31</sup>, e le evidenze che testimoniavano, invece, un coinvolgimento diversificato degli USA nella crisi. In effetti, alcuni rapporti prodotti da agenzie umanitarie sostenevano la partecipazione di Washington alle attività di addestramento delle truppe ruandesi colpevoli dell'uccisione di civili disarmati in Rwanda e in RDC, così come la collaborazione dell'amministrazione ad attività di natura logistica e al rifornimento di assetti militari diretti in Uganda e in Rwanda a ridosso delle prime rivolte dei Banyamalunge<sup>32</sup>. Nel settembre 1997, Amnesty International osservava, inoltre, che l'assistenza militare degli USA a Kigali si era intensificata significativamente nei mesi precedenti alle infiltrazioni delle milizie ruandesi in Zaire. Il rapporto prodotto parlava anche di una campagna d'informazione condotta da Washington tesa a incoraggiare governi e organizzazioni umanitarie presenti sul posto a favorire il rientro dei rifugiati ruandesi in madrepatria. Tuttavia, proprio tale collaborazione associata alla tendenza degli USA di definire il Rwanda un paese sicuro avrebbe segnato il destino dei rifugiati, che, da lì a poco, sarebbero stati poi vittime di violazioni dei diritti umani e sparizioni. Proprio in virtù di ciò, l'organizzazione era, dunque, convinta che «the apparently uncritical political support of the USA for the Rwandese government can only be encouraging the Rwandese authorities to believe that they can carry on violating human rights with little fear of criticism from their most important allies»<sup>33</sup>.

L'acquiescenza dell'amministrazione Clinton dinanzi alle azioni del Rwanda sembrava rispondere a due motivazioni in particolare. La principale riguardava la necessità di favorire lo sgombero dei rifugiati hutu dai campi delle Nazioni Unite costruiti lungo il confine con il paese, divenuti basi per il rafforzamento delle milizie hutu responsabili del genocidio e desiderose di vendetta verso il governo di Kigali<sup>34</sup>. Sembrerebbe, infatti, che di ritorno dal suo primo viaggio nella regione dei Grandi Laghi, un membro dello staff di Susan Rice, sottosegretario di Stato per gli affari africani, avesse affermato: «Museveni [of Uganda] and Kagame agree that the basic problem in the Great Lakes is the danger of a resurgence of genocide and they know how to deal with that. The only thing we [i.e., the US] have to do is look the other way»<sup>35</sup>.

<sup>30</sup> L. Duke, *Zaire pursues rebels in region awash with refugees and mercenaries*, The Washington Post, 25 gennaio 1997, consultabile al sito <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1997/01/25/zaire-pursues-rebels-in-region-awash-with-refugees-and-mercenaries/37a26fac-1b24-4fc1-b300-bbafa1f6ace5/>.

<sup>31</sup> Human Rights Watch, *The role of the international community*, 1997. Consultabile al sito <https://www.hrw.org/reports/1997/zaire/Zaire-08.htm>.

<sup>32</sup> Cfr. L. Duke, *U.S. Military role in Rwanda greater than disclosed*, The Washington Post, 15 agosto 1997, consultabile al sito <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1997/08/16/us-military-role-in-rwanda-greater-than-disclosed/13bd3472-5a0e-4658-9c04-50736bc6c852/>; F. Reyntjens, *The Great African War. Congo and regional geopolitics, 1996-2006*, Cambridge University Press, 2009, 76, consultabile al sito [https://sahistory.org.za/sites/default/files/archive-files/filip\\_reyntjens\\_the\\_great\\_african\\_war\\_congo\\_andbook4you.org.pdf](https://sahistory.org.za/sites/default/files/archive-files/filip_reyntjens_the_great_african_war_congo_andbook4you.org.pdf).

<sup>33</sup> Amnesty International, *Rwanda: Ending the Silence*, 1997, consultabile al sito <https://www.amnesty.org/en/documents/afr47/032/1997/en/>.

<sup>34</sup> *Rwandan Refugee Camps in Zaire*, 2 agosto 1996, cit.; *Why Rwanda trumped its Zaire role*, Reliefweb, 1997, consultabile al sito <https://reliefweb.int/report/rwanda/why-rwanda-trumpeted-its-zaire-role>.

<sup>35</sup> Il cieco supporto al nuovo regime di Kigali spinse Washington a ignorare le violenze che il nuovo governo perpetrava non solo in Congo ma anche nello stesso Rwanda. In merito a un massacro avvenuto ai danni di migliaia di dislocati nella



Al contempo, l'appoggio statunitense ai disegni ruandesi era motivato dall'interesse dell'amministrazione Clinton di promuovere un nuovo sistema di alleanze con il gruppo dei *New African Leaders*, di cui facevano parte, oltre ai leader di Rwanda e Uganda, quelli di Etiopia ed Eritrea. Seppur lontani dai valori democratici storicamente promossi dagli USA, questi apparivano leader autoritari, che condividevano alcuni tratti comuni come il desiderio di rovesciare il governo di Mobutu, un atteggiamento di netta opposizione al governo islamista in Sudan, nonché erano intenzionati a ripensare i confini dell'Africa, come mezzo per creare stati più stabili<sup>36</sup>. Lo stesso segretario di stato Madeline Albright (1997-2001), in occasione di un discorso pronunciato dinanzi l'OUA, nel dicembre 1997, parlò positivamente di tale nuova generazione di leader, affermando:

Africa's best new leaders have brought a new spirit of hope and accomplishment to your countries— and that spirit is sweeping across the continent. They share an energy, a self-reliance, and a determination to shape their own destinies. They are challenging the United States to get over the paternalism of the past: to stop thinking of its Africa policy as a none-too-successful rescue service; and to begin seizing opportunities to work with Africans to transform their continent<sup>37</sup>.

A riprova della cieca visione Clintoniana della politica africana, anche nella seconda fase del conflitto, ossia dal 1998 in poi, l'atteggiamento statunitense nell'area si mantenne in linea con la politica condotta da Kigali. Ancor prima dell'effettivo scoppio della crisi, quando Rwanda e Uganda avevano fatto intendere la loro intenzione di rimpiazzare Kabila con un leader più in linea con le rispettive priorità strategiche, gli Stati Uniti avevano, infatti, accettato senza alcuna obiezione tale progetto, anche in virtù della scarsa considerazione che avevano del leader congolese, considerato incompetente e imprevedibile, oltre che un impedimento per la maggior parte delle missioni condotte dall'ONU.

Nei primi giorni di scontri, il dipartimento di stato, pur adottando un linguaggio moderato e non eccessivamente aggressivo, si espose unicamente sul mancato rispetto dei diritti umani da parte della dirigenza congolese, mostrandosi preoccupato in merito. Il 6 agosto 1998, mantenendo una linea di condotta e di supporto ormai ben nota, lo stesso negò il coinvolgimento del Rwanda nella crisi ormai in atto, definendola come una mera ribellione militare interna, riservandosi di fare allusioni velate al coinvolgimento di forze esterne solo qualche giorno più tardi e rimarcando, al contempo, le gravi violazioni che Kabila stava conducendo nei confronti della popolazione<sup>38</sup>. Fu solo nel settembre successivo che il sottosegretario Rice cercò di placare i nuovi e continui sospetti in merito alla politica condotta dagli USA nella RDC, affermando dinanzi al Congresso «[...] the United States in no way supported, encouraged, or condoned the intervention of Rwandan or Ugandan forces in the Congo, as some have suggested.

città di Kibeho nel 1995, il Luogotenente Colonnello Tom Odom commentò l'accaduto affermando «the deaths were tragic. Compared to the 800,000 deaths of the genocide, the 2,500 deaths were a mere speed bump». H.W. French, *Kagame's hidden war in the Congo*, in *The New York Review of Books*, 2009, consultabile al sito <https://www.nybooks.com/articles/2009/09/24/kagames-hidden-war-in-the-congo/>; P. Rosenblum, *Irrational exuberance: the Clinton administration in Africa*, in *Current History*, No. 655, 2002, consultabile al sito [https://www.researchgate.net/publication/297427249\\_Irrational\\_Exuberance\\_The\\_Clinton\\_Administration\\_in\\_Africa](https://www.researchgate.net/publication/297427249_Irrational_Exuberance_The_Clinton_Administration_in_Africa); J. K. Stearns, *Rwanda-Congo: The war of narratives*, Center on International Cooperation, 2024, consultabile al sito <https://cic.nyu.edu/resources/rwanda-congo-the-war-of-narratives/>.

<sup>36</sup> *Suddenly, Africa's conflicts aren't so local*, Reliefweb, 1997, consultabile al sito <https://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/suddenly-africas-conflicts-arent-so-local>.

<sup>37</sup> Secretary of State M. K. Albright, *Remarks at the Organization of African Unity*, 9 dicembre 1997, consultabile al sito <https://1997-2001.state.gov/statements/971209.html>.

<sup>38</sup> P. Rosenblum, *Irrational exuberance: the Clinton administration in Africa*, cit.

'This is a specious and ridiculous accusation that I want to lay to rest once and for all», pur ribadendo – e velatamente giustificando così gli alleati ruandesi – che gli USA «fully understand their legitimate security interests in countering insurgent attacks from Congolese soil»<sup>39</sup>.

#### 4. PEACE FOR WHOM? TRUMP E L'ACCORDO TRA RWANDA E RDC

Malgrado l'accordo raggiunto nel 2003 e le libere elezioni in RDC del 2006, la fine della guerra non coincide con la fine dei combattimenti che continuarono, invece, nelle province di Kivu.

A pochi mesi dagli accordi che avevano dato vita al governo transitorio e al processo costituente, Laurent Nkunda e altri ufficiali del gruppo ribelle Congolese Rally for Democracy, tra i principali gruppi che si erano opposti a Kabila nella guerra precedente, rinnegarono l'accordo di pace, formarono un gruppo armato paramilitare noto come *Congrès National pour la Défense du Peuple* (CNDP) e gettarono la regione in una nuova ondata di scontri. Sfruttando il radicalismo tutsi, Nkunda riuscì a riunire nel suo gruppo diversi gruppi armati e a giustificare, così, la propria campagna nel Kivu settentrionale nei confronti delle milizie hutu, le quali, secondo il *World Without Genocide*, rappresentavano la terza comunità hutu per numero di componenti dopo quelle di Rwanda e Burundi<sup>40</sup>. Parallelamente, diversi rifugiati hutu decisero di continuare la lotta armata contro il presidente Kagame e, nel 2000, crearono un proprio gruppo armato, noto come le *Forces Démocratiques de Libération du Rwanda* (FDLR), che aveva la propria base nel Kivu.

Nel 2006, i due gruppi iniziarono una nuova guerra di vaste dimensioni, riaccendendo, al contempo, la tensione tra RDC, che iniziò a supportare il FDLR, e Rwanda, sostenitore invece di Nkunda.

Spinto dal bisogno di porre fine alle tensioni con il gruppo di Nkunda, nel 2009, Kabila accettò di firmare un trattato di pace con Kagame, così da privare il movimento del sostegno politico del Rwanda<sup>41</sup>. Nel 2012, però, una fazione interna al gruppo denunciò la presunta scarsa applicazione dell'accordo portando alla nascita del Mouvement du 23 Mars (M23). Il gruppo, il cui principale obiettivo riguardava la protezione delle minoranze tutsi e di lingua Kinyarwanda in Congo, iniziò una serie di campagne violente nella provincia di Goma, arrivando a conquistarne la capitale. Fu solo nel 2013 che il M23 venne sconfitto militarmente, tornando, però, attivo nel 2021, grazie al sostegno dell'Uganda ma soprattutto del Rwanda<sup>42</sup>. In effetti, malgrado diverse smentite da parte del governo ruandese, il presidente congolese Félix Tshisekedi, le Nazioni Unite e lo stesso dipartimento di stato americano più volte accusarono il Rwanda di sostenere i ribelli e di sfruttare, di conseguenza, il gruppo in una guerra di procura contro le forze armate congolesi, per tentare di ridurre il controllo di Kinshasa nella regione del Kivu<sup>43</sup>. Alle

<sup>39</sup> S. Rice, *The Democratic Republic of the Congo in crisis*, released by the Office of Central African Affairs, Bureau of African Affairs, 1998, consultabile al sito [https://1997-2001.state.gov/regions/africa/rice\\_980915.html](https://1997-2001.state.gov/regions/africa/rice_980915.html).

<sup>40</sup> L.M. Ruggeri Masini, *Crisi nel Kivu settentrionale: breve analisi di un etno-conflitto ventennale*, Geopolitica.info, 5 ottobre 2020, consultabile al sito <https://www.geopolitica.info/crisi-nel-kivu-settentrionale-breve-analisi-di-un-etno-conflitto-ventennale/>.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> L. Pellegrini, *Movimento 23 Marzo: la storia e l'impatto del conflitto nel nord Kivu della RDC*, Affari Internazionali, 18 ottobre 2024, consultabile al sito <https://www.affarinternazionali.it/movimento-23-marzo-la-storia-e-limpatto-del-conflitto-nel-nord-kivu-della-rdc/>.

<sup>43</sup> Gli interessi del Rwanda sono di natura principalmente economica, come lo sfruttamento delle risorse minerarie e il controllo sul commercio tra i due stati. La RDC è, infatti, una destinazione fondamentale per le esportazioni di beni ruandesi. Tuttavia, alla fine 2021, Kigali ha temuto di perdere tale influenza in RDC a causa del riavvicinamento tra questa e l'Uganda. Questo riavvicinamento avrebbe minacciato, dunque, gli interessi economici e di sicurezza del Rwanda, spingendolo a soste-

tensioni generate dal M23, ben presto si aggiunsero quelle provocate dal FDLR che compì una serie di incursioni ai danni del Congo<sup>44</sup>.

Questa nuova situazione di crisi tra Congo e Rwanda è parsa peggiorare nel gennaio 2025, quando il M23 ha condotto un'offensiva contro le forze congolese nella parte orientale del paese, a confine con il Rwanda, fino a giungere, il 26 gennaio, alla città di Goma<sup>45</sup>. Successivamente, il 16 febbraio, le forze del M23, sostenute da migliaia di truppe ruandesi, hanno assunto il controllo della capitale del sud Kivu e 700.000 persone circa hanno dovuto lasciare le proprie abitazioni a causa della continua escalation<sup>46</sup>.

Malgrado il clima teso, negli ultimi anni sono aumentati gli sforzi da parte di attori stranieri esterni al conflitto tesi a mediare tra le parti e a porre le basi per una risoluzione pacifica dello stesso. Considerando la politica condotta dagli USA nella regione dei Grandi Laghi, non sorprende, dunque, il coinvolgimento di questi nei tentativi di pace. Ancor prima dei tentativi di mediazione realizzati nel 2025 dall'amministrazione Trump, fin dalla fine della presidenza Clinton nel 2001, la politica statunitense nella regione cercò di favorire la pacificazione tra Rwanda e RDC con scarsi risultati. In occasione di un incontro con i presidenti di Rwanda, RDC e Sud Africa, il 13 settembre 2002, il presidente George W. Bush (2001-2009) sollecitò Kagame a cessare il proprio sostegno ai gruppi ribelli presenti in Congo e a ritirare le proprie forze dal paese, e Kabila a interrompere le sovvenzioni ai ribelli ruandesi e ad arrestare i sospettati autori del genocidio che avevano trovato rifugio nella RDC<sup>47</sup>. Analogamente, nel corso dell'amministrazione di Barack Obama (2009-2017), gli USA cercarono di attivare un processo di mediazione per dissuadere Rwanda e Uganda dal destabilizzare la regione a nord-est della RDC, senza ottenere risultati rilevanti. A tali tentativi, però, Washington affiancava rapporti bilaterali, finalizzati a tutelare i propri interessi strategici e securitari, che tenevano ben poco conto delle violazioni dei diritti umani o dello scarso livello di democrazia presente all'interno dei paesi, perpetuando così lo stesso modello di comportamento adottato in passato<sup>48</sup>. Diversamente dai suoi predecessori, durante il suo primo mandato (2017-2021), il presidente Trump non si attivò per favorire la pacificazione tra Rwanda e Congo. La politica adottata da Trump in Africa si limitò, infatti, a una dimensione per lo più commerciale ed economica, prediligendo, forme di relazione e cooperazione bilaterali, rispetto a strumenti multilaterali<sup>49</sup>. Le relazioni con la regione africana parvero incrinarsi, però, nel 2018, quando il presidente etichettò come «shithole countries» alcuni Paesi africani, insieme a Haiti ed El Salvador<sup>50</sup>. I commenti espressi da

nere l'M23 e il suo ritorno in chiave anti-Kinshasa.

<sup>44</sup> F. Reyntjens, *Here they come again: the troubled relations between Rwanda and the Congo*, ISPI, 14 giugno 2022, consultabile al sito <https://www.ispionline.it/en/publication/here-they-come-again-troubled-relations-between-rwanda-and-congo-35415>.

<sup>45</sup> Questa situazione di escalation ha fatto seguito al fallimento dei colloqui di pace del dicembre 2024. Cfr. D. Tshuma, *Incubo Congo*, Affari Internazionali, 2025, consultabile al sito <https://www.affarinternazionali.it/incubo-congo/>.

<sup>46</sup> J. Czerep, *M23 mounts major offensive in the Democratic Republic of Congo*, PISM, 2025, consultabile al sito <https://pism.pl/publications/m23-mounts-major-offensive-in-the-democratic-republic-of-congo>.

<sup>47</sup> George W. Bush White House Archives, *Leadership and Opportunity in Africa*, consultabile al sito <https://georgew-bush-whitehouse.archives.gov/president/africa/24.html>.

<sup>48</sup> C. Casola, *L'Africa: un'occasione mancata*, in P. Wulzer, *La dottrina Obama*, Texas, 2017, 244, 246, 265.

<sup>49</sup> Inoltre, buona parte delle manifestazioni d'interesse di Washington nell'area rientravano nella più ampia politica di contrasto all'avanzata politico-economica della Cina e alle iniziative militari russe. Al contempo, la strategia isolazionista e la politica estera declinata dal motto «America First» portò il presidente anche a ridurre i programmi di sviluppo presenti sul territorio. Cfr. R. Yade, *What Trump's next presidency will mean for Africa*, Atlantic Council, 13 dicembre 2024, consultabile al sito <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/africasource/what-trumps-next-presidency-will-mean-for-africa/>; A. Pigoli, *Africa: continuità e cambiamenti sotto Trump 2.0*, ISPI, 2025, consultabile al sito <https://www.ispionline.it/it/publicazione/africa-continuita-e-cambiamenti-sotto-trump-2-0-202485>.

<sup>50</sup> A. Vitali, K. Hunt, F. Thorp V, *Trump referred to Haiti and African nations as 'shithole' countries*, NBC News, 11 gennaio 2018, consultabile al sito <https://www.nbcnews.com/politics/white-house/trump-referred-haiti-african-countries-shithole-nations-n836946>.

Trump e successivamente riportati dal Washington Post scatenarono una dura reazione da parte dell'*African Union Mission* di Washington che, in un comunicato stampa, espresse la propria frustrazione e il proprio disappunto sulla questione, sollecitando lo sviluppo di maggior dialogo tra l'amministrazione statunitense e i paesi africani<sup>51</sup>.

Maggior impegno nel processo di pacificazione tra Rwanda e Repubblica democratica del Congo da parte degli USA parve registrarsi durante la presidenza di Joe Biden (2021-2025), considerando i tentativi di dialogo tra le parti condotti sia dal segretario di stato Anthony Blinken, che da diversi membri dell'amministrazione<sup>52</sup>. Tuttavia, è solo con l'inizio del secondo mandato del presidente Trump che il commitment statunitense nell'area è sembrato divenire più concreto e proficuo.

L'iniziativa, che vede Qatar e USA parti attive attorno al tavolo negoziale, si è sviluppata dopo il fallimento di altri due processi regionali di mediazione lanciati nel 2022, quello di Nairobi, intavolato dalla Comunità degli Stati dell'Africa Orientale<sup>53</sup>, e quello di Luanda<sup>54</sup>, ad opera della Comunità di sviluppo degli Stati dell'Africa meridionale, ottenendo il successo sperato con la firma del trattato di pace a Washington il 27 giugno 2025<sup>55</sup>. Con tale accordo, Rwanda e RDC s'impegnano a rispettare l'integrità territoriale e la sovranità reciproca, a risolvere pacificamente le controversie e a cessare ogni forma di sostegno ai gruppi armati ribelli presenti nella Regione dei Grandi Laghi.

Malgrado il fine esplicito dell'accordo sia quello di fermare le ostilità nella regione del Kivu e pur rappresentando, quindi, un significativo passo in avanti rispetto al passato, l'accordo appare opinabile a causa del suo contenuto e diversi sono i dubbi in merito alla sua effettiva applicabilità.

In primo luogo, l'intesa sembra porre attenzione più sui vantaggi economici da essa derivanti rispetto alla necessità di risolvere concretamente e definitivamente le tensioni esistenti. Essa prevede, infatti, l'istituzione di un quadro di cooperazione economica regionale centrato sulle catene di valore dei minerali critici e la partecipazione del governo e di investitori privati statunitensi, divenendo, dunque, particolarmente vantaggioso per l'amministrazione Trump. In tal senso, lo stesso si inserirebbe in quella che si potrebbe definire "*commercial diplomacy*", elemento chiave dell'approccio adottato da Trump nei confronti del continente africano, secondo quanto riportato dall'ambasciatore Troy Fitrell in occasione del US-Africa Business Summit tenutosi in Angola nel giugno 2025<sup>56</sup>.

La variabile economica, in realtà, era stata utilizzata dal governo congolese per sollecitare l'impegno statunitense nell'area ancor prima dell'effettiva stipula dell'accordo. Nei mesi precedenti alle negoziazioni,

<sup>51</sup> Cfr. *African Union Mission – Washington DC – reacts to President Trump's 'shithole countries' remarks*, 12 gennaio 2018, consultabile al sito <https://au.int/en/pressreleases/20180112/african-union-mission-washington-dc-reacts-president-trumps-shithole>.

<sup>52</sup> È importante sottolineare che la diplomazia condotta di Blinken rientra in quello che viene definito «a new chapter» nelle relazioni degli USA con l'Africa, finalizzato a controbilanciare l'influenza di Cina e Russia, a riprova di come siano gli interessi strategici statunitensi gli elementi chiave della politica estera statunitense nella regione. Cfr. T. Wilkinson, *Escalating border war in Africa tests a Biden administration already weighed down by global crises*, Los Angeles Times, 16 agosto 2022, consultabile al sito <https://www.latimes.com/politics/story/2022-08-16/border-war-in-africa-tests-biden-administration>.

<sup>53</sup> East African Community, *Overview of the EAC-led Nairobi Process*, consultabile al sito <https://www.eac.int/nairobi-process-about/overview>.

<sup>54</sup> P. Asanzi, R. Hoinathy, *The revived Luanda Process – inching towards peace in east DRC?*, ISS, 2024, consultabile al sito <https://issafrica.org/iss-today/the-revived-luanda-process-inching-towards-peace-in-east-drc>.

<sup>55</sup> U.S. Department of State, Bureau of African Affairs, *Peace agreement between the Democratic Republic of Congo and the Republic of Rwanda*, 27 giugno 2025, consultabile al sito <https://www.state.gov/peace-agreement-between-the-democratic-republic-of-the-congo-and-the-republic-of-rwanda>.

<sup>56</sup> Cfr. US Department of State, *Remarks for the opening of the 17<sup>th</sup> Corporate Council on Africa US-Africa Business Summit*, 2025, consultabile al sito <https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2025/06/record-breaking-u-s-africa-business-summit-yields-2-5-billion-in-deals-and-commitments>.

infatti, su iniziativa di Tshisekedi, era stato proposto agli USA un accesso privilegiato alle risorse minerarie e alle terre rare congolese in cambio di sostegno militare nel contrasto alle tensioni in Kivu, sostegno che avrebbe permesso al governo centrale di ristabilire il proprio controllo sul territorio<sup>57</sup>. Sebbene la retorica trumpiana dell'*America First* mal si concilia con la prospettiva di un impiego delle forze statunitensi in un territorio straniero, l'accesso a delle risorse minerarie rappresenta sicuramente la ragion d'essere alla base del commitment statunitense. L'Africa, infatti, attira il presidente soprattutto per le sue risorse naturali, considerando che la RDC ha significativi giacimenti di rame, cobalto, coltan e litio<sup>58</sup>.

Accanto alle motivazioni legate allo sfruttamento minerario dell'area, particolarmente rilevante per comprendere la presenza statunitense appare anche la competizione con la Cina che, ad oggi, è in netto vantaggio per quanto riguarda la penetrazione commerciale in Africa<sup>59</sup>. Basti pensare che, nei primi cinque mesi del 2025, le esportazioni cinesi verso il continente si aggiravano intorno a 134 miliardi di dollari a fronte dei soli 32 miliardi esportati in Africa dagli USA in tutto il 2024. Al contempo, la presenza di Pechino risulta fortemente radicata in particolare nella RDC, consolidata da anni di investimenti massicci, *joint venture* con imprese locali e contratti minerari spesso siglati in cambio di infrastrutture. In tal senso, l'accordo di Washington potrebbe, dunque, rappresentare un tentativo di far leva sul peso militare e politico degli USA per bilanciare la presenza di Pechino<sup>60</sup>.

Ciò considerato, sembra, dunque, evidente che l'accordo negoziato da Washington sia funzionale principalmente agli interessi del paese in Africa e al suo desiderio – necessità – di rimarcare una presenza che altrimenti rimarrebbe eccessivamente ridotta<sup>61</sup>. Non sorprende, a tal proposito, che solo qualche giorno dopo la firma dell'accordo, in occasione dell'US-Africa Business Summit, siano stati annunciati accordi e impegni in Africa da parte dell'amministrazione Trump per il valore di 2.5 miliardi di dollari, e che lo stesso Marco Rubio, nella stessa settimana, abbia chiuso l'US Agency for International Development, affermando che tale «charity-based model» non avesse realizzato pienamente gli interessi statunitensi. A fronte dei fallimenti che l'Agenzia sembrava realizzare, il segretario di stato etichettava il nuovo approccio adottato dall'amministrazione come «prioritizing trade over aid, opportunity over dependency, and investment over assistance», avvalorando, in un certo senso, il *pattern* alla base della mediazione del paese nelle negoziazioni tra Rwanda e RDC<sup>62</sup>. La totale eliminazione della variabile umanitaria dall'equazione della politica statunitense in Congo e in Africa in generale potrebbe, tuttavia, rivelarsi un errore, minando la buona riuscita del trattato. Il successo dello stesso, infatti, sembra dipendere, tra le altre cose, dalla capacità degli investitori statunitensi di portare benessere alla popolazione locale, che,

<sup>57</sup> M. Battaio, D. Maiello, *Gli obiettivi statunitensi nell'accordo tra la Repubblica Democratica del Congo e il Ruanda*, Centro Studi Internazionali, 2025, consultabile al sito <https://www.cesi-italia.org/it/articoli/gli-obiettivi-statunitensi-nellaccordo-tra-la-repubblica-democratica-del-congo-e-il-ruanda>.

<sup>58</sup> A. Gorup De Besanez, *La mediazione degli Stati Uniti tra Ruanda e Repubblica Democratica del Congo: cosa rivela l'accordo di Washington?*, Geopolitica.info, 2025, consultabile al sito <https://www.geopolitica.info/mediazione-stati-uniti-ruanda-rdc/>.

<sup>59</sup> Per un approfondimento in merito si rimanda a L. Signé, *A new US-Africa blueprint for Trump amid China's rise*, African Growth Initiative at Brookings, Policy Brief, 2025, consultabile al sito [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2025/05/US-Africa-Blueprint\\_FINAL.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2025/05/US-Africa-Blueprint_FINAL.pdf).

<sup>60</sup> *Idem*.

<sup>61</sup> U.S. Department of State, Bureau of African Affairs, *Declaration of Principles*, 2025, consultabile al sito <https://www.state.gov/releases/bureau-of-african-affairs/2025/04/declaration-of-principles>; R. Moncrieff, *A new Great Lakes peace pledge marks progress but questions remain*, International Crisis Group, 2025, consultabile al sito <https://www.crisisgroup.org/africa/great-lakes/democratic-republic-congo-rwanda/new-great-lakes-peace-pledge-marks-progress-questions-remain>.

<sup>62</sup> U.S. Department of State, *Making Foreign Aid Great Again*, 2025; L. Signé, *Prosperity and power: Trump's selective US-Africa Summit and the race with China*, Commentary, Brookings, 2025, consultabile al sito <https://www.brookings.edu/articles/prosperity-and-power-trumps-selective-us-africa-summit-and-the-race-with-china/>.



in caso contrario, potrebbe opporsi anche violentemente a un'ulteriore penetrazione straniera nel paese.

L'eccessiva attenzione mediatica posta sugli interessi economici e minerari derivanti dal trattato porta, però, a trascurarne le lacune e a metterne in dubbio, al contempo, l'attuabilità.

Emergono, infatti, diversi coni d'ombra che, per certi versi, rilevano l'esistenza di un filo rosso che lega le crisi nell'area dei Grandi Laghi dal 1994 in poi. Esiste, dunque, un *trade off* tra la ridotta attenzione ai diritti umani, agli abusi, all'assenza di democrazia nella regione, e gli interessi strategici delle grandi e piccole potenze, che indebolisce l'accordo e mette in discussione il mantenimento della pace tra le parti coinvolte.

In ragione di ciò, in primo luogo, nel testo del documento adottato non si fa riferimento ai crimini che i diversi attori del conflitto hanno commesso e continuano a commettere sul campo secondo le numerose ricostruzioni. In tal senso, non si accenna neanche a come poter affrontare dal punto di vista giuridico tali violenze una volta cessate le ostilità. Tali omissioni sono state riscontrate in particolare da Amnesty International, il cui segretario generale, Agnès Callamard, ha sottolineato «senza affrontare il problema dell'impunità per gli orribili crimini commessi nel Congo orientale, l'accordo ha perso l'occasione di toccare in modo decisivo una delle cause principali del conflitto»<sup>63</sup>.

Inoltre, degna di nota è l'assenza dei membri non statali armati al tavolo delle negoziazioni, ossia di quegli attori che muovono i fili della violenza e delle tensioni tra i due paesi da oltre trent'anni. Sebbene tale assenza sembri essere motivata dallo sviluppo di canali di dialogo paralleli tra milizia e governo congolese, iniziati nel marzo 2025 su mediazione del Qatar, i rappresentanti del M23 hanno, però, più volte ribadito di non sentirsi vincolati ai termini dell'accordo, che appare, dunque, difficile da applicare anche al gruppo Wazalendo, il principale oppositore del M23 in RDC nonché sostenitore del governo congolese<sup>64</sup>.

Accanto a questi elementi, ne emergono altri particolarmente controversi. Tra questi, c'è un'ambiguità di fondo che caratterizza alcune disposizioni del trattato. Le preoccupazioni di sicurezza di entrambe le parti sono affrontate, ad esempio, nel testo in due disposizioni identiche che fanno riferimento al Piano armonizzato per la neutralizzazione delle FDLR, che dalla loro istituzione rappresentano motivo di timore per il governo di Kigali, e al disimpegno delle forze\revoca delle misure difensive adottate dal Rwanda. Un primo elemento di incertezza riguarda la neutralizzazione delle FDLR, in quanto solleva la questione di come possa essere realizzato nelle aree sotto il controllo delle milizie armate operanti in RDC e non dipendenti da questa<sup>65</sup>. Al contempo, l'utilizzo della doppia formula – disimpegno delle forze\revoca delle misure difensive – sembra provare a conciliare le narrazioni prodotte nel corso della lunga crisi da RDC e Rwanda. Essa combina, infatti, l'affermazione di Kinshasa in merito al diretto coinvolgimento di Kigali negli scontri e la negazione di quest'ultima a tale accusa, secondo cui si tratterebbe di azioni adottate per la difesa del confine comune. Tale motivazione così come la parte della disposizione a essa collegata risultano, però, in contrasto sia con la risoluzione 2773 del Consiglio di sicurezza, che

<sup>63</sup> Amnesty International, *DRC: Peace deal with Rwanda fails to address serious crimes committed in eastern DRC*, 2025, consultabile al sito <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2025/07/drc-peace-deal-with-rwanda-fails-to-address-serious-crimes-committed-in-eastern-drc/>; B. Ricci, *Rd Congo-Rwanda: I limiti di una pace senza giustizia*, Nigrizia, 2025, consultabile al sito <https://www.nigrizia.it/notizia/rd-congo-rwanda-limiti-pace-senza-justizia-amnesty>.

<sup>64</sup> J. Czerep, *U.S. Fosters Rwanda-Congo Peace Deal for Mineral Rights*, PISM, 2025, consultabile al sito <https://www.pism.pl/publications/us-fosters-rwanda-congo-peace-deal-for-mineral-rights>.

<sup>65</sup> F. Reyntjens, *A strange deal with many loose ends: Washington's peace in Central Africa*, African Arguments, 2025, consultabile al sito <https://africanarguments.org/2025/08/a-strange-deal-with-many-loose-ends-washingtons-peace-in-central-africa/>.

invitava il Rwanda a porre fine a ogni supporto alle milizie ribelli in Congo e a predisporre il ritiro per le proprie truppe, sia con paragrafo 42 del rapporto presentato da un gruppo di esperti dell'ONU nel luglio del 2025, secondo il quale, l'obiettivo principale del governo ruandese sia «conquering additional territories, while the continued presence of RDF enabled AFC/M23 to consolidate control»<sup>66</sup>.

Infine, l'accordo sembra non avere una visione d'insieme degli equilibri che caratterizzano l'area, altrettanto significativi per una buona riuscita della pace. L'intesa, infatti, non considera le relazioni delicate e controverse che il Rwanda mantiene con il Burundi e con l'Uganda, con il quale ha interessi economici e militari competitivi in Congo, né tiene conto del supporto che i due paesi offrono alla RDC<sup>67</sup>.

Data tale analisi, resta da chiedersi quali siano i reali presupposti affinché la pace sia effettivamente garantita dall'accordo di Washington, o se questa rappresenti un mero fine aleatorio, funzionale a perseguire gli interessi degli attori coinvolti, senza però porre fine al vortice di violenza e di tensione. La ridotta attenzione posta dall'amministrazione Trump, di concerto con Qatar, su tali questioni sembra avvalorare, dunque, i sospetti relativi al commitment statunitense nell'area e ai reali motivi alla base di tale diplomazia.

## 5. CONCLUSIONI

È impossibile definire a priori il successo o meno di un accordo di pace. Le variabili in gioco sono, infatti, diverse e nel caso delle tensioni tra Rwanda e RDC appaiono particolarmente complesse da definire e altrettanto imprevedibili da controllare. La corretta applicazione del trattato dipenderà dalla volontà delle parti di allinearvisi, dalla capacità della comunità internazionale di agire per tempo in caso di violazione e dagli USA di porsi come garanti e non solo come sfruttatori di risorse minerarie, evitando cioè di replicare una logica che si potrebbe definire neocoloniale.

Nonostante le ambizioni, appare, però, emblematica la presenza degli Stati Uniti in qualità di mediatori in un tavolo negoziale così controverso. Fin dalle prime crisi in Rwanda e dai primi scontri in Congo, Washington ha mostrato riluttanza a impegnarsi attivamente nella regione dei Grandi Laghi, scegliendo di assumere un ruolo più incisivo solo quando spinto dai propri interessi strategici.

La politica statunitense nell'area centro-africana, così come in Africa nel complesso, è, però, tutt'altro che chiara e lineare. All'attivismo diplomatico di Trump nella regione dei Grandi Laghi, si associa una politica commerciale molto rigida nei confronti del continente, verso cui, in agosto 2025, l'amministrazione ha imposto un nuovo regime di dazi che, a seconda dello Stato interessato, oscilla tra il 10% e il 35%, creando non pochi problemi all'economia africana<sup>68</sup>.

Strettamente legato al problema dei dazi è la scadenza dell'*African Growth and Opportunity Act* (AGOA),

<sup>66</sup> A tal proposito, è opportuno sottolineare che agli inizi del 2025, il conflitto in Congo si è notevolmente intensificato. Da un lato, l'Uganda ha rafforzato la propria presenza militare nel paese, dispiegando i propri militari nelle province di Nord Kivu e Ituri, senza alcuna approvazione da parte del governo congolese. Parallelamente, le forze ruandesi, le milizie del M23 e della Congo River Alliance (CRA) hanno incrementato la propria presenza in zone chiave del paese, assicurando l'accesso al Rwanda a importanti giacimenti minerari. L'occupazione militare da parte del M23 e della CRA ha comportato gravi violazioni dei diritti umani. Cfr. *UN Security Council, Letter dated 3 July 2025 from the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo addressed to the President of the Security Council*, 2025, 14.

<sup>67</sup> F. Reyntjens, *A strange deal with many loose ends: Washington's peace in Central Africa*, cit.

<sup>68</sup> K. Kugler, T. Washington, *How Africa is responding to US tariff policies*, International Institute for Sustainable Development, 2025, consultabile al sito <https://www.iisd.org/articles/policy-analysis/africa-response-us-tariff-policies>; K. Ngcobo, *Trump hits South Africa with 30% tariffs – no African country has higher rate*, BBC, 1 agosto 2025, consultabile al sito <https://www.bbc.com/news/articles/cr74v1dzzxdo>.

istituito nel 2000 dall'amministrazione Clinton e caduto nel dimenticatoio nell'ultimo anno. Tale accordo, caposaldo del commercio multilaterale tra Stati Uniti e dozzine di Paesi africani nel corso degli ultimi venticinque anni, non è stato rinnovato nei termini previsti ed è scaduto di recente. Nel corso degli anni, esso ha, però, promosso riforme politiche ed economiche nella regione. Per beneficiare dell'AGOA, un Paese doveva, infatti, rispettare una serie di condizioni rigorose: dai progressi verso lo sviluppo di un'economia di mercato, al rispetto dei diritti umani, dello Stato di diritto, del pluralismo politico. Sebbene l'amministrazione si sia espressa positivamente sull'estensione dell'accordo per almeno un anno, al fine di rivederne alcune clausole e predisporne eventualmente il rinnovo, è ancora difficile delineare il futuro che l'accordo avrà. Tuttavia, in caso di mancato rinnovo, alcuni ricercatori dello *German Institute of Development and Sustainability* temono che gli effetti sulle economie africane possano essere più gravi di quanto si pensi, considerando il potenziale indebolimento delle *supply chains*, la riduzione degli investimenti esteri, l'aumento della povertà e la perdita di *capacity building*<sup>69</sup>.

Infine, altrettanto rilevante per essere in grado di valutare il commitment statunitense in Africa è la chiusura di USAID, predisposta a inizio mandato da Elon Mask per eliminare «gli sprechi della spesa pubblica». Fin dalla sua istituzione, la sua missione è stata quella di collaborare con i Paesi per porre fine alla povertà estrema e promuovere società resilienti e democratiche. A riprova di ciò, i suoi sostenitori affermano che l'USAID ha migliorato radicalmente i sistemi sanitari e le reti umanitarie in tutto il mondo; ha di fatto salvato vite umane, arginando crisi dei rifugiati e guerre e costruendo mercati e partner commerciali per Washington<sup>70</sup>. Tuttavia, l'amministrazione statunitense ha ritenuto che «oltre ad aver creato un complesso industriale di ONG a livello mondiale a spese dei contribuenti, l'USAID ha ben poco di cui vantarsi dalla fine della guerra fredda», decidendo, dunque, di interromperne l'operato<sup>71</sup>. Le attività residue dell'agenzia sono state, quindi, trasferite al dipartimento di stato nel luglio 2025, mentre nessuna valutazione è stata condotta, invece, sulle conseguenze che un simile atto avrà sul continente in futuro. In Africa, dove si concentrano la maggior parte dei paesi più impoveriti, la chiusura di USAID significa, infatti, la perdita di oltre 17.4 miliardi di dollari, di cui un terzo destinato a progetti sanitari essenziali per milioni di persone, tra cui cure materne, nutrizione, accesso all'acqua potabile, igiene e distribuzione di farmaci antivirali<sup>72</sup>. Tale mossa sembrerebbe rispondere a una logica di mero interesse nazionale, per cui l'amministrazione statunitense vorrebbe utilizzare gli 1.8 miliardi di dollari di fondi di assistenza estera per iniziative nazionali, necessarie per «meet new challenges in ways that make America safer, stronger, or more prosperous»<sup>73</sup>.

Alla luce di quanto detto, sembra esistere una sorta di complessa contraddizione alla base della politica estera statunitense. Essa assume, infatti, una connotazione di natura interventista ogni qualvolta siano in gioco gli interessi strategici del paese – si veda il caso del coinvolgimento statunitense nel processo di pacificazione tra Rwanda e RDC e degli interessi minerari che da esso derivano. Al contempo, l'azione

<sup>69</sup> C.A. Ray, *The African growth and opportunity act is no more*, FPRI, 7 ottobre 2025. Consultabile al sito <https://www.fpri.org/article/2025/10/the-african-growth-and-opportunity-act-is-no-more/>.

<sup>70</sup> M. Founda, *Stati Uniti, USAID chiude i battenti dopo 60 anni di operazioni umanitarie su decisione di Trump*, EuroNews, 2 luglio 2025, consultabile al sito <https://it.euronews.com/2025/07/02/stati-uniti-usaid-chiude-i-battenti-dopo-60-anni-di-operazioni-umanitarie-su-decisione-di->.

<sup>71</sup> *Ibidem*.

<sup>72</sup> G.I. Gurdjiev, *Intervenite: Trump chiude a USAID e condanna il Sud del mondo*, Il Manifesto, 26 ottobre 2025, consultabile al sito <https://ilmanifesto.it/intervenite-trump-chiude-a-usaid-e-condanna-il-sud-del-mondo>.

<sup>73</sup> P. Zengerle, *Trump plans 'America First' foreign aid funding shift, document shows*, Reuters, 24 settembre 2025, consultabile al sito <https://www.reuters.com/world/us/trump-plans-america-first-foreign-aid-funding-shift-document-shows-2025-09-24/>.

statunitense sembra ritornare racchiusa su se stessa quando tale interventismo non corrisponde più a un obiettivo rilevante per gli Stati Uniti, come nel caso della fine dei programmi di aiuto o del possibile smantellamento dell'AGOA.

In tal senso appare, dunque, emblematico il discorso pronunciato dal presidente Trump all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 23 settembre. In tale occasione, egli si è, infatti, vantato di essere riuscito, in soli sette mesi di mandato, a porre fine a sette «unendable wars»: Cambogia e Thailandia, Kosovo e Serbia, Rwanda e Congo, Pakistan e India, Israele e Iran, Egitto ed Etiopia, Armenia e Azerbaigian, senza dimenticare gli sforzi che sta conducendo tra Israele e Hamas e Ucraina e Russia. Oltre a considerare il Premio Nobel per la Pace il giusto riconoscimento per un simile attivismo – che, dalle parole di Trump, sembra essere un merito che gli altri vogliono attribuirgli, ma che, in realtà, in più occasioni egli non ha nascosto di meritare – il presidente considera le vite dei «sons and daughters who live to grow up with the mothers and fathers because millions of people are no longer being killed in endless and un-glorious wars» la reale ricompensa per la sua diplomazia, una diplomazia che, però, non è esente, come osservato, da calcoli strategici, visioni geopolitiche o interessi economici nazionali.

Ben lontana dal favorire il diritto alla pace per le popolazioni coinvolte o la cessazione di ogni ostilità e dei relativi abusi dei diritti umani, l'azione statunitense risponde ora, come allora, a logiche che esulano dal ruolo di garanti del sistema internazionale o di portatori di valori che storicamente li hanno resi il modello a cui aspirare.

7 • 2 • 2025

## A LTRI CONTRIBUTI

Mirko Della Malva, Le elezioni parlamentari moldave del 28 settembre 2025 tra scelta europea e “cedimenti” democratici

---



7 • 2 • 2025



**Le elezioni parlamentari moldave del 28  
settembre 2025 tra scelta europeista e  
“cedimenti” democratici**

Mirko Della Malva

**NAD**

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società

## Altri contributi

LE ELEZIONI PARLAMENTARI MOLDAVE DEL  
28 SETTEMBRE 2025 TRA SCELTA EUROPEISTA E  
“CEDIMENTI” DEMOCRATICITHE MOLDOVAN PARLIAMENTARY ELECTIONS OF 28 SEPTEMBER 2025 BETWEEN  
EUROPEAN ASPIRATIONS AND DEMOCRATIC WEAKNESSES*Mirko Della Malva\** ORCID: MDM 0000-0001-6637-5065

## ABSTRACT

[It.] Il contributo analizza le elezioni parlamentari moldave del 28 settembre 2025, mettendo in luce la loro rilevanza geopolitica e i “cedimenti” democratici che ne hanno accompagnato lo svolgimento. La conferma del partito filo-europeista PAS è avvenuta, infatti, in un contesto segnato da ingerenze esterne, riforme legislative e altre misure limitative del pluralismo politico che sollevano preoccupazioni circa una progressiva erosione delle garanzie democratiche.

**Parole chiave:** Moldavia – integrazione europea – sovranismo – elezioni – democrazia.

[Eng.] The paper examines the Moldovan parliamentary elections of 28 September 2025, highlighting their geopolitical importance and the democratic backsliding that marked the process. The confirmation of the pro-European PAS party took place in a context shaped by external interference, legislative reforms, and other measures that limited political pluralism, raising concerns about a gradual erosion of democratic safeguards.

**Keywords:** Moldova – European Integration – Sovereignism – Elections – Democracy.

---

\* Dottore di ricerca e cultore della materia in Diritto Pubblico Comparato, Università degli Studi di Milano (ror: 00wjc7c48). Il testo è stato referato internamente a cura della Direzione.



SOMMARIO: 1. Il contesto e gli esiti della consultazione. 2. I partiti politici e i temi della competizione. 3. Lo svolgimento della campagna elettorale: condizionamenti esterni, interventi normativi e altre criticità democratiche. 4. Considerazioni conclusive.



## 1. IL CONTESTO E GLI ESITI DELLA CONSULTAZIONE

Le elezioni parlamentari del 28 settembre 2025 hanno rappresentato, per la Moldavia, uno snodo politico e istituzionale di grande rilievo, essendo finalizzate non soltanto alla definizione della maggioranza parlamentare incaricata di formare il nuovo Governo, ma anche alla verifica del grado di consolidamento della scelta europeista maturata in occasione delle precedenti consultazioni parlamentari e presidenziali e del referendum del 20 ottobre 2024<sup>1</sup>.

Sotto il profilo della forma di governo, la Costituzione moldava vigente, si conforma, infatti, al modello parlamentare, stabilendo la presenza di un Governo responsabile di fronte al Parlamento tramite il voto di fiducia ed un Presidente della Repubblica con funzioni limitate alla rappresentanza e alla tutela dell'indipendenza dello Stato.

A differenza dei modelli parlamentari classici, l'ordinamento moldavo contempla però l'esistenza di un Capo dello Stato dotato di legittimazione democratica diretta, una soluzione che trova fondamento esclusivamente nella peculiare evoluzione storico-costituzionale seguita dal Paese.

La Costituzione del 1995, nella sua originaria stesura, delineava infatti un assetto di governo di tipo semi-presidenziale, fondato sulla ripartizione della funzione esecutiva tra un Presidente eletto direttamente dal corpo elettorale e un Governo vincolato al Parlamento dal voto di fiducia. Tale configurazione fu tuttavia presto modificata, quando l'assemblea parlamentare, a maggioranza comunista, approvò nel 2000 una riforma costituzionale in senso parlamentare, volta a neutralizzare le possibili interferenze presidenziali nella definizione dell'indirizzo politico<sup>2</sup>.

Su questo rinnovato assetto istituzionale incise, infine, la sentenza n. 2 del 2017, con la quale il Giudice delle leggi reintrodusse l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, senza tuttavia ripristinarne le sue precedenti attribuzioni in materia di indirizzo politico<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Il 20 ottobre 2024, in concomitanza con il primo turno delle elezioni presidenziali, il corpo elettorale moldavo è stato chiamato ad esprimersi in un referendum costituzionale avente ad oggetto l'inserimento, nella Carta fondamentale, dell'obiettivo strategico di adesione all'Unione europea. La consultazione ha visto la partecipazione del 50,72% degli aventi diritto, superando il quorum previsto. Il corpo elettorale si è espresso con una maggioranza favorevole del 50,35%, contro il 49,65% dei voti contrari. Cfr. [https://alegeri.md/w/Referendumul\\_republican\\_constitu%C8%9Bional\\_din\\_2024](https://alegeri.md/w/Referendumul_republican_constitu%C8%9Bional_din_2024).

<sup>2</sup> La riforma costituzionale del 2000, approvata dall'Assemblea parlamentare moldava con il voto congiunto di comunisti, socialisti e agrari, rappresentò una "reazione politica" alle spinte presidenzialiste promosse dal Capo dello Stato Petru Lucinschi. Nel corso del suo mandato (1997–2001), egli tentò infatti di arginare il fenomeno della coabitazione proponendo un significativo rafforzamento delle prerogative presidenziali nella definizione dell'indirizzo politico. La proposta, ovviamente, incontrò la ferma opposizione dei comunisti, che si sarebbero visti marginalizzati nell'azione di governo.

<sup>3</sup> Per una ricostruzione più dettagliata dal modello di governo del Paese si rinvia a: G. Costachi, *Repubblica Moldova: de la parlamentarism la prezidențialism*, in [https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag\\_file/4-12\\_0.pdf](https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/4-12_0.pdf); V. Armașu, *Repubblica Moldova: între republica prezidențială și republica parlamentară* *Journal volume & issue*, No. 2, 2022, 25-29. Per una ricostruzione del contesto: C. De Stefano, *Dissoluzione e ristrutturazione statuale sullo spazio ex sovietico*, in DPCE, No. 2, 2015, 503-526. Sulle caratteristiche

Dalla ricostruzione sin qui operata è possibile cogliere come il rinnovo della Camera parlamentare rivesta per il Paese un'importanza fondamentale, configurandosi come il momento fondamentale attraverso il quale il corpo elettorale possa esprimere la propria legittimazione ad un organo chiamato a definire l'indirizzo politico.

Tale rilevanza finisce per accrescersi, come intuibile, nei momenti, come quello attuale, in cui il governo da incaricare sarà chiamato ad assumere scelte strategiche per il Paese, quali l'adesione ad organizzazioni sovranazionali e la definizione delle alleanze geopolitiche entro le quali collocarsi nei prossimi anni.

Nel corso delle precedenti consultazioni parlamentari dell'11 luglio 2021, la vittoria elettorale della formazione di orientamento liberale *PAS - Partito Azione e Solidarietà* determinò, infatti, l'avvio per il Paese di un percorso di progressivo avvicinamento alle istituzioni euro-unitarie<sup>4</sup>.

In conseguenza del voto, si insediò l'Esecutivo di Natalia Gavrilă, la quale, con il sostegno di una maggioranza parlamentare di 63 deputati su 101, attuò un programma di politiche sempre più orientate all'obiettivo dell'integrazione europea. Il suo Dicastero rimase in carica fino al 10 febbraio 2023, quando il Primo ministro rassegnò le dimissioni per insanabili divergenze interne alla propria compagine, consentendo a Dorin Recean, di insediarsi e continuare la sua azione politica (16 febbraio 2023).

In occasione delle elezioni presidenziali dell'ottobre 2024, la Presidente della Repubblica in carica Maia Sandu, leader del partito di maggioranza PAS, fu confermata nuovamente nella carica, dando testimonianza della permanenza nell'elettorato di orientamenti a sostegno della linea politica europeista attuata dal Governo<sup>5</sup>.

In occasione del ballottaggio presidenziale, il corpo elettorale fu chiamato, tuttavia, a pronunciarsi su un quesito referendario diretto ad integrare nel testo della Carta costituzionale, l'obiettivo della futura adesione al progetto euro-unitario<sup>6</sup>.

La proposta di emendamento, sebbene ratificata dalla maggioranza dagli elettori, ricevette tuttavia un margine di consensi sensibilmente inferiore alle attese del partito di maggioranza, aprendo un esteso dibattito nel Paese in merito all'effettiva sussistenza del consenso popolare attorno ai temi dell'adesione e dell'organizzazione sovranazionale<sup>7</sup>.

del modello presidenziale nell'Europa centro-orientale si vedano, invece: S. Bartole, *Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale. Da satelliti comunisti a democrazie sovrane*, Il Mulino, 1993; A. Rinella, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e "circolazione" del modello francese in Europa centro-orientale*, Giappichelli, 1997; M. Ganino, *Le forme di governo nei Paesi dell'Europa centro-orientale*, in L. Mezzetti, V. Piergigli (a cura di), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismo*, Giappichelli, 1997, 353 ss. Per uno specifico focus sui Paesi della CSI: S. Berglund, A. J. Dellebrant (eds.), *The New Democracies in Eastern Europe. Party Systems and Politics Cleavages*, Edward Elgar, 1991; C. Filippini, *Elementi presidenziali e parlamentari nelle Repubbliche della Comunità di Stati indipendenti*, in L. Pegoraro, A. Rinella (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Cedam, 1997, 203-217; A. Di Gregorio, *Lo spazio ex sovietico tra "costituzionalismo" euroasiatico e condizionalità europea*, in DPCE, No. 1, 2023, 3-26.

<sup>4</sup> Il Parlamento insediato a seguito delle elezioni dell'11 luglio 2021 prevedeva la seguente composizione: Il Parlamento insediato a seguito delle elezioni dell'11 luglio 2021 prevedeva la seguente composizione: Partito Azione e Solidarietà, 63 seggi; Blocco dei Comunisti e dei Socialisti (BECS), 32; Partito Șor, 6 seggi.

<sup>5</sup> La candidata del Partito Azione e Solidarietà (PAS), Maia Sandu, dopo essere stata eletta una prima volta alla Presidenza della Repubblica il 15 novembre 2020, ha ottenuto la riconferma alla carica alle elezioni presidenziali del 2024, svoltesi in due turni: il 20 ottobre e il 3 novembre. Al secondo turno, Sandu ha prevalso con il 55,35% dei voti contro il 44,65% del suo sfidante Alexandr Stoianoglo, ex procuratore generale sostenuto da forze filorusse. Il voto si è svolto in concomitanza con un referendum costituzionale. Per un approfondimento: N. Danelciuc-Colodrovschi, *L'élection présidentielle en Moldavie sous l'emprise traditionnelle de l'opposition idéologique entre l'Est et l'Ouest*, in DPCE online, No. 2, 2025, 897-910.

<sup>6</sup> Agli elettori, fu proposto in particolare il seguente quesito: «Sei favorevole a modificare la Costituzione per consentire alla Repubblica di Moldavia di entrare nell'Unione europea?».

<sup>7</sup> La consultazione referendaria ha registrato una partecipazione del 50,72% degli aventi diritto. Il 50,35% dei votanti si è espresso a favore della modifica costituzionale, mentre il 49,65% si è dichiarato contrario.

L'esito incerto della consultazione referendaria finì, quindi, per attribuire alle elezioni parlamentari del 28 settembre 2025 un'inedita funzione di verifica dell'orientamento europeista presso il corpo elettorale ed, in particolare, della sua volontà di proseguire nel percorso di integrazione europea.

In virtù del loro potenziale impatto sugli orientamenti di politica estera del Paese, le elezioni hanno attirato l'attenzione, inoltre, dell'Unione europea e della Federazione di Russia, attori ugualmente interessati alla direzione politica che la Moldavia avrebbe potuto intraprendere.

Per l'Unione europea, nello specifico, una vittoria elettorale delle forze europeiste si sarebbe tradotta in un'occasione paradigmatica per dimostrare – in un momento di stallo del processo di adesione dell'Ucraina – il forte potere di attrazione del progetto sovranazionale nello spazio post-sovietico e la sua possibilità di realizzarlo anche in condizioni eccezionali, come quelle dell'attuale «guerra ibrida all'occidente». Per la Federazione di Russia, viceversa, un esito favorevole alle forze politiche sovraniste ad essa affini avrebbe costituito il preludio di un rafforzamento della propria posizione nell'area, con conseguente possibilità di accrescere la sua influenza economica su tutta l'Europa centro-orientale e la sua presenza militare sul *limes* del continente.

I risultati della consultazione, sino al momento dello scrutinio incerti, hanno premiato ancora una volta il *Partito di Azione e Solidarietà* (PAS) che, con il 50,20 per cento dei voti, ha conseguito la maggioranza assoluta dei seggi dell'assemblea monocamerale. Tale risultato, definito dalla Presidente del Parlamento europeo Roberta Metsola una scelta di «democrazia, speranza e opportunità», ha conferito nuova e più solida legittimazione al percorso di integrazione europea<sup>8</sup>, facendo annunciare alla stessa Sandu l'impegno del Governo e della Presidenza a lavorare uniti affinché l'adesione si realizzi entro il 2030<sup>9</sup>.

Le restanti forze politiche, frazionate in tre principali forze concorrenti, hanno conseguito, in ogni caso, circa 800 mila preferenze, con un accrescimento di oltre 100 mila voti rispetto alla consultazione precedente. Tra queste, in particolare, il *Blocco Elettorale Patriottico*, coalizione composta dai partiti comunista e socialista e da due movimenti europeisti, ha ottenuto il 24,26 per cento dei voti, conquistando una rappresentanza parlamentare di 27 seggi su 101. La formazione *Alternativa*, di ispirazione conservatrice e nazionalista, ha conseguito, invece, il 9 per cento dei consensi, assicurandosi 9 seggi in Parlamento. Infine, il *Nostro Partito* (*Partidul Nostru*), formazione politica populista e regionalista, registrando un consenso pari al 7 per cento dell'elettorato totale, ha ottenuto una rappresentanza parlamentare pari a 6 seggi.

Un risultato del tutto inatteso è stato conseguito, infine, dalla lista civica *Democrația Acasă*<sup>10</sup>, la quale

<sup>8</sup> Per una ricostruzione del processo di avvicinamento del Paese all'Unione europea si rinvia a: N. Danelciuc-Colodrovschi, *La perspective d'adhésion de la Moldavie et de l'Ukraine à l'Union européenne : quelles chances au regard des réalités juridiques, politiques et économiques*, in *Lettre de l'Est*, No. 28, 2023, 17-25; Id., *L'alignement de la Moldavie sur l'acquis de l'Union européenne : quels progrès à l'issue d'un an de candidature à l'adhésion?*, in *Lettre de l'Est*, No. 33, 2024, 84-100; Id., *Le parcours européen instrumentalisé au profit des ambitions électoralistes de la présidence : risques et intérêts de l'initiative de réviser la Constitution moldave*, in *Lettre de l'Est*, No. 37, 2024, 30-38; J. A. López Jiménez, *La Unión Europea y su aproximación estratégica al espacio postsoviético: el camino a la adhesión de Moldavia y el secesionismo de Transnistria*, in *Cuadernos Europeos de Deusto*, No. 72, 2025, 143-182. Per un approfondimento più ampio sulle tematiche connesse all'ingresso dei più recenti candidati si veda, invece: A. Di Gregorio, *La nuova stagione di allargamento dell'Unione europea tra dilemmi della condizionalità democratica e fragilità costituzionale dei nuovi candidati*, in L. Montanari, A. O. Cozzi, M. Milenković, I. Ristić (eds.), *We, the People of the United Europe: reflections on the European State of Mind*, *Atti del Convegno internazionale Udine 28/29 giugno 2022*, Editoriale Scientifica, 2022, 119-143.

<sup>9</sup> Cfr. "I am optimistic". Maia Sandu claims that the Republic of Moldova could join the EU earlier than 2030, in <https://radiomoldova.md/p/24901>. Si veda anche: L. Maone, *Il piano di Maia Sandu per la Moldova*, in <https://www.limesonline.com/articoli/il-piano-di-maia-sandu-per-la-moldova-20048646/>.

<sup>10</sup> Il Partito politico *Democrația Acasă* è stato fondato nel 2011 da Vasile Costiuc, che attualmente ne è ancora il Presidente. Tale formazione si caratterizza per un orientamento conservatore e nazionalista, incentrato sulla difesa dei valori tradizionali, la sovranità nazionale e la critica alle élite politiche. Il suo seguito elettorale è concentrato soprattutto nelle aree rurali e periferiche, con prevalenza nel centro-nord del Paese.



– a dispetto delle previsioni contenute nei sondaggi – ha ottenuto una percentuale di consensi pari al 5,6, probabilmente anche grazie al sostegno ricevuto dal candidato alle elezioni presidenziali romene del 2024, George Simion<sup>11</sup>.

I dati relativi all'affluenza elettorale si sono attestati su margini superiori rispetto alle precedenti consultazioni, registrando una partecipazione pari al 51,9 per cento degli aventi diritto. Il raggiungimento di tale soglia si pone come il risultato più elevato di partecipazione mai registratosi nel Paese, dimostrando l'eccezionale rilevanza dei temi oggetto della campagna.

In ragione della rilevanza ideologica attribuita alle consultazioni, la proclamazione degli esiti ha suscitato ampie contestazioni da parte delle liste minoritarie, le quali hanno denunciato presunte irregolarità nella gestione delle sezioni estere e nella contabilizzazione dei dati emersi dallo scrutinio. Parallelamente a tali rilievi, le stesse formazioni hanno annunciato l'intenzione di attivare ogni strumento giurisdizionale utile alla tutela della legittimità del processo elettorale, inclusa la proposizione di ricorsi dinanzi alla Corte Suprema e alla Corte costituzionale<sup>12</sup>.

Al di fuori dei confini nazionali, anche la Federazione di Russia ha espresso riserve relative all'andamento del processo elettorale, denunciando irregolarità tali da comprometterne l'affidabilità dei risultati.

## 2. I PARTITI POLITICI E I TEMI DELLA COMPETIZIONE

Come stabilito dalla legge elettorale del 2022, emendata nell'ottobre 2023<sup>13</sup>, le elezioni per il rinnovo del *Parlamentul* moldavo si sono svolte secondo un sistema proporzionale a lista bloccata, con soglie di sbarramento differenziate tra il 2 al 7 per cento in funzione della qualificazione giuridica della lista partecipante alla consultazione<sup>14</sup>.

La Commissione Elettorale Centrale (CEC), incaricata dal 2021 della gestione e della supervisione dell'intera procedura di voto, ha ammesso alla competizione: 4 coalizioni, 15 partiti politici e 4 candidati indipendenti. Di questi, tuttavia, solo 5 hanno potuto concorrere alla distribuzione dei seggi parlamentari, ottenendo consensi tali da garantirgli il superamento delle soglie di sbarramento.

Tra le liste ammesse, ed in seguito risultate assegnatarie di seggi nella nuova composizione parlamentare, deve ricordarsi, innanzitutto il *Partito di Azione e Solidarità* (PAS), la formazione di orientamento liberale e europeista impostasi alle elezioni del 2021, con un programma di lotta alla corruzione, perfezionamento dello stato di diritto e miglioramento delle condizioni sociali. Nel corso del Governo Gavrilița, il raggiungimento degli obiettivi da esso promessi si è rivelato, tuttavia, solamente parziale,

<sup>11</sup> George Simion, leader dell'Alleanza per l'Unione dei Romeni (AUR), si è candidato alle elezioni presidenziali romene del 2025, risultando il più votato al primo turno con oltre il 40% dei consensi. Il processo elettorale è stato, tuttavia, in seguito annullato dalla Corte costituzionale per gravi irregolarità riscontrate nella gestione del voto elettronico e nella violazione del silenzio elettorale. La tornata è stata quindi ripetuta il 18 maggio 2025, concludendosi con la vittoria del candidato centrista Nicușor Dan, eletto Presidente della Romania con il 53,6% dei voti.

<sup>12</sup> Cfr. *En Moldavie, le parti pro-européen de la présidente, Maia Sandu, remporte les législatives*, in [https://www.lemonde.fr/international/article/2025/09/29/en-moldavie-le-parti-pro-europeen-de-la-presidente-maia-sandu-en-tete-des-legislatives\\_6643318\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2025/09/29/en-moldavie-le-parti-pro-europeen-de-la-presidente-maia-sandu-en-tete-des-legislatives_6643318_3210.html).

<sup>13</sup> Legge n. 325 dell'8 dicembre 2022, modificata il 4 ottobre 2023. Il testo è reperibile all'indirizzo: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=139332&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=139332&lang=ro).

<sup>14</sup> Ai sensi dell'art. 122, comma 2, del Codice elettorale della Repubblica di Moldova, le soglie di sbarramento per l'accesso al Parlamento sono differenziate in base alla tipologia di concorrente elettorale: 5% per i partiti politici, 7% per le coalizioni elettorali, e 2% per i candidati indipendenti. Il calcolo si effettua sulla base dei voti validamente espressi a livello nazionale, escludendo le schede nulle e bianche. L'applicazione di tali soglie ha un impatto diretto sulla distribuzione proporzionale dei seggi, secondo il metodo d'Hondt.

inducendo la stessa direzione del partito ad incentrare la propria campagna elettorale unicamente sulla scelta europeista e sui benefici che da essa avrebbero potuto derivare, in ragione dello stanziamento di 1,9 miliardi di euro a sostegno delle riforme economiche per l'adeguamento al mercato unico europeo.

Nel corso delle consultazioni, il PAS ha potuto beneficiare del largo sostegno della numerosa diaspora stanziata in Europa occidentale, la quale, anche in questa occasione, ha confermato una tendenza già registratasi nel corso del ballottaggio presidenziale e del referendum costituzionale.

Le principali forze di orientamento socialista si sono presentate, invece, riunite nella coalizione *Blocco Elettorale Patriottico* (BEP), presieduta dall'ex Presidente della Repubblica Igor Dodon. Tra queste si annoverano: il *Partito dei Comunisti della Repubblica di Moldavia* (PCRM), il *Partito dei Socialisti della Repubblica di Moldavia* (PSRM) e il *Partito Futuro della Moldavia* (PVM). Tale alleanza ha assunto il ruolo di principale alternativa *sovranista e socialista* agli indirizzi liberisti del PAS, proponendosi all'elettorato come l'unico baluardo a difesa dei valori tradizionali del Paese. Nel corso dei dibattiti non ha esitato ad attribuire alla forza politica guidata da Maia Sandu la responsabilità della crisi energetica, dell'inflazione e del crescente costo della vita, sostenendo che solo il ripristino dei rapporti con il Governo della Federazione di Russia avrebbe potuto rappresentare una via percorribile per il miglioramento delle condizioni socio-economiche e per il contenimento del persistente flusso migratorio verso Paesi capaci di offrire prospettive economiche più favorevoli.

Una posizione intermedia tra i due "blocchi" è stata assunta, invece, dalla coalizione centrista *Alternativa*, formata – sotto la guida di Ion Ceban – da una pluralità di formazioni di orientamento moderato, tra cui: il Partito dello sviluppo e del consolidamento della Moldavia, il Partito d'azione comune - Congresso civile e il *Movimento Alternativa Nazionale*. Tale formazione, seppur non contraria all'integrazione europea, ha inteso mantenere tuttavia un approccio meno ideologico nella contrapposizione tra l'Europa e la Federazione di Russia, dichiarandosi disponibile a collaborare con entrambe nell'interesse del Paese. La sua posizione, pur avendo raccolto l'adesione di numerosi esponenti politici di orientamento trasversale, è stata, tuttavia, irrimediabilmente compromessa a seguito dell'adozione, da parte delle autorità rumene, di un provvedimento con cui sono state imposte al suo leader Ion Ceban restrizioni all'ingresso nel territorio nazionale, motivate da esigenze di tutela della sicurezza dello Stato.

Al di fuori dei tre ricordati schieramenti, hanno partecipato, inoltre, numerose formazioni minori. Tra queste, un ruolo di primo piano è stato assunto dal *Partidul Nostru*, una lista di orientamento socialista e regionalista che – sotto la guida dell'ex candidato alle presidenziali del 2020 e del 2024 Renato Usatîi – si è posta come obiettivo il consolidamento del consenso presso quell'elettorato insoddisfatto dalle opzioni tradizionali e dalla lista civica *Democrația Acasă*, una forza politica populista e reazionaria che, sotto la guida dello storico leader Vasile Costiuc, ha ribadito il suo obiettivo strategico di unificazione della Moldavia con la Romania<sup>15</sup>.

Considerata la difficile situazione socioeconomica nella quale da tempo versa il Paese, i temi della campagna si sono indirizzati soprattutto su questioni connesse allo sviluppo agricolo-industriale e all'estensione degli strumenti di solidarietà sociale. Le soluzioni proposte dai diversi partiti hanno interessato tanto la realizzazione di interventi strutturali quanto l'adozione di misure contingenti come la lotta

<sup>15</sup> Per un approfondimento su tale formazione politica e sul suo inatteso percorso di ascesa nel quadro partitico nazionale si rinvia: G. M. Moisé, *Moldova elezioni, la sorpresa del PPDA*, in *Osservatorio Balcani e Caucaso*, 8 ottobre 2025, in <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Moldavia/Moldova-elezioni-la-sorpresa-PPDA-240571>.

all'inflazione, individuando possibili soluzioni anche al costante flusso di emigrazione, che ancora ogni anno interessa tra i 35.000 e i 40.000 cittadini.

Tale garanzia, tuttavia, non si è tradotta in un effettivo arricchimento del dibattito pubblico, a causa della marcata manipolazione ideologica delle notizie e della diffusione di contenuti disinformativi attraverso i *social network*, che hanno ostacolato la possibilità per l'elettorato di compiere scelte pienamente consapevoli. La dinamica è stata ulteriormente compromessa dalla forte polarizzazione del confronto politico, che ha trasformato ogni spazio di dialogo in un terreno di scontro e di reciproche delegittimazioni.

### 3. LO SVOLGIMENTO DELLA CAMPAGNA ELETTORALE: CONDIZIONAMENTI ESTERNI, INTERVENTI NORMATIVI E ALTRE CRITICITÀ DEMOCRATICHE

Come rilevato dagli osservatori dell'OSCE-ODIHR, le elezioni legislative del 28 settembre si sono svolte in un contesto caratterizzato da un'elevata competizione tra le forze politiche, alimentata dalla comune esigenza di ciascuna formazione di attrarre il consenso di un'ampia fascia di elettorato ancora indeciso<sup>16</sup>.

Proprio nell'intento di assicurarsi le preferenze di tale esteso bacino, la campagna è stata oggetto di forme di ingerenza esterna senza precedenti nella storia del Paese, tanto da poter essere giustamente definita una contrapposizione strategica tra due visioni inconciliabili di futuro.

Secondo le analisi pubblicate dalla *Election Observation Mission* dell'ODIHR, la Federazione di Russia avrebbe realizzato, in particolare, una pluralità di iniziative mirate a favorire l'espansione del consenso elettorale delle formazioni politiche sovraniste, accomunate dall'interesse di consolidare legami politici ed economici più stringenti con essa. Tra le molteplici iniziative da quest'ultima realizzate, sono da segnalare, in particolare: il ricorso a finanziamenti illeciti e a pratiche corruttive, l'organizzazione di campagne di disinformazione e attacchi informatici, la promozione di manifestazioni violente, finalizzate alla destabilizzazione dell'elettorato e alla compromissione della regolarità del processo democratico.

Secondo quanto stimato nel su richiamato Rapporto, l'Esecutivo moscovita avrebbe orchestrato un'operazione di condizionamento elettorale su larga scala, destinando trasferimenti in denaro o criptovalute ad un bacino di oltre 130 mila cittadini moldavi, con l'obiettivo di orientarne le preferenze in favore del Blocco Elettorale Patriottico. Tali pratiche corruttive avrebbero comportato per la Russia una spesa complessiva di oltre 180 milioni di dollari, pari a circa l'1% del PIL nazionale moldavo.

Sul piano mediatico, l'Agenzia statale russa TASS avrebbe profuso, invece, i propri sforzi, nella diffusione di narrazioni parziali e mendaci in merito alle conseguenze dell'integrazione della Moldavia nell'UE. In continuità con quanto già realizzato in occasione del referendum costituzionale del 2024, la strategia comunicativa si sarebbe incentrata, in particolare, su temi fortemente divisivi (come i diritti delle persone LGBT, la crisi del settore agricolo e l'aumento del costo della vita), i quali avrebbero fornito all'elettorato più tradizionalista un solido apparato argomentativo diretto ad essere utilizzato per la delegittimazione dell'avversario europeista e per il rafforzamento delle opzioni politiche alternative al processo di adesione.

---

<sup>16</sup> La ricostruzione esatta delle dinamiche intercorse nella campagna elettorale è contenuta e analizzata nelle Conclusioni preliminari redatte dalla Missione di osservazione elettorale dell'OSCE-ODIHR in: [https://www.osce.org/files/f/documents/4/7/597800\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/4/7/597800_0.pdf).

La campagna di disinformazione si sarebbe incentrata soprattutto nello spazio digitale, raggiungendo un'intensità tale da costringere il *Servizio di Intelligence e Sicurezza moldavo* (SIS) a bloccare oltre trentacinque siti web per motivi di sicurezza nazionale. Le piattaforme *social* avrebbero contribuito, poi, in maniera determinante alla diffusione di contenuti manipolatori e propagandistici, tanto che la Polizia moldava ha dovuto procedere alla disattivazione di cinquecento *account* falsi su TikTok, destinatari di oltre 1,3 milioni di visualizzazioni in soli due giorni<sup>17</sup>.

L'uso delle nuove tecnologie, si è posto alla base anche della sistematica violazione informatica alla struttura digitale governativa, la quale ha subito per circa un mese migliaia di attacchi informatici, culminati – a pochi giorni dalle elezioni – in un *blackout* generale della piattaforma *host.md* con il conseguente collocamento *offline* di circa 4.000 siti web, compresi quelli contenenti utili informazioni per il voto.

Un elemento di destabilizzazione particolarmente insidioso della campagna elettorale è stato rappresentato, poi, dall'organizzazione, sul territorio nazionale, di numerose manifestazioni a carattere insurrezionale. Nel corso dell'intero periodo pre-elettorale, sono state segnalate infatti oltre duecentocinquanta incursioni riconducibili a gruppi paramilitari addestrati in Serbia, i quali si sono resi autori di azioni dimostrative finalizzate alla diffusione di un clima di timore e insicurezza tra la popolazione.

La Federazione di Russia, secondo il citato Rapporto dell'OSCE-ODIHR, non avrebbe esitato, da ultimo, a realizzare pressioni politiche sul Governo di Chișinău per mezzo dell'interruzione delle forniture di gas in Transnistria. Tali operazioni, tradottesi, come intuibile, in un considerevole aumento dei costi energetici, hanno contribuito a destabilizzare ulteriormente la regione, che non ha mancato di individuare nell'Esecutivo moldavo il responsabile del deterioramento delle proprie condizioni di vita.

Accanto alle dinamiche di condizionamento di provenienza russa, la campagna elettorale moldava del 2025 è stata caratterizzata, però, anche dall'adozione di una pluralità di misure governative altamente deprecabili sul piano della tenuta democratica. I partiti del Blocco patriottico, unitamente agli osservatori internazionali dell'OSCE-ODIHR, hanno denunciato, infatti, un uso strumentale delle istituzioni da parte del Governo Recean, il quale avrebbe agito nell'interesse di limitare la competizione politica e favorire delle forze partitiche di orientamento europeista.

Nel maggio 2025, il Parlamento moldavo in larga misura espressione del PAS, ha votato infatti una pluralità di emendamenti al Codice penale con l'obiettivo di ampliare le condotte antigiuridiche di “alto tradimento e intelligenza con il nemico”<sup>18</sup>. La nuova formulazione, inclusiva anche di azioni compiute in tempo di pace e nel corso di campagne di disinformazione a mezzo stampa, ha introdotto pericolose ipotesi di responsabilità oggettiva, suscettibili di rilievi critici sotto il profilo della compatibilità con i principi di tipicità e colpevolezza proprio del diritto penale liberale. La formulazione adottata – a parere degli stessi osservatori OSCE-ODIHR – si presterebbe, infatti, alla sistematica repressione del dissenso politico, solo apparentemente celata dal pretesto della salvaguardia della sicurezza nazionale.

Unitamente a tali ipotesi criminose, la novella al Codice ha introdotto, inoltre, una nuova fattispecie incriminatrice nei confronti delle persone fisiche e giuridiche che si sarebbero rese responsabili di

<sup>17</sup> L'operazione coordinata di manipolazione digitale è stata confermata anche dalle principali piattaforme informatiche, che hanno dichiarato di aver chiuso, a far tempo dal giugno 2025, oltre un migliaio di canali YouTube e 100 mila falsi *account* di Facebook e TikTok, per lo più generati dall'intelligenza artificiale, attraverso bot o *engagement farm* situate in Africa.

<sup>18</sup> L'operazione è stata realizzata in forza della Legge n. 100 del 13 giugno 2025 «Per la modifica di alcuni atti normativi (al fine di combattere efficacemente il fenomeno della corruzione elettorale e gli aspetti ad esso connessi)», la quale come si dirà ha introdotto interessanti modifiche anche alla legislazione elettorale e alle norme sulla segretezza dei dati e sul voto per corrispondenza. Per una lettura diretta della fonte si veda: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=148941&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=148941&lang=ro).

condotte di assistenza, anche indiretta, ad uno Stato straniero o a un'organizzazione impegnata nello svolgimento di attività ostili nei confronti dello Stato, anche nella forma di diffusione di informazioni destabilizzanti per la popolazione.

Accanto ai ricordati emendamenti alla legislazione penale, la stessa norma di contrasto ai fenomeni corruttivi ha previsto, inoltre, un correttivo al Codice elettorale, sostanziatosi nel conferimento alla Commissione Centrale Elettorale di rilevanti poteri discrezionali sia per quanto concerne il diniego di registrazione di liste identificabili come “eredi” di partiti dichiarati illegittimi, sia in merito alla sospensione di quelle formazioni che, pur ammesse alla competizione, si fossero, in seguito, sospette di corruzione o violazione della normativa sulla sicurezza nazionale.

La prima competenza ha trovato applicazione nei confronti della coalizione *Victorie*, rigettata per presunta continuità con il *Partidul Politic “Șor”*, dichiarato incostituzionale nel 2023. La funzione di controllo nei confronti delle liste ammesse è stata esercitata, invece, dapprima nei confronti della formazione nazionalista *Inima Moldovei*, sospesa da ogni attività politica per dodici mesi, ed in seguito nei confronti dei partiti politici *Renăștere* e *Moldova Mare*, esclusi dalla competizione elettorale per presunti finanziamenti illeciti a soli due giorni dal voto, con evidente lesione del loro diritto di accesso alla tutela giurisdizionale<sup>19</sup>.

Le modifiche stabilite dalla Legge n. 100 del 2025, lungi dall'aver interessato le sole modalità di controllo delle liste candidate, si sono estese, inoltre, ad aspetti inerenti alle operazioni di voto, quali le modalità di partecipazione, la distribuzione delle sezioni elettorali e il contenuto della scheda per esercitare il suffragio.

Sotto il primo profilo, la legge ha specificamente disposto il voto per corrispondenza nei soli Stati in cui le comunità moldave presentavano bacini più consistenti (Italia, Francia e Germania)<sup>20</sup>: un intervento, che – apparentemente neutro sul piano tecnico – si è tradotto, come è intuibile, in un vantaggio a favore delle forze politiche di orientamento europeista, da sempre risultate maggioritarie tra le comunità ivi stanziate.

Allo scopo di incrementare il peso elettorale della diaspora, la CEC – organo in cui, il peso politico del Governo è preponderante<sup>21</sup> – ha ampliato, inoltre, il numero delle sezioni di voto distribuite all'interno all'*Ufficio circoscrizionale estero* (accrescendole da 231 a 301). Anche in questo caso, la distribuzione geografica ha privilegiato, però, il continente europeo, riservando alla Federazione di Russia (ove la comunità dei cittadini moldavi è pari a oltre cento mila individui) appena due seggi sul totale previsto, un numero risibile se paragonato alle 17 sedi istituite nelle presidenziali dell'ottobre 2024.

Le scelte relative all'allocazione strategica dei centri di voto si sono estese, in ogni caso, anche allo stesso *Collegio unico nazionale* che per la Transnistria<sup>22</sup> ha previsto l'istituzione di appena 12 sezioni per un

<sup>19</sup> Per un approfondimento in dottrina sul tema della sospensione dei partiti politici in Moldavia si cfr. N. Danelciuc-Colodrovski, *La déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti politique. Quand la Cour constitutionnelle moldave cherche l'appui légitimant auprès de la Commission de Venise*, in *Lettre de l'Est*, No. 29, 2023, 34-42.

<sup>20</sup> La modifica è avvenuta attraverso uno specifico emendamento alla Legge n. 109 del 26 aprile 2024, relativa all'attuazione parziale del voto per corrispondenza. Cfr. [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=148763&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=148763&lang=ro).

<sup>21</sup> Ai sensi dell'art. 20 del Codice elettorale della Repubblica di Moldova, la Commissione elettorale centrale è composta da sette membri, nominati come segue: uno dal Presidente della Repubblica, uno dal Consiglio superiore della magistratura, uno dal Governo su proposta del Ministero dell'Interno, e sei dal Parlamento, di cui due su proposta della maggioranza, uno dall'opposizione parlamentare e uno da organizzazioni della società civile attive nel campo elettorale. Da tale previsione, risulta evidente, la netta preminenza dei membri designati della maggioranza rispetto a quelli incaricati dall'opposizione. Cfr. <https://a.cec.md/ro/mod-de-constituire-2765.html>.

<sup>22</sup> La Transnistria è una regione situata lungo il confine orientale della Moldavia, tra il fiume Dniester e l'Ucraina. Nel



bacino elettorale di 277 mila individui, un numero – anche in questo caso – inferiore alle 30 previste per le precedenti elezioni. Tale decisione avrebbe trovato giustificazione, secondo le argomentazioni della CEC, nella scarsa partecipazione registrata nell'area nel corso delle precedenti consultazioni, oltretutto in ragioni di contenimento del voto di scambio ivi realizzatosi<sup>23</sup>.

Coerentemente con il ridimensionamento richiamato, anche il numero delle schede elettorali distribuite nel territorio è stato significativamente inferiore rispetto al passato. Nella regione separatista sono state distribuite, infatti, 23.500 schede, un numero pari a 61.500 unità in meno rispetto alle due precedenti tornate. Operazioni analoghe si sono realizzate anche nell'Unità territoriale autonoma di Gagauzia, territorio considerato – unitamente alla Transnistria – uno dei bacini elettorali più propensi a premiare i partiti sovranisti.

Sempre animato dalla volontà di contenere lo schieramento filorusso, il Governo ha imposto, infine, il divieto di utilizzo delle lingue minoritarie nella scheda elettorale: una decisione che ha determinato una irrimediabile limitazione del diritto di voto della consistente minoranza russofona presente nel Paese, stigmatizzata per la sua presunta propensione al voto antieuropeista.

Se tali sono state le misure adottate dal Governo sotto il profilo normativo, non meno problematici appaiono gli interventi di natura amministrativa, denunciati dai partiti risultati minoritari. Il *Partito dei Socialisti della Repubblica di Moldavia* (PSRM) e il *Partidul Nostru* di Renato Usatîi hanno segnalato, ad esempio, un inedito assoggettamento delle loro sedi a rigorose ispezioni burocratiche, non di rado culminate nell'imposizione di elevate sanzioni anche per irregolarità di moderata entità.

Forme di ingerenze ulteriori si sono registrate, inoltre, nel settore dell'informazione, ambito nel quale si è realizzata una significativa attività di rimozione di contenuti digitali, aventi ad oggetto materiale propagandistico riconducibile alle liste sovraniste. Per tali ragioni, l'organizzazione indipendente *Reporters sans frontières* non ha tardato a classificare la Moldavia al trentunesimo posto del suo Indice della libertà di stampa<sup>24</sup>.

A parere delle forze escluse dalla maggioranza parlamentare, il Governo avrebbe infine posto in essere condotte analoghe a quelle contestate agli agenti della Federazione di Russia nel settore della disinformazione e della corruzione. L'Esecutivo si sarebbe reso responsabile, infatti, sia di diffusione di notizie mendaci allo scopo di disincentivare l'affluenza alle urne dell'elettorato della Transnistria, sia di episodi di elargizione economiche a favore degli elettori della diaspora, per premiare la loro preferenza a favore del PAS<sup>25</sup>.

Il Ministero della giustizia non avrebbe esitato, infine, a far avviare indagini giudiziarie a danno dei membri delle forze avversarie, come nel caso dell'arresto della governatrice della Găgăuzia, Evghenia Guțul.

settembre 1990, in seguito al crollo dell'Unione Sovietica, dichiarò unilateralmente la propria indipendenza con il nome di Repubblica Moldava di Pridnestrovie. Tale dichiarazione fu seguita da un conflitto armato con le autorità moldave nel 1992, conclusosi con un cessate il fuoco mediato dalla Russia. Da allora, la Transnistria è divenuta una entità separatista de facto, non riconosciuta a livello internazionale, ma sostenuta politicamente e militarmente da Mosca

<sup>23</sup> Una ricostruzione più esaustiva della tematica è disponibile in: *Riduzione drastica dei seggi elettorali in Transnistria: la controversa mossa della Moldavia in vista delle elezioni*, in <https://www.cese-m.eu/cesem/2025/09/riduzione-drastica-dei-seggi-elettorali-in-transnistria-la-contro-versa-mossa-della-moldavia-in-vista-delle-elezioni/>.

<sup>24</sup> Il Rapporto relativo al Paese può leggersi in: <https://rsf.org/en/country/moldova>. Un'interessante analisi dedicata allo specifico periodo della campagna elettorale è contenuta, invece, alla pagina: <https://rsf.org/en/moldova-elections-rsf-urges-future-members-parliament-protect-information-space-against-russian>.

<sup>25</sup> La ricostruzione delle vicende è contenuta nelle già citate Conclusioni preliminari redatte dalla Missione di osservazione elettorale dell'OSCE-ODIHR a pag. 20.

#### 4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

In ragione dei numerosi cedimenti democratici registrati nel corso del processo elettorale, la scelta “europeista” manifestata dall’elettorato moldavo nel corso delle ultime consultazioni del 28 settembre 2025, appare circondata da una serie di criticità tali da comprometterne il valore sul piano politico e simbolico.

A suscitare i maggiori interrogativi risulta, come è evidente, il significativo cedimento delle garanzie dello stato di diritto, in un momento considerevolmente rilevante come quello della scelta elettorale.

Le iniziative assunte dal Governo – pur formalmente giustificate da esigenze di tutela della sicurezza nazionale – si sono tradotte, infatti, in un’ingiustificata compressione del pluralismo politico, con effetti concreti di regressione proprio sul piano di quei valori democratici e liberali che lo Stato moldavo si propone di valorizzare nel suo percorso di avvicinamento all’Unione sovranazionale.

Simili condotte, oltre a compromettere la credibilità del processo elettorale, risultano però particolarmente insidiose, in quanto idonee a consolidare una prassi di gestione del potere, che – fondandosi sulla marginalizzazione sistematica delle opposizioni – rischia di inaugurare una tendenza suscettibile di essere replicata e ulteriormente radicalizzata da futuri esecutivi meno inclini al rispetto dei principi democratici e delle garanzie costituzionali.

Uguali ragioni di preoccupazione suscita, inoltre, il clima di diffusa sfiducia entro il quale le consultazioni parlamentari si sono svolte<sup>26</sup>. Tale demotivazione ha trovato conferma in un astensionismo significativo, il quale – sebbene più contenuto rispetto al passato – ha interessato ancora il 50% della popolazione. Un dato, questo, che impone alle istituzioni una riflessione approfondita sulla percezione della democrazia da parte dei cittadini, evidenziando l’urgenza di riconcepirla non già come un mero strumento funzionale all’integrazione comunitaria, bensì come una dimensione sostanziale da tutelare e rafforzare nel vissuto quotidiano a livello nazionale.

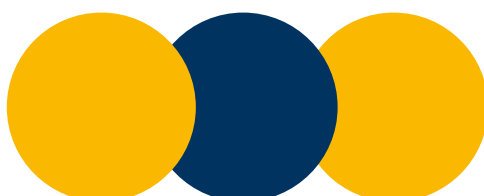
Anche per tali ragioni, deve segnalarsi, da ultimo, come l’eccessiva enfasi posta dal PAS intorno all’obiettivo dell’integrazione euro-unitaria rischi di configurarsi come un investimento politico e strategico azzardato. Il percorso di avvicinamento intrapreso dal Paese verso l’organizzazione sovranazionale si presenta, infatti, tutt’altro che lineare e privo di ostacoli, richiedendo l’attuazione di riforme strutturali in tempi relativamente ristretti.

In tale contesto, il mancato raggiungimento degli obiettivi prospettati – o anche solo il loro più probabile rinvio – rischierebbe infatti di alimentare sentimenti di frustrazione nel corpo elettorale, che, disilluso anche dalle istituzioni democratiche, finirebbe per orientarsi verso un pericoloso processo di radicalizzazione sovranista.

---

<sup>26</sup> Secondo un sondaggio condotto dal Centro IMAS, il 65% dei cittadini moldavi ha ritenuto, infatti, le elezioni un appuntamento non libero ed equo, mentre l’81% del campione intervistato non ha esitato a dichiarare che la Moldavia fosse sottoposta a costanti condizionamenti provenienti dall’esterno.

7 • 2 • 2025



## R ECENSIONI

Andrea Cannizzo, Recensione. Luisa Borghesi, *Dalla “fine della storia” allo “scontro delle civiltà”.*

*Il dibattito americano tra Francis Fukuyama e Samuel P. Huntington*, Studium, 2025

Cristina Mazzero, Recensione. Sevgi Doğan, *La libertà accademica nell’era dei mostri. Rischi e sfide*, Meltemi, 2025

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società

# 7 • 2 • 2025



## **Luisa Borghesi. *Dalla “fine della storia” allo “scontro delle civiltà”. Il dibattito americano tra Francis Fukuyama e Samuel P. Huntington***

Andrea Cannizzo

**NAD**

Nuovi Autoritarismi e Democrazie.  
Diritto, Istituzioni, Società

## Recensioni

# RECENSIONE. LUISA BORGHESI, *DALLA “FINE DELLA STORIA” ALLO “SCONTRO DELLE CIVILTÀ”. IL DIBATTITO AMERICANO TRA FRANCIS FUKUYAMA E SAMUEL P. HUNTINGTON*, STUDIUM, 2025

REVIEW. LUISA BORGHESI. *DALLA “FINE DELLA STORIA” ALLO “SCONTRO DELLE CIVILTÀ”. IL DIBATTITO AMERICANO TRA FRANCIS FUKUYAMA E SAMUEL P. HUNTINGTON*, STUDIUM, 2025.

Andrea Cannizzo \*

 ORCID: AC 0000-0002-2192-606X

*The End of History and the Last Man* (1992) di Francis Fukuyama e *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (1996) di Samuel P. Huntington sono ormai considerati a pieno titolo dei classici del pensiero politico contemporaneo. Una lunga serie di studiosi si è dovuta pertanto confrontare con queste due opere, che hanno segnato il dibattito accademico e politico degli ultimi trent'anni. Sin dalla loro pubblicazione sotto forma di articoli (rispettivamente nel 1989 e nel 1993), le ipotesi di Fukuyama e Huntington sono state ciclicamente criticate e rivalutate alla luce di eventi come la caduta del muro di Berlino, i conflitti nei Balcani, l'11 settembre 2001 e la guerra in Iraq. Dopodiché, le argomentazioni dei due autori sono riemerse anche in occasione della Primavera araba, della nascita dello Stato islamico, della guerra in Ucraina e con l'attacco del 7 ottobre 2023.

Eccezion fatta per alcuni contributi (si pensi, tra gli altri, ai lavori di Gianfranco Pasquino, Francesco Tuccari e Giovanni Borgognone), buona parte delle analisi condotte su *The End of History* e su *The Clash of Civilizations* non si sono però spesso concentrate sugli aspetti necessari per comprendere realmente gli obiettivi di queste due opere, ossia delineare una visione del mondo post-bipolare e, di conseguenza, dei suggerimenti per affrontare le sfide che sarebbero emerse nel “nuovo ordine mondiale”. Tra le questioni spesso trascurate, che hanno poi generato delle distorsioni interpretative, rientrano: il contesto storico-politico nel quale le tesi di *The End of History* e *The Clash of Civilizations* sono maturate, il *background* intellettuale degli autori, così come la loro reciproca interazione accademica.

In questa prospettiva si muove il recente lavoro di Luisa Borghesi intitolato *Dalla “fine della storia” allo “scontro delle civiltà”. Il dibattito americano tra Francis Fukuyama e Samuel P. Huntington*, edito da Studium nel 2025 all'interno della collana La Dialettica. Con l'obiettivo di andare oltre certi luoghi comuni, il volume di Borghesi si propone di affrontare proprio quegli aspetti trascurati dalla letteratura accademica, ma utili per chiarire alcuni argomenti centrali del pensiero degli autori presi in esame. A partire da questi, l'Autrice ci fornisce un'inedita lettura dei testi, che permette di svincolarli dalle numerose manipolazioni e strumen-

\* Dottore di Ricerca in Scienze Politiche presso l'Università degli Studi di Messina. Il testo è stato referato internamente a cura della Direzione.





talizzazioni politiche alle quali sono andati finora incontro. Ciò avviene peraltro in un momento in cui questi due lavori sono tornati in qualche modo a parlarci delle crisi di oggi, rispetto alle quali la scienza politica fatica a trovare delle interpretazioni calzanti.

Prima di affrontare direttamente il pensiero degli autori, Borghesi dedica un corposo primo capitolo del suo volume alla storia del pensiero politico internazionale statunitense. L'Autrice compie questa operazione recuperando e problematizzando sia le tradizioni delineate da Walter R. Mead nel suo libro *Special Providence* (2001) (quella hamiltoniana, quella jeffersoniana, quella jaksoniana e quella wilsoniana), sia il pensiero di George Kennan, Reinhold Niebuhr e Henry Kissinger. La ricostruzione è motivata dalla volontà di non leggere *The End of History* e *The Clash of Civilizations* come testi alieni rispetto al panorama intellettuale americano, ma di mostrare la continuità, le discontinuità e il contributo che Fukuyama e Huntington hanno apportato alle loro dottrine di riferimento, ossia l'idealismo e il realismo.

Conclusa questa contestualizzazione, l'Autrice si focalizza su Francis Fukuyama, e lo fa in un capitolo, il secondo, che parte dal percorso intellettuale e personale del politologo per arrivare poi alla stesura della sua opera principale. Anche in questo caso, la contestualizzazione ha l'obiettivo di non interpretare il pensiero dell'autore come isolato dal mondo circostante. La tesi di *The End of History* acquista d'altronde una sua chiara forma se inquadrata in una riflessione più ampia sulla possibilità di superamento del bipolarismo. L'ipotesi del pensatore nippo-statunitense acquisisce un suo valore se la si considera come un'aperta sfida a chi pensava, tra i realisti e neoconservatori dell'epoca – come Norman Podhoretz – che il mondo diviso in due blocchi contrapposti sarebbe rimasto ancora a lungo una costante della politica internazionale.

In maniera audace, Fukuyama sosteneva – riprendendo la *filosofia della storia* di Hegel attraverso Kojève – che il bipolarismo non sarebbe rimasto a lungo una caratteristica del mondo. Esso sarebbe stato infatti presto superato per giungere a una società in cui non ci sarebbero stati più progressi nello sviluppo dei principi e delle istituzioni fondamentali. Se per Marx *la fine della storia* si sarebbe concretizzata con l'avvento della società comunista, per Fukuyama (più vicino alla lettura di Kojève) *la fine della storia* sarebbe arrivata piuttosto con la vittoria della società liberal-democratica capitalista sul modello statunitense. Del resto, *il fine della storia* è quello di tendere verso una società in grado di soddisfare i desideri più profondi e fondamentali.

Come fa notare però Borghesi, l'idealismo e l'ottimismo che caratterizzano la prima parte dell'opera di Fukuyama stridono per diversi aspetti con il realismo chepregna la seconda parte del testo, quella relativa all'"ultimo uomo". Lungi dal considerarla irreversibile, *la fine della storia* con il suo "mondo post-storico" liberal-democratico avrebbe potuto vivere una ricaduta nel "mondo storico". Dunque, «[il] problema che si pone non è perciò quello della realizzazione dell'ideale liberal-democratico attraverso una maggiore promozione degli ideali liberali di uguaglianza e libertà ma, in maniera apparentemente paradossale, quello della realizzazione piena di tali valori [...]. La compiuta realizzazione dei valori liberali e borghesi, "isotimici", può portare con sé il germe del "suicidio della rivoluzione" liberale» (p. 144)<sup>1</sup>.

Se per Fukuyama la tendenza della storia rimaneva comunque "unidirezionale" (l'11 settembre 2001 fu letto paradossalmente come una conferma ulteriore di tale prospettiva), per Samuel P. Huntington

<sup>1</sup> Sul tema Fukuyama ritorna in *Identity* (2018) e *Liberalism and Its Discontents* (2022), che Borghesi non affronta in maniera approfondita nel suo volume, ma ai quali dedica altri lavori. Tra questi si segnala l'articolo: L. Borghesi, *Dopo la "fine della storia". Il tema dell'identità in Francis Fukuyama*, in *Power and Democracy. Rivista internazionale di Politica, Filosofia e Diritto*, No. 1, 2024.

il percorso intrapreso dall'umanità avrebbe seguito differenti strade. Egli non era influenzato infatti da pensatori come Hegel e Kojève, bensì dai classici del pensiero realista statunitense, oltretutto da Oswald Spengler e Arnold Toynbee. In questa prospettiva è di particolare interesse il terzo capitolo del volume di Borghesi, che permette di evidenziare le peculiarità del realismo conservatore che caratterizzano prima l'articolo pubblicato su *Foreign Affairs* e poi l'opera *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. A differenza del realismo “classico”, Huntington non pensava che la logica di potere spiegasse da sola le dinamiche emerse nel panorama internazionale dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica. Per avere un quadro più esaustivo, bisognava tenere in considerazione una certa logica di cultura. In questa prospettiva il politologo ricorre alla categoria delle civiltà, che sono entità culturali su larga scala incapaci di sostituire gli stati (entità politiche). Come ricorda Borghesi nel quarto capitolo della sua opera, le civiltà sono per Huntington, infatti, i principi regolatori delle “amicizie” e delle “inimicizie” a livello internazionale; si potrebbe aggiungere che sono come delle “zone d'influenza”, con le quali bisogna avere a che fare in maniera prudente.

Riallacciandosi a una certa tradizione conservatrice situazionale alla Edmund Burke, così come al “realismo cristiano” di Niebuhr e agli avvertimenti di Spengler e Toynbee dell'agire in un mondo di civiltà, Huntington delinea una serie di pratiche di politica estera che avrebbero potuto evitare di incorrere nel rischio di un’“escalation” di conflitti di faglia e tra stati guida. La più significativa in questa direzione è senz'altro quella di evitare di intromettersi negli affari delle altre civiltà. In contrapposizione a chi lo ha etichettato come un promotore dello *Scontro e dell'interventismo all'estero*, l'autore di *The Clash of Civilizations* non pensava che i valori occidentali potessero essere universalizzati e che la liberal-democrazia potesse essere accettata senza resistenze dagli “altri”. Ma «[q]uello di Huntington non è un giudizio di valore sui modelli ideologico-politici possibili quanto, coerentemente con quanto aveva sostenuto in *Ordine politico e cambiamento sociale*, una presa d'atto dell'esistenza di altre forme di governo che, piaccia o no a noi occidentali, governano e non sono riconducibili all'aut-aut tra totalitarismo e liberal-democrazia» (p. 189). Rispetto a Fukuyama e ad altri studiosi, Huntington non pensava si stesse delineando di fatto una “civiltà universale” sul modello statunitense. Anzi, egli credeva che il tentativo di perseguire questo obiettivo stesse irrigidendo le differenze culturali, esponendo il mondo al rischio di scontri tra civiltà (tra civiltà occidentale e civiltà islamica, ma soprattutto tra civiltà occidentale e civiltà sinica).

Alla luce di ciò, resta da chiedersi qual è l'interpretazione che spiega meglio, tra quella di Fukuyama e quella di Huntington, quanto accaduto dopo la fine della Guerra fredda. Evitando di cadere nell'insidia di questo interrogativo, come accaduto ad una lunga serie di commentatori, Borghesi conclude la sua analisi misurando la portata del pensiero dei due autori in relazione alle fasi storiche che il mondo ha vissuto negli ultimi trent'anni. In breve, la tesi di Fukuyama è quella che aiuterebbe più delle altre a spiegare la condizione degli anni Novanta: il decennio dell'affermazione degli Stati Uniti d'America come potenza e come modello politico, economico e culturale. La tesi di Huntington, invece, sarebbe più adatta a spiegare i primi anni Duemila, segnati da un crescente numero di conflitti carichi di retorica culturale.

L'interpretazione di Borghesi non va letta però come un giudizio di valore. Gli anni Novanta sono quelli di Fukuyama perché il suo testo fotografa meglio una fase storica, la vittoria della liberal-democrazia sul comunismo. Ancora più importante, *The End of History* è percepito come la celebrazione di un modello vincente e delle sue potenzialità, tanto da diventare un punto di riferimento per una classe politica neoconservatrice impregnata di idee messianiche. Gli anni Duemila sono, invece, gli anni di Huntington perché gli eventi dell'11 settembre e della Guerra globale al terrore si erano lasciati alle

spalle l'euforia di fine Novecento. Non a caso *The Clash of Civilizations* ha ricevuto un maggior riscontro di pubblico nel XXI secolo, nonostante il politologo formuli le sue conclusioni guardando alle guerre nei Balcani.

Entrambi i testi hanno avuto però un destino simile: la loro strumentalizzazione finalizzata al supporto sia di una politica imperialista sia di uno scontro aperto con il mondo islamico (in tal senso, Borghesi ricorda alcuni contributi dei *neocon* Robert Kagan, William Kristol e David Frum)<sup>2</sup>.

In conclusione, *Dalla "fine della storia" allo "scontro delle civiltà". Il dibattito americano tra Francis Fukuyama e Samuel P. Huntington* di Luisa Borghesi è un testo che ci restituisce una rilettura su un confronto intellettuale che non ha eguali nel panorama accademico contemporaneo. Esso è tale in quanto le tesi esposte, al di là dei tentativi di confutazione (si pensi a Edward W. Said), sono ancora lì sullo sfondo. In primo luogo, queste tesi persistono perché gli eventi le hanno confermate o confutate in maniera discontinua. In secondo luogo, i testi resistono perché gli autori sono stati in grado di fornire delle categorie interpretative del mondo che altri non sono riusciti a delineare.

Come ben noto a Huntington, le teorie e le interpretazioni degli eventi sono soggette a un superamento, ma, affinché ciò possa avvenire, vi è la necessità che altre proposte aiutino a spiegare meglio dove il mondo si sta dirigendo. Non si tratta di confutarne con analisi quantitative degli aspetti specifici; piuttosto, si tratta di produrre delle visioni del mondo differenti. L'incapacità fin qui dimostrata dalla scienza politica di compiere questo arduo lavoro ha permesso alle due tesi prese in esame di resistere ai vari eventi degli ultimi tre decenni, giustificando così la scelta di Borghesi di dedicare ad esse una monografia di particolare interesse.

---

<sup>2</sup> Sul tema l'Autrice ha pubblicato: L. Borghesi, *La ricezione della categoria dello scontro delle civiltà di Samuel Huntington dopo l'11 settembre 2001*, in *Storia del pensiero politico*, No. 1, 2025.

7 • 2 • 2025



**Sevgi Doğan. *La libertà accademica nell'era  
dei mostri. Rischi e sfide***  
Cristina Mazzero

**NAD**

Nuovi Autoritarismi e Democrazie.  
Diritto, Istituzioni, Società

## Recensioni

# RECENSIONE. SEVGI DOĞAN, *LA LIBERTÀ ACCADEMICA NELL'ERA DEI MOSTRI. RISCHI E SFIDE*, MELTEMI, 2025

REVIEW. SEVGI DOĞAN, *LA LIBERTÀ ACCADEMICA NELL'ERA DEI MOSTRI. RISCHI E SFIDE*. MELTEMI, 2025

Cristina Mazzeo \*

 ORCID: CM 0000-0002-9782-3526

Secondo il report *Academic Freedom Monitor 2024*<sup>1</sup>, la libertà accademica nell'Unione Europea è sottoposta a un lento ma costante processo di erosione. Al di là delle evidenti violazioni registrate in Ungheria, in tutti i paesi membri è possibile riscontrare forme dirette o indirette di interferenza politica nelle università, unitamente a un peso crescente degli interessi privati nei finanziamenti e nella governance degli atenei. Lungi dall'essere un caso isolato, il contesto europeo riflette dinamiche globali più ampie di attacchi sistematici alla libertà accademica e all'autonomia istituzionale in paesi quali Stati Uniti, Israele, Cina, Afghanistan e Federazione Russa, solo per citarne alcuni<sup>2</sup>.

È in questo scenario che il volume di Sevgi Doğan *La libertà accademica nell'era dei mostri. Rischi e sfide*, pubblicato da Meltemi nel 2025, si inserisce con impeccabile tempismo nel dibattito attuale, offrendo ai lettori e alle lettrici italiani uno strumento prezioso per comprendere la natura della libertà accademica e, soprattutto, le molteplici implicazioni della sua violazione. In un panorama accademico dominato dalla lingua inglese, il volume si distingue come uno dei pochi tentativi di rendere fruibili queste riflessioni al pubblico italiano. Se da un lato il suo linguaggio accessibile e il tono divulgativo lo rendono particolarmente adatto a chi si approccia al tema per la prima volta, dall'altro la complessità delle questioni affrontate lo inserisce a pieno titolo tra le letture di riferimento per un pubblico esperto. Inoltre, il volume si fa portavoce della crescente sensibilità del mondo accademico italiano, raccogliendo nell'ultima parte le esperienze di *Scholars at Risk* (SAR) Italia<sup>3</sup>, rete che dal 2019 promuove iniziative di protezione, *advocacy* e ricerca sui temi della libertà accademica, oltre all'accoglienza di studiosi e studiose a rischio in diversi atenei italiani.

Coniugando riflessioni storiche, filosofiche, giuridiche e sociologiche, il saggio delinea la natura complessa e sfaccettata di un dibattito oggi cruciale. In particolare, l'Autrice avanza la tesi secondo cui la libertà accademica sia un diritto collettivo, spettante ai membri della comunità accademica in quanto permette loro di adempiere al ruolo di «rappresentanti, esploratori e narratori della verità» e di «critica a ideologie

\* Dottoranda in Sociology and Social Research presso il Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, Università di Trento (ror: 03ygmq230). Il testo è stato referato internamente a cura della Direzione.

<sup>1</sup> AA.VV., *Academic Freedom Monitor 2024. Part II: Analysis of de facto state of academic freedom in the EU – Country overview*, European Union, 2025. Il report è disponibile al link: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/765775/EPRS\\_STU\(2025\)765775\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/765775/EPRS_STU(2025)765775_EN.pdf).

<sup>2</sup> *Scholars at Risk, Free to Think Report 2024*, SAR, 2024. Il report è disponibile al link: <https://www.scholarsatrisk.org/resources/free-to-think-2024/>.

<sup>3</sup> Si veda la pagina web ufficiale di SAR Italia al link: <https://www.scholarsatrisk.org/sections/sar-italy/>.





stabilità»<sup>4</sup>, e al contempo di «portatori della responsabilità nella diffusione del sapere scientifico»<sup>5</sup>. Per tale motivo, essa non solo va a beneficio indiretto dell'intera società, in termini di progresso della conoscenza e salvaguardia dei principi democratici, ma presenta intrinsecamente una dimensione etica e morale. A supporto di questa argomentazione, Doğan dà ampio spazio alle esperienze dirette di molti studiosi e studiose a rischio, costretti a lasciare il proprio paese proprio a seguito di violazioni della loro libertà accademica.

Il libro può essere diviso in due parti. La prima pone i fondamenti teorici del dibattito, intrecciando diverse prospettive disciplinari.

Il primo capitolo, denso di contenuto, va al cuore della questione definitoria, chiarendo cosa sia (e cosa non sia) la libertà accademica. Dalle riflessioni dell'Autrice, ne emerge un concetto intrinsecamente multidimensionale che comprende la libertà di insegnamento, la libertà di ricerca e l'autonomia istituzionale. Il capitolo dedica poi notevole spazio a definirne le caratteristiche e i limiti. In linea con la letteratura esistente, Doğan distingue tra libertà negative ("libertà da") e libertà positive ("libertà di"): pur riconoscendole come componenti imprescindibili, l'Autrice pone grande enfasi sulle seconde. Oltre alle sue caratteristiche, vengono discussi i limiti di questa libertà. Essa è, innanzitutto, una libertà «limitata o ristretta»<sup>6</sup>, coesistente con altri diritti e subordinata all'osservanza di standard professionali «di indagine, pensiero e scrittura»<sup>7</sup>. Sono proprio questi ultimi, con le relative responsabilità etiche, a distinguere analiticamente la libertà accademica dalla libertà di espressione: se la prima è una libertà professionale, la seconda è un diritto umano universale, condizione necessaria ma non sufficiente per il suo esercizio. Tuttavia, il vero fulcro del dibattito, tutt'ora oggetto di discussione, risiede nello stabilire il perimetro di questa libertà: se essa si applichi soltanto all'interno del contesto universitario (*intramural activities*) o anche all'esterno, nella sfera pubblica (*extramural activities*). Doğan sposa una visione espansiva, in linea con il modello statunitense, secondo cui tale principio si estende anche al di fuori del «corpo professionale»<sup>8</sup>.

Il secondo capitolo sposta l'analisi sul piano giuridico, discutendo la protezione della libertà accademica nel diritto nazionale e internazionale. Dopo una breve disamina della sua tutela a livello costituzionale in diversi contesti nazionali europei ed extra-europei<sup>9</sup>, il testo elenca quindici fonti sovranazionali (accordi, documenti, convenzioni) che la riconoscono esplicitamente come principio autonomo, corredate da alcune sentenze significative della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Emerge così un quadro in cui, a livello di singoli stati, la libertà accademica è spesso associata alla libertà di espressione e di ricerca, mentre a livello internazionale le fonti di riferimento, di più recente approvazione, tendono a riconoscerla come un principio a sé stante.

Il terzo capitolo si prefigge l'ambizioso obiettivo di analizzare il rapporto tra intellettuali, stato e società. La discussione muove da un *excursus* storico sull'evoluzione dell'università contemporanea (occidentale), che da istituzione autonoma e autogovernata si è progressivamente trasformata in un organismo sempre più centralizzato e regolato dal controllo statale, anche in termini di finanziamenti.

<sup>4</sup> S. Dogan, *La libertà accademica nell'era dei mostri. Rischi e sfide*, Meltemi, 2025, 138.

<sup>5</sup> *Idem*, 141.

<sup>6</sup> *Idem*, 44.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> *Idem*, 61.

<sup>9</sup> J. Spannagel, *Introducing Academic Freedom in Constitutions: a new global dataset, 1789–2022*, in *European Political Science*, No. 4, 2024.

Da qui, Doğan identifica due principali fattori di rischio: da un lato lo Stato, che minaccia di imporsi quando il sapere accademico critica il potere costituito, e dall'altro il neoliberismo, le cui logiche rischiano di trasformare la ricerca del sapere in mero sfruttamento del lavoro intellettuale per finalità economiche.

Esaurita la disamina teorica, la seconda parte del volume si concentra sull'analisi empirica delle violazioni della libertà accademica e delle loro conseguenze.

Il quarto capitolo affronta in dettaglio la situazione in Turchia sotto il governo del Partito della Giustizia e dello Sviluppo (AKP) di Erdoğan. Analizzando le radici storico-politiche del rapporto tra Stato e università, Doğan mette in luce i limiti strutturali all'autonomia degli atenei turchi, dal ruolo di controllo del Consiglio dell'Istruzione Superiore (YÖK) ai vincoli costituzionali imposti per motivi di sicurezza nazionale. Vengono poi illustrati due casi emblematici del regime repressivo turco: il movimento degli Accademici per la Pace (AfP) e la resistenza dell'Università di Boğaziçi. Il caso turco diviene così una lente per comprendere l'impatto degli autoritarismi contemporanei sulle comunità accademiche, intento che continua nel capitolo successivo.

Il quinto capitolo è infatti dedicato all'impatto concreto delle violazioni della libertà accademica sulla vita personale e professionale di accademici e accademiche, con particolare attenzione alla relazione tra violazioni e migrazione forzata. Empiricamente, esso unisce dati di *survey* raccolti da SAR Italia e interviste<sup>10</sup> a studiosi e studiose accolti nelle università italiane. I risultati mostrano come la violenza politica contro la libertà accademica si differenzi per origine (interna o esterna alla comunità accademica) e tipologia (violenza diretta, strutturale, culturale): attacchi fisici diretti all'incolumità di ricercatori e ricercatrici si accompagnano spesso ad azioni sistematiche di sfruttamento, colonizzazione e marginalizzazione di gruppi minoritari. Dalle testimonianze dirette la conseguenza più significativa della violenza politica è spesso la migrazione forzata: oltre alla sofferenza e alla difficoltà di questa (non) decisione, studiosi e studiose si trovano ad affrontare una drammatica precarietà, caratterizzata da assenza di un impiego stabile e prospettive, anche di vita personale, di medio-lungo termine. A ciò si aggiungono forme più o meno visibili di resistenza istituzionale nei contesti di arrivo in termini di barriere sociali, culturali e burocratiche che spesso si traducono in un profondo senso di solitudine e isolamento. Come esplicita l'Autrice stessa, questi ultimi due capitoli hanno l'obiettivo di dare voce a coloro che, proprio a causa della migrazione forzata e del conseguente sradicamento dalla propria comunità, trovano raramente rappresentanza nel mondo accademico. Tale intento prosegue anche in appendice, parte integrante del volume, che riporta le storie, le emozioni e le esperienze di ricercatrici che hanno vissuto in prima persona le conseguenze delle violazioni della libertà accademica in Turchia, Palestina, Afghanistan e Ucraina.

Tra i diversi spunti di riflessione offerti dal volume, due meritano, a mio avviso, particolare attenzione. Il primo riguarda il superamento di un'interpretazione puramente giuridica o amministrativa della libertà accademica e il conseguente invito a considerarne la sua dimensione relazionale-esperienziale. Le testimonianze riportate dimostrano chiaramente come questo principio non sia un concetto astratto, ma una realtà incarnata nei corpi, nelle esperienze e nelle violenze (fisiche, psicologiche, economiche e simboliche) di tanti studiosi e studiose. Da questa consapevolezza scaturisce l'invito di Doğan a includere

<sup>10</sup> Le interviste rientrano in un progetto pilota, in corso dal 2023 sulla libertà accademica e la migrazione forzata, svolto da Doğan in collaborazione con Ester Gallo (Università di Trento) e Lorenzo Bosi (Scuola Normale Superiore). Si rimanda al volume per maggiori dettagli.

il concetto di cura come dimensione intrinseca della libertà accademica. A chiusura dell'ultimo capitolo, infatti, l'Autrice afferma che «la libertà accademica non dovrebbe mai significare solo la scoperta della verità e la produzione di conoscenza senza alcuna interferenza, ma anche dovrebbe significare prendersi cura, preoccuparsi, prestare attenzione, creare solidarietà tra o con colleghi e colleghe, principalmente i più vulnerabili»<sup>11</sup>. La cura emerge, quindi, non solo come risposta reattiva alla violenza, ma come pratica costitutiva della libertà accademica stessa: una forma di resistenza e, al contempo, la prima linea di difesa per la tenuta della comunità.

Il secondo spunto di riflessione concerne il modo in cui lo studio della libertà accademica interagisce con questioni sociali più ampie, superando una visione monolitica della comunità accademica. Adottando esplicitamente una prospettiva femminista e decoloniale, il volume porta in primo piano quella che definisce la «precarietà intersezionale della libertà accademica»<sup>12</sup>. Elementi come genere, classe, etnia e provenienza geografica «spesso convergono nel limitare i ruoli sociali e le attività accademiche»<sup>13</sup>, alimentando privilegi e disuguaglianze preesistenti. Di conseguenza, saperi e metodologie portati avanti da gruppi minoritari rischiano di essere marginalizzati, limitando la crescita della conoscenza collettiva. La precarietà di questo principio, però, è anche alimentata dalle sfide economiche strutturali che caratterizzano il mondo accademico contemporaneo, dove la precarietà pervasiva che ormai contraddistingue la carriera accademica colpisce inevitabilmente in modo più duro studiosi e studiose a rischio. Riconoscere tali disuguaglianze interne è dunque il primo passo per trasformare la tutela di questo principio in una pratica realmente inclusiva, superando un modello idealizzato ed astratto di “accademico” (la cui declinazione al maschile qui non è casuale) che rischia di escludere e silenziare intere parti della comunità.

Da ultimo, proprio per la sua ambizione di coprire tutti gli aspetti teorici ed empirici principali, il volume non può certamente entrare nel dettaglio di tutti gli elementi che costellano questo complesso dibattito. Un aspetto che sicuramente meriterà ulteriore attenzione nelle ricerche future è la relazione tra libertà accademica ed il concetto di “responsabilità interna” di studiosi e studiose<sup>14</sup>. Se il tema della responsabilità sociale (o esterna) dell'intellettuale è ampiamente sviscerato e costituisce il cuore dell'argomentazione a favore di una libertà accademica come diritto collettivo, minore attenzione è dedicata all'*accountability* interna alla comunità scientifica. Trattandosi di un principio professionale, il cuore del lavoro accademico risiede forse meno nel proclamare una verità “definitiva” e più nell'adesione a un processo scientifico, monitorato dalla comunità dei pari e basato su metodi condivisi. Pertanto, essendo un percorso in fieri, la responsabilità etica di sottoporre il proprio lavoro a critica costante resta un pilastro non meno importante della critica alle strutture di potere dominanti. Una disamina più approfondita andrebbe a rafforzare la nozione dell'intellettuale come «narratore della verità», nonché il tema della sua responsabilità sociale, sostenuto apertamente dal volume.

Tale questione resta però secondaria rispetto alla profondità dell'analisi proposta nei vari capitoli, che si poggia su una notevole conoscenza della principale letteratura del nord e del sud globale. Da ultimo, ciò che senza dubbio rimane, al termine della lettura, è la consapevolezza che la libertà accademica non è un dato acquisito, ma una conquista fragile da difendere quotidianamente attraverso un costante

<sup>11</sup> S. Doğan, *La libertà accademica nell'era dei mostri. Rischi e sfide*, cit., 245.

<sup>12</sup> *Idem*, 17.

<sup>13</sup> *Idem*, 18.

<sup>14</sup> *Idem*, 143-146.

impegno collettivo. Il concetto di cura, finora ignorato tanto dal dibattito accademico quanto dalle fonti sovranazionali, si presenta come una potente chiave di lettura dello stato della libertà accademica nel mondo contemporaneo, indicando allo stesso tempo la direzione da prendere per la sua salvaguardia. Il volume, riportando le storie di vita di tanti studiosi e studiose a rischio, è esso stesso un atto di cura verso i membri più vulnerabili delle nostre comunità accademiche. Pur non essendo l'unico, a mio parere esso si pone tra i contributi più importanti dell'Autrice, insieme all'invito a tutti gli studiosi e a tutte le studiose di coltivare la cura come pratica trasformativa dentro e fuori le università.