



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

8 • 1 • 2026



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, Daniela Vignati

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, Marzia 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, Mirko Della Malva

ISSN 2612-6672

doi: 10.54103/2612-6672/2026/8/1

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



INDICE

SAGGI

The “Proceduralization” of Democratic Innovations (DIs): an Analytical Framework for the Institutional Turn	
<i>Martina Trettel</i>	7
Per una critica del tecno-feudalesimo	
<i>Mauro Santaniello, Chiara Spiniello</i>	22
Intelligenza artificiale, oligopoli e rappresentatività: la compromessa eguaglianza costituzionale nell’epoca della Digital Economy	
<i>Carlo Piparo</i>	38
Verso una fenomenologia della necropolitica in America Latina:	
I popoli indigeni tra etnocidio, juvenicidio, ecocidio e resistenza biocentrica	
<i>Roberto Cammarata, Thomas Aureliani, Annaclara de Tuglie</i>	60
A Movement within the Movement: Kurdish Women Fighters and their Contribution to the Liberation Struggle	
<i>Giuseppe Acconcia, Lorenza Perini</i>	78
Retoriche geo-politiche e sicurezza alimentare dopo la crisi dei prezzi del 2022	
<i>Martino Tognocchi</i>	97
La paura come infrastruttura del potere. Dalla guerra al terrorismo alla sfida cinese	
<i>Ali Hassan Ali Hmood</i>	114

SEZIONE SPECIALE

LA PACE COME DIRITTO E ASPIRAZIONE

La depoliticizzazione della giustizia di transizione: paradigma tecnico, selettività e costruzione della pace	
<i>Jean Modeste Kouman</i>	130
La repressione delle iniziative per la pace in Italia nel dibattito parlamentare alla Camera (1949-1955): un problema di ordine pubblico o un problema politico?	
<i>Vittorio Lorenzo Tumeo</i>	146
Missioni militari internazionali in Africa, consenso dello stato territoriale e divieto dell’uso della forza: profili di legittimità nel diritto internazionale contemporaneo	
<i>Fatoumata Dianwara</i>	163

La partecipazione sociale alla Marcia Perugiaassisi della pace e della fraternità

“Imagine all the people” 2025

Tancredi Marini, Giulia Avellini, Francesco Fais

176

L’aspirazione alla Pace sociale e il senso della *Khūdī* nella filosofia di Muhammad

Allama Iqbal

Francesco Valacchi

195

L’AFRICA E LA SVOLTA DEL 1973: L’ONDA LUNGA DEL CONFLITTO ARABO-ISRAELIANO

L’Africa e la svolta del 1973: l’onda lunga del conflitto arabo-israeliano

Matteo D’Avanzo, Daniela Melfa, Laura Morreale, Maria Stella Rognoni, Corrado Tornimbeni

210

Alla prova dell’unità araba: le retrovie maghrebine nella guerra del 1973

Daniela Melfa

213

La cooperazione afro-araba e il conflitto arabo-israeliano:

apice e declino di una convergenza politica (1973-1986)

Laura Morreale

228

In bilico tra Israele e Palestina: l’Organizzazione dell’Unità Africana e la Guerra dello Yom Kippur

Matteo D’Avanzo

245

La lotta di liberazione nelle colonie portoghesi in Africa e la crisi mediorientale del 1973

Corrado Tornimbeni

261

La “carta israeliana”: lo Zaire di Mobutu dalla Guerra di ottobre alla ripresa delle relazioni diplomatiche bilaterali del 1973

Maria Stella Rognoni

281

RECENSIONI

Recensione. Elena Testi; *Genesis: soldi, crimine, impunità. Storia dell’estrema destra israeliana*, Feltrinelli, 2026

Chiara Migliori, Monica Macchi

299

AUTORI DI QUESTO NUMERO (IN ORDINE ALFABETICO)

Giuseppe Acconcia, Ali Hassan Ali Al hmoood, Thomas Aureliani, Giulia Avellini, Roberto Cammarata, Matteo D'Avanzo, Annaclara De Tuglie, Fatoumata Diawara, Francesco Fais, Jean Modeste Kouman, Monica Macchi, Tancredi Marini, Daniela Melfa, Chiara Migliori, Laura Morreale, Lorenza Perini, Carlo Piparo, Maria Stella Rognoni, Mauro Santaniello, Chiara Spiniello, Martino Tognocchi, Corrado Tornimbeni, Martina Trettel, Vittorio Lorenzo Tumeo, Francesco Valacchi.

8 • 1 • 2026



SAGGI

Martina Trettel, The “Proceduralization” of Democratic Innovations (DIs): an Analytical Framework for the Institutional Turn

Mauro Santaniello, Chiara Spiniello, Per una critica del tecno-feudalesimo

Carlo Piparo, Intelligenza artificiale, oligopoli e rappresentatività: la compromessa eguaglianza costituzionale nell'epoca della Digital Economy

Roberto Cammarata, Thomas Aureliani, Annaclara de Tuglie, Verso una fenomenologia della necropolitica in America Latina: I popoli indigeni tra etnocidio, *juvenicidio*, ecocidio e resistenza biocentrica

Giuseppe Acconcia, Lorenza Perini, A Movement within the Movement: Kurdish Women Fighters and their Contribution to the Liberation Struggle

Martino Tognocchi, Retoriche geo-politiche e sicurezza alimentare dopo la crisi dei prezzi del 2022

Ali Hassan Ali Hmood, La paura come infrastruttura del potere. Dalla guerra al terrorismo alla sfida cinese

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

8 • 1 • 2026



**The “Proceduralization” of Democratic
Innovations (DIs): an Analytical Framework
for the Institutional Turn**

Martina Trettel

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Saggi

THE “PROCEDURALIZATION” OF DEMOCRATIC
INNOVATIONS (DIs): AN ANALYTICAL FRAMEWORK FOR
THE INSTITUTIONAL TURNLA “PROCEDURALIZZAZIONE” DELLE INNOVAZIONI DEMOCRATICHE
(ID): UN QUADRO ANALITICO PER LA SVOLTA ISTITUZIONALE*Martina Trettel**

ABSTRACT

[Eng.] This article examines the institutionalization of democratic innovations within systems of public authority. While existing literature has largely focused on participatory processes as isolated events, the paper argues that democratic innovations are increasingly embedded within legal and administrative structures. Drawing on the concept of “proceduralization”, it develops an analytical framework structured around three dimensions: procedural integration, temporal stabilization, and accountability structuring. The framework is illustrated through two institutional examples: the participatory governance framework in Tuscany and the deliberative system of the German-speaking Community of Belgium. The article contributes to debates on democratic innovations by reframing participation as an institutional procedure and by highlighting the role of legal and administrative structures in shaping its effects.

Keywords: Democratic Innovations – Institutionalization – Participatory democracy – Proceduralization.

[It.] Questo articolo esamina l’istituzionalizzazione delle innovazioni democratiche all’interno delle istituzioni pubbliche. Mentre la letteratura esistente si è concentrata prevalentemente sui processi partecipativi come eventi isolati, il contributo sostiene che le innovazioni democratiche siano sempre più integrate nelle strutture ordinamentali e amministrative. Facendo riferimento al concetto di “proceduralizzazione”, l’articolo sviluppa un quadro analitico articolato su tre dimensioni: integrazione procedurale, stabilizzazione temporale e strutturazione dell’accountability. Il quadro viene illustrato attraverso due esempi empirici: il modello di governance partecipativa della regione Toscana e il sistema deliberativo della Comunità germanofona del Belgio. L’articolo contribuisce al dibattito sulle innovazioni democratiche riformulando la partecipazione come procedura istituzionale e mettendo in evidenza il ruolo delle strutture giuridiche e amministrative nel determinarne gli effetti.

Parole chiave: Innovazioni democratiche – Istituzionalizzazione – Democrazia partecipativa – Proceduralizzazione.

* Ricercatrice Senior, Istituto di Studi federali comparati – Eurac Research, Bolzano (martina.trettel@eurac.edu). Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco.



CONTENTS: 1. Introduction. 2. The Analytical Approach: Proceduralization and the Institutional Turn. 3. An Analytical Framework for Studying the Institutionalization of DIs. 3.1. Procedural Integration. 3.2. Temporal Stabilization. 3.3. Accountability Structuring. 3.4. Operationalization of the Analytical Framework. 4. Empirical Illustrations: Two Pathways of Institutionalization. 4.1. The Participatory Governance Framework of the Italian Region of Tuscany. 4.2. The Permanent Citizens' Council of the German-speaking Community of Belgium. 4.3. Comparative Synthesis. 5. Implications and Conclusions: Proceduralizing Democratic Innovations.



1. INTRODUCTION

In recent years, Democratic Innovations (DIs)¹ such as citizens' assemblies, participatory budgeting, and deliberative mini publics have proliferated across democratic systems. Originally conceived as experimental responses to declining trust in representative institutions and the perceived limits of majoritarian democracy, these mechanisms have increasingly become embedded within public governance structures. In many contexts, participation is no longer exceptional or *ad hoc* but is progressively integrated into the routine functioning of public authorities².

Despite this shift, much of the existing literature continues to analyze DIs as isolated democratic events. In fact, research has primarily focused on the design, deliberative quality, inclusiveness, and legitimacy of individual participatory processes³. While this body of work has generated fundamental insights, its predominantly event-centered perspective risks overlooking a significant empirical shift: the increasing institutionalization of DIs within systems of public authority.

This paper aims to address this gap by moving the analytical focus from isolated deliberative processes to the conditions under which DIs become stable components of democratic governance. Therefore, the central question guiding the analysis is how DIs become institutionalized within public decision-making systems.

The argument advanced here is that DIs become institutionalized through processes of proceduralization, whereby participatory and deliberative processes are progressively embedded within the legal and administrative procedures of public authorities. Drawing on the notion of proceduralization developed by Julia Black⁴, the paper conceptualizes institutionalization not merely as repetition or formal rec-

¹ In this paper Democratic Innovations are intended as "Processes or institutions that are new to a policy issue, policy role, or level of governance, and developed to reimagine and deepen the role of citizens in governance processes by increasing opportunities for participation, deliberation and influence". See S. Elstub, O. Escobar, *Defining and typologising democratic innovations*, in S. Elstub, O. Escobar (Eds.), *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, Edward Elgar Publishing, 2019, 11–31.

² See C. Johnson, J. Gastil, *Variations of institutional design for empowered deliberation*, in *Journal of Public Deliberation*, No. 1, 2015 and S. Ravazzi, *The Legal Institutionalisation of Public Deliberation and the Embeddedness in the Democratic System: The Italian Case*, in *Politics and Governance*, 2026, 1–19.

³ See in general on this: A. Bächtiger et al., *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford University Press, 2018.

⁴ J. Black, *Proceduralizing Regulation: Part I*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, No. 4, 2000, 597–614; the work of Black relies

ognition, but as the integration of DIs into the procedural architecture through which public decisions are produced and implemented. Understood this way, DIs do not only complement existing institutions; they become part of the rules and processes that structure public authority.

To analyze this shift, the paper adopts a concept-driven and institutionally oriented approach (Section 2), moving beyond the empirical description of participatory events toward a theoretical understanding of their systemic integration. It develops an original analytical framework structured around three interconnected dimensions: procedural integration, temporal stabilization, and accountability structuring. Together, these dimensions provide the conceptual tools to analyze how DIs are embedded within legal frameworks, routinized through administrative practice, and how they exert a tangible impact on decision-making processes (Section 3).

The way in which this framework works is subsequently demonstrated through two distinct empirical illustrations: the participatory governance model established by regional legislation in Tuscany (Italy), and the permanent deliberative system of the German-speaking Community of Belgium (Section 4). These cases were selected as representing divergent yet complementary pathways through which DIs are institutionalized into formal decision-making processes.

By focusing on the institutional and procedural conditions of participation, the paper contributes to ongoing debates on DIs and participatory governance in three ways. First, it reframes DIs as institutional components of public decision-making rather than isolated participatory experiments. Second, it introduces the concept of proceduralization as a key mechanism of institutionalization. Third, it offers an analytical framework that enables the systematic study of how DIs become embedded within systems of public authority.

2. THE ANALYTICAL APPROACH: PROCEDURALIZATION AND THE INSTITUTIONAL TURN

To investigate the transition of DIs from ephemeral experiments to permanent features of public governance, this article adopts an expansive, concept-driven, and institutionally oriented analytical approach. This choice is fundamentally dictated by the limitations of the “event-centered” paradigm that has largely dominated the study of participatory and deliberative processes in the last decades. Scholarly attention has been focused mainly on the internal micro-dynamics of individual participatory instances, measuring inclusiveness, the quality of discourse, and the psychological shifts in participants, often treating these processes as isolated experiments, detached from the legal and administrative structure of public authorities⁵. By contrast, the approach advanced here prioritizes what has been termed the “institutional turn”⁶, treating DIs not as a peripheral activity, but as an integrated feature of governance frameworks and institutional routines⁷.

on J. Habermas, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, MIT Press, 1996.

⁵ On the shift from forum-based analyses to a systemic perspective on deliberative democracy see J. Parkinson, J. Mansbridge (Eds.), *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*, Cambridge University Press, 2012, 1–5.

⁶ See G. Smith, *Survey Article Democratic Innovations: Bringing Theory and Practice into Dialogue*, in *Philosophy Compass*, No. 12, 2011, 895–901.

⁷ On this approach see A. Di Gregorio, *I modelli di democrazia deliberativa in Italia tra esperienze autoctone e ispirazioni comparate*, in A. Di Gregorio (Ed.), *Partecipazione, inclusione e Stato di diritto: per una visione solidale e partecipativa della democrazia costituzionale*, Giuffrè, 2026, 81 ss.

This analysis follows Giovanni Sartori's classical emphasis on conceptual clarity to ensure we are using precise vocabulary⁸. In the study of DIs, there is a common risk of conceptual stretching, where the term institutionalization is applied so broadly that it begins to cover almost any participatory activity, regardless of its actual legal weight. To avoid this lack of clarity, this paper focuses on the specific mechanics of *proceduralization*: the concrete ways in which participation is translated into formal rules. By using what Sartori calls a ladder of abstraction⁹, we can move beyond general descriptions and develop practical analytical tools. These tools allow us to distinguish between a participatory event and a deep structural change, making it possible to compare different legal and administrative systems without losing sight of their unique institutional characteristics.

This conceptual work is further anchored in an institutionally oriented perspective that draws significantly from the tradition of historical institutionalism and the study of institutional change. As Thelen has argued, institutions are far more than neutral functional arrangements or temporary responses to external shocks; they are the enduring products of historical processes and power dynamics that create path dependencies, structuring political life by defining the boundaries of what is possible and legitimate within a given system¹⁰. Applying this logic to the study of DIs implies that their institutionalization is not simply a matter of temporal frequency or administrative repetition, but a fundamental process of embedding participation into the very rules of the game that govern the institutions' *modus operandi*¹¹.

This institutional focus is further enriched by recognizing that the institutionalization of DIs does not occur in a *vacuum*, but within what recent literature describes as a broader democratic infrastructure¹². Therefore, institutionalization is not merely a legal act but a systemic effort to rebuild trust and enable new pathways of civic engagement by connecting scattered knowledge and fragmented practices into a coherent framework. This perspective suggests that proceduralization acts as a tool for resilience, allowing DIs to move from being episodic experiments to becoming durable tools that can withstand political shifts and crises. By viewing participation as a governance infrastructure, we move away from seeing it as a series of one-off meetings and begin to see it as a permanent public utility. In practical terms, this means public authorities (at different levels of government) treat citizen engagement as a structural component of governance. An infrastructure approach ensures that information flows systematically across different levels of government from the local neighborhood to the national parliament, creating a more coherent system in which the different levels complement each other rather than operate in isolation¹³. Without this infrastructure, public participation remains thin and disorganized; with it, participation becomes thick, meaning it is embedded in the daily work of government(s) and accessible to all citizens as a standard right of citizenship¹⁴.

The transition from theoretical experimentation to institutional reality is rarely a linear trajectory.

⁸ See G. Sartori, *Concept Misformation in Comparative Politics*, in *American Political Science Review*, No. 4, 1970, 1033–1053.

⁹ *Idem*, 1040.

¹⁰ See K. Thelen, *Historical Institutionalism in Comparative Politics*, in *Annual Review of Political Science*, 1999, 384.

¹¹ About institutional embedding of DIs see: S. Bussu et al., *Introduction: Embedding participatory governance*, in *Critical Policy Studies*, No. 2, 2022, 133–145.

¹² As noted in Nets4Dem, *Scoping Report: Governing with Citizens. Systematic Mapping of Democratic Innovations and Civil Society Engagement*, 2024, available at <https://nets4dem.eu/>, the shift toward a democratic infrastructure implies that participation must function as a stable utility within the state machinery, a view that provides empirical weight to the theoretical process of proceduralization.

¹³ On participatory democracy in multi-level contexts see U. Allegretti, *Participatory Democracy in Multi-Level States*, in C. Fraenkel-Haeblerle et al. (Eds.), *Citizen Participation in Multi-Level Democracies*, 2015, 127–154.

¹⁴ See T. Nabatchi, M. Leighninger, *Public Participation for 21st Century Democracy*, Jossey-Bass, 2015.

As Geissel observes, for DIs to achieve their transformative potential, they must move beyond mere symbolic gestures and exert a tangible impact on political outcomes and the distribution of power. This necessitates what can be viewed as a fundamental shift in the relationship between public institutions and citizens, from symbolic inclusion toward forms of participation that are more closely connected to decision-making processes¹⁵. Institutionalization, therefore, is best understood as a dual process. On the one hand, it involves a formal dimension, whereby innovations are legally anchored and regulated within the constitutional and administrative order. On the other hand, it entails a substantive dimension, whereby these practices are effectively embedded in the routines of public administrations. This distinction is crucial for the present analysis: it shows that the institutionalization of DIs is not merely a matter of adopting new legislation, but of transforming how citizen engagement is integrated into administrative routines¹⁶.

Because DIs are often undervalued by policymakers due to the friction between their transformative objectives and the rigid environments of traditional administration, their study requires an interdisciplinary bridge between political science and legal theory¹⁷. By focusing on the procedural architecture of participation, we can examine how legal norms, specifically within administrative and constitutional law, act as the essential scaffolding that supports these new democratic forms. This approach draws heavily on the concept of proceduralization that describes the mechanism by which public authorities internalize DIs, evolving them from discretionary political choices into predictable administrative sequences¹⁸.

In this sense, participation no longer functions as an external input that simply feeds into decision-making from the outside. Instead, it is incorporated into the internal functioning of public institutions. The relevance of participation then depends less on its existence as a separate process and more on how it is connected to decision-making procedures and how its outputs are treated within them¹⁹.

This shift also affects the basis on which decisions are justified. Decisions are no longer evaluated solely in terms of representative authorization, but also in relation to whether DIs have been carried out and whether their results have been taken into account. In this way, DIs become part of the procedural conditions under which decisions are considered legitimate²⁰.

At the same time, this development is inherently ambivalent. Embedding DIs within formal procedures can enhance their stability, visibility, and potential impact. However, it may also lead to forms of routinization in which participation is carried out as a procedural requirement without substantially influencing outcomes. In such cases, participatory processes risk becoming formal steps that accompany decision-making without shaping it in a meaningful way²¹.

The analytical framework developed in this paper is designed to capture this variation. It treats institutionalization not as a fixed outcome, but as a process that can take different forms depending on

¹⁵ See B. Geissel, *How to improve Democracy? Assessing the Reforms*, in B. Geissel, K. Newton (Eds.), *Evaluating Democratic Innovations. Curing the Democratic Malaise?*, 2012, 163–183.

¹⁶ S. Bussu et al., *Introduction: Embedding participatory governance*, cit., 135.

¹⁷ S. Ravazzi, *When a government attempts to institutionalize and regulate deliberative democracy: The how and why from a process-tracing perspective*, in *Critical Policy Studies*, No. 1, 2016, 79–100.

¹⁸ J. Black, *Proceduralizing Regulation: Part I*, cit. and J. Black, *Proceduralizing Regulation: Part II*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, No. 1, 2001, 33–58.

¹⁹ C. Opitz, *Democratic Innovations Administered: The Organisational Embeddedness of Public Administrators’ Attitudes Towards Participatory Policy Making*, in *Journal of Deliberative Democracy*, No. 1, 2024.

²⁰ On the “dual-track of legitimacy”, see Habermas, *Between Facts and Norms*, cit. 356–373.

²¹ On risks of formalization and bureaucratic absorption see D. Courant, *Institutionalizing deliberative mini-publics? Issues of legitimacy and power for randomly selected assemblies in political systems*, in *Critical Policy Studies*, No. 2, 2022, 162–180.

how participation is integrated into decision-making, how it is sustained over time, and how it generates obligations for public authorities. To analyse these dynamics, the following sections examine three dimensions: procedural integration, temporal stabilization, and accountability structuring.

By focusing on these dimensions, the framework makes it possible to assess how DIs operate within different institutional settings and to distinguish between forms of participation that remain peripheral and those that become consequential for decision-making.

3. AN ANALYTICAL FRAMEWORK FOR STUDYING THE INSTITUTIONALIZATION OF DIS

Building on the analytical approach outlined in the previous section, this article develops a framework for examining how DIs become embedded within systems of public authority. The framework is designed to capture the process of proceduralization, understood as the incorporation of DIs into the formal structures and routines through which public decisions are produced.

Rather than offering a typology of DIs, the framework operates as a heuristic device for analyzing institutionalization across different contexts. Its purpose is not to classify participatory and deliberative practices, but to identify the key dimensions through which they become institutionally consequential. In doing so, it provides a structured way to move beyond event-centered approaches and to examine DIs as components of governance arrangements.

The framework is structured around three analytical dimensions: procedural integration, temporal stabilization, and accountability structuring. These three dimensions are analytically distinct but interrelated, and together they capture the conditions under which participation is embedded, reproduced, and made effective within institutional settings.

3.1 Procedural Integration

The first dimension concerns the procedural integration of DIs within public decision-making processes. It addresses the extent to which participatory practices are connected to the formal sequences through which decisions are prepared, adopted, and implemented.

In event-centered analyses, DIs are often treated as external inputs that precede or accompany decision-making. By contrast, the notion of procedural integration focuses on whether participation is embedded within the institutionalized procedures of governance. This includes examining whether participatory mechanisms are linked to specific stages of policymaking, incorporated into legislative or administrative processes, or formally required as part of decision-making sequences²².

Procedural integration can vary significantly in degree. In weaker forms of procedural integration, DIs may remain loosely connected to decision-making, with no formal obligation for public authorities to engage with their outputs. In stronger forms of procedural integration, DIs may be embedded within legally or administratively defined procedures, with clearly specified roles, timelines, and points of interaction with decision-making bodies.

²² See G. Smith, *The institutionalization of deliberative democracy: democratic innovations and the deliberative system*, in *Journal of Zhejiang University*, No. 2, 2018, 5–18 and S. Ravazzi, *The Legal Institutionalisation of Public Deliberation and the Embeddedness in the Democratic System: The Italian Case*, cit.

From the perspective of proceduralization, this dimension captures the extent to which participation is transformed from a discretionary practice into a procedurally structured component of governance. It thus provides a first indicator of the institutional relevance of DIs.

3.2 Temporal Stabilization

The second dimension concerns the temporal stabilization of DIs. It examines whether participatory processes remain episodic and contingent, or whether they become recurrent and durable features of governance.

A defining feature of institutionalization is the shift from one-off or experimental initiatives to repeated and routinized practices. Temporal stabilization captures this transformation by focusing on the extent to which DIs are embedded within the ongoing temporal structures of public institutions. This includes whether participatory processes are organized on a recurring basis, whether their activation is linked to defined procedural triggers, and whether their continuation depends on discretionary political choices or on more stable institutional arrangements²³.

Where participatory practices remain sporadic or discretionary, they are typically activated in response to specific political initiatives and may not be repeated once concluded. In such cases, continuity is uncertain and participation retains an experimental character.

Where participatory practices are institutionally stabilized, by contrast, they are embedded within recurring cycles of governance and are supported by stable organizational and procedural arrangements. Their repetition is not contingent on political will alone but is anchored in institutional design.

Temporal stabilization is closely linked to processes of learning and adaptation. Recurrent DIs allow for the accumulation of experience, the refinement of procedures, and the development of administrative capacities. At the same time, repetition can generate path dependencies, as early design choices shape subsequent developments and constrain future institutional trajectories.

By analyzing temporal stabilization, the framework allows us to analyze how continuity and repetition transform DIs from episodic interventions into durable components of governance.

3.3 Accountability Structuring

The third dimension concerns the accountability structuring associated with DIs. It focuses on how participatory outputs are treated within systems of public authority and on the extent to which they generate obligations for decision-makers²⁴.

In many DIs, the relationship between citizens’ input and institutional decision-making remains weakly specified. Recommendations may be produced without clear expectations regarding whether, how, or by whom they should be considered. In such cases, participation risks remaining decoupled from decision-making, with limited capacity to shape outcomes.

From an institutional perspective, however, the significance of DIs depends on whether participatory outputs are connected to structured mechanisms of response, justification, or follow-up. Account-

²³ See OECD, *Eight Ways to Institutionalise Deliberative Democracy*: OECD Public Governance Policy Papers, 2021.

²⁴ See T. Pogrebinschi, M. Ryan, *Moving beyond input legitimacy: When do democratic innovations affect policy making?*, in *European Journal of Political Research*, No. 1, 2018, 135–152.

ability structuring captures this dimension by examining the extent to which participation gives rise to procedural expectations or duties on the part of public authorities.

Where accountability remains weakly structured, public authorities may acknowledge participatory outputs without being required to engage with them in a systematic way. There may be no obligation to provide feedback, to justify decisions considering participatory recommendations, or to demonstrate how input has been considered. The influence of citizens' participation therefore depends largely on political will.

Where accountability is institutionally structured, by contrast, participatory processes are linked to defined obligations within decision-making procedures. These may include requirements to provide a reasoned public response, to formally consider recommendations within a decision-making stage, or to justify departures from them. In such cases, participation becomes part of a procedural chain of justification, increasing its visibility and potential impact.

This dimension also relates to the broader question of authority. Even in the absence of legally binding powers, institutionalized DIs may exercise influence by shaping agendas, framing policy alternatives, and generating expectations of responsiveness. Accountability structuring therefore provides an analytical lens for assessing how DIs acquire practical authority within governance systems.

By focusing on the presence and form of response obligations, this dimension highlights how participation moves from being merely expressive to becoming institutionally consequential within decision-making processes.

3.4 Operationalization of the Analytical Framework

The analytical framework outlined above is synthesized in Table 1 (below), which operationalizes the three dimensions – procedural integration, temporal stabilization, and accountability structuring – into a set of guiding questions and observable indicators. The table is designed as a heuristic tool that facilitates the systematic application of the framework across different institutional contexts. Rather than providing a rigid classification, it identifies the key elements through which the proceduralizing of DIs can be empirically examined, namely how participation is embedded within decision-making procedures, how it is sustained over time, and how it generates obligations for public authorities. By structuring the analysis along these dimensions, the table enables a comparative reading of institutional configurations, making it possible to distinguish between forms of participation that remain peripheral and those that become procedurally consequential within systems of public authority²⁵.

²⁵ As noted by Ryan, the study of DIs has been characterized by a predominance of single-case analyses, highlighting the need for more systematic and comparative approaches; the analytical framework developed in this paper responds to this gap by providing a structured basis for cross-case comparison. See M. Ryan, *Comparative approaches to the study of democratic innovation*, in S. Elstub, O. Escobar (Eds.), *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, 2019, 73–92.

Dimension	Key Question	Mechanism	Institutional Effect
1. Procedural integration	How are DIs linked to decision-making and through which acts?	Legal and administrative procedures connect DIs to policy or legislation.	DIs are built into legal and institutional processes.
2. Temporal stabilization	Are DIs occasional or recurring, and how?	Permanent bodies, legal frameworks, or funding enable DIs to recur.	Participation becomes a stable practice, not just experimental.
3. Accountability structuring	How must authorities respond to participatory outputs?	Formal/informal duties to consider, justify, or respond to recommendations.	DIs create expectations for justification and responsiveness.

Table 1: Authors’ own elaboration

Taken together, the analytical framework and its operationalization provide a structured lens for examining how DIs are embedded within systems of public authority. By focusing on the three dimensions, the framework makes it possible to move beyond descriptive accounts of participation and to assess its institutional consequences in a systematic and comparative manner. The following section applies this framework to two empirical illustrations, showing how different configurations of these dimensions give rise to distinct pathways of proceduralization and varying degrees of institutional embedding.

4. EMPIRICAL ILLUSTRATIONS: TWO PATHWAYS OF INSTITUTIONALIZATION

This section applies the analytical framework developed above to two institutional examples: the participatory governance framework in the Italian region of Tuscany and the deliberative system centered on the Permanent Citizens’ Council of the German-speaking Community of Belgium. The aim is to illustrate how different configurations of procedural integration, temporal stabilization, and accountability structuring give rise to distinct pathways of proceduralization, while also demonstrating the analytical usefulness of the framework. The analysis does not aim to provide a comparison in a strict methodological sense, but rather to use these cases as illustrative configurations of institutionalization. To ensure consistency, both cases are examined systematically along the three dimensions identified above.

4.1. The Participatory Governance Framework of the Italian Region of Tuscany

The participatory governance framework of the Italian region of Tuscany is primarily structured through Regional Laws No. 69/2007 and No. 46/2013, which establish a system of public support for participatory processes promoted by local authorities and civil society actors²⁶. The framework is centered on a Regional Authority for Participation that evaluates, funds, and oversees participatory

²⁶ See M. Ciancaglini, *La democrazia partecipativa in Toscana: Note a margine della legge regionale n. 69/2007*, in *Osservatorio sulle Fonti on-line*, 2008, 1–28; V. De Santis, *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, in *Rivista dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2013.

projects, with the aim of fostering citizen involvement in public decision-making across policy areas. Participation is thus organized through a combination of legal provisions, administrative procedures, and project-based initiatives²⁷.

Coming now to the application of the analytical framework, starting from the perspective of *procedural integration*, DIs within the Tuscan framework are embedded primarily through administrative processes, as the law targets local authorities and civil society actors. Participation is not incorporated into legislative decision-making procedures but is connected to policy development and administrative action through a set of legally structured arrangements that regulate the design, funding, and implementation of participatory initiatives²⁸.

Where participation operates within this framework, it is activated by public authorities, and in some cases by civil society actors, through procedures that are legally defined but remain external to the core decision-making sequence. Participatory processes therefore contribute to policy development as structured inputs, but they do not form part of the formal steps through which decisions are taken. This configuration reflects a form of procedural integration in which participation is institutionally organized but only indirectly linked to the procedural pathways through which decisions are formally adopted.

In terms of *temporal stabilization*, the Tuscan model establishes participation as a recurrent and institutionally supported practice, rather than as a series of isolated experiments. The presence of a permanent institutional infrastructure, most notably the Authority for participation, ensures continuity and provides ongoing organizational support.

At the same time, participatory processes remain partly initiative-based. Their activation depends on proposals submitted by public authorities or civil society actors, as well as on the allocation of resources within the framework²⁹. As a result, participation is not fully embedded within automatic or mandatory procedural cycles but instead combines elements of institutional continuity with forms of discretionary activation. As a result, DIs acquire continuity and visibility, but their influence on decision-making outcomes remains conditional on the discretionary choices of those empowered to activate them.

With regard to *accountability structuring*, the Tuscan framework relies primarily on soft mechanisms of response and justification. While participatory processes are designed to inform decision-making, public authorities are not subject to formalized obligations to adopt the outputs produced.

Where participatory outputs are transmitted to decision-makers, expectations of follow-up remain largely informal. There are limited procedural requirements to provide reasoned responses or to justify decisions in light of participatory recommendations³⁰. As a result, the relationship between participation and decision-making remains loosely coupled, and the influence of DIs depends significantly on political and administrative uptake.

This configuration reflects a form of accountability structuring in which participation generates limited procedural obligations, thereby constraining its capacity to become fully consequential within decision-making processes.

²⁷ See R. Lewansky, *Institutionalizing deliberative democracy: the “Tuscany laboratory”*, in *Journal of Public Deliberation*, No. 1, 2013, 1–18.

²⁸ See M. Picchi, *La partecipazione all’attività legislativa e amministrativa della Regione Toscana*, in *Federalismi.it*, No. 7, 2012.

²⁹ M. Brunazzo, *Istituzionalizzare la partecipazione? Le leggi sulla partecipazione in Italia*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, No. 3, 2017, 837–864.

³⁰ R. Lewansky, *Institutionalizing deliberative democracy*, cit., 1 ss.

4.2. The Permanent Citizens’ Council of the German-speaking Community of Belgium

The deliberative system centered on the Permanent Citizens’ Council of the German-speaking Community of Belgium represents a distinctive model of DI embedded within a parliamentary framework. Established by decree in 2019, the system institutionalizes citizen participation through a permanent deliberative body composed of randomly selected citizens, which is tasked with initiating and organizing citizens’ assemblies.

The functioning of the system is structured in successive stages. The citizens’ council identifies and selects policy topics, on the basis of which citizens’ assemblies are convened. These assemblies, also composed through sortition, deliberate on the selected issues over a defined period and produce a set of recommendations. The outcomes are then formally transmitted to the parliament of the German-speaking Community of Belgium, which is required to examine them and provide a reasoned response within the parliamentary process³¹.

From the perspective of *procedural integration*, the Belgian model exhibits a high degree of embedding within parliamentary procedures. Participatory processes are not positioned alongside decision-making but are incorporated into a procedurally defined sequence within the legislative process. The institutional design creates a structured linkage between citizen deliberation and parliamentary activity. Topics identified by the citizens’ council feed into deliberative processes whose outputs are formally transmitted to the parliament and taken up within its internal procedures. In this way, participation is connected to specific stages of legislative activity, particularly in relation to agenda-setting and parliamentary deliberation. Hence, DIs become part of the procedural pathway through which parliamentary institutions organize discussion and prepare decisions, rather than remaining external to them. Although participatory processes do not replace representative authority, they are institutionally positioned within the procedural structure of parliament. This configuration reflects a form of procedural integration in which DIs are directly incorporated into parliamentary procedures, giving them a structured and visible role within the functioning of representative institutions.

With respect to *temporal stabilization*, the Belgian model exhibits a highly institutionalized form of continuity. The citizens’ council is established as a permanent body, and the organization of citizens’ assemblies follows a recurring and procedurally defined pattern linked to parliamentary activity. Participation is therefore not contingent on ad hoc political decisions, but is embedded within a stable institutional design that ensures continuity over time. The activation of deliberative processes does not depend on external initiative or discretionary funding but is anchored in an ongoing institutional cycle that connects agenda-setting, deliberation, and parliamentary follow-up. This configuration reflects a form of temporal stabilization in which DIs are fully integrated into the regular functioning of parliamentary institutions, ensuring both continuity and predictability in their operation.

About *accountability structuring*, the Belgian model is characterized by formalized mechanisms of response and justification within parliamentary procedures. Participatory outputs are not merely transmitted to decision-makers but are incorporated into a process that requires the parliament of the Ger-

³¹ C. Niessen, M. Reuchamps, *Institutionalising Citizen Deliberation in Parliament: The Permanent Citizens’ Dialogue in the German-speaking Community of Belgium*, in *Parliamentary Affairs*, No. 1, 2022, 135–153, Pautsch, *Institutionalisierte Deliberation*, in *Verfassungsblog*, 15 May 2025 and N. Junius, *What about elite manipulation in deliberative mini-publics?: Examining threats and resilience in the Ostbelgien model*, in *European Political Science Review*, No. 3, 2025, 420–421.

man-speaking Community of Belgium to engage with them. Where recommendations produced by citizens' assemblies are submitted, elected representatives are required to examine them and provide a reasoned public response. This ensures that participatory outputs are not only received but also formally addressed within parliamentary activity. Although the recommendations are not legally binding, these obligations establish a systematic link between participation and decision-making. In this configuration, participation gives rise to institutionalized duties of consideration and justification, strengthening its relevance within legislative activity and enhancing its capacity to shape decision-making outcomes.

4.3. *Comparative Synthesis*

The analysis of the Tuscan and Belgian cases highlights how different configurations of procedural integration, temporal stabilization, and accountability structuring give rise to distinct pathways of proceduralization. While both cases reflect a broader process of institutionalization of DIs, they do so through different institutional arrangements.

The Tuscan framework illustrates a model of administrative proceduralization, in which participation is embedded within administrative governance through legally structured but flexible arrangements. Participatory processes are connected to policymaking yet remain external to the core procedural sequences through which decisions are formally adopted. Although supported by a stable institutional infrastructure, participation retains a partly initiative-based character and generates only limited obligations for public authorities. As a result, DIs acquire continuity and visibility, but their capacity to shape decision-making outcomes remains contingent on the discretionary choices of the actors entitled to activate these processes.

By contrast, the Belgian *Bürgerdialog* represents a model of parliamentary proceduralization, characterized by a stronger and more direct integration of participation within legislative procedures. Participatory processes are embedded in a defined institutional sequence that links agenda-setting, deliberation, and parliamentary follow-up. This configuration ensures both temporal continuity and structured accountability, as elected representatives are required to engage with participatory outputs through formalized mechanisms of response. In this case, DIs are not only stabilized but also positioned within the procedural architecture of representative institutions.

The comparison between these two configurations underscores the analytical value of distinguishing between multiple dimensions of institutionalization, in line with earlier calls for systematic comparative frameworks³². In particular, it highlights the central role of procedural integration and accountability structuring in determining whether participation remains consultative or becomes institutionally consequential. While temporal stabilization contributes to the durability of participatory practices, it is the combination of integration within decision-making procedures and the existence of structured obligations of response that ultimately shapes their capacity to influence governance.

More broadly, the analysis shows that the institutionalization of DIs is not a uniform process but depends on how participation is articulated with existing institutional structures. Administrative and parliamentary settings provide different opportunities and constraints for proceduralization, resulting in

³² On the need for analytical frameworks that distinguish between different institutional features of democratic innovations in order to enable systematic comparison. See G. Smith, *Studying democratic innovations: An analytical framework*, in G. Smith (Ed.), *Democratic Innovations*, Cambridge University Press, 2009, 12–31.

distinct forms of embedding, authority, and effectiveness.

The comparative insights are summarized in the following table, which presents the two illustrations along the three analytical dimensions. The table highlights the contrasting configurations of proceduralization and provides a concise overview of how DIs are embedded, stabilized, and rendered consequential within the two institutional settings.

Dimension and Key Question	Empirical Illustrations	Mechanism	Institutional Effect
1. Procedural Integration How are DIs linked to decision-making procedures and through which acts?	Tuscany (Italy)	Regional Laws No. 69/2007 and 46/2013 establish procedures for initiating DIs and create the Regional Authority for Participation.	DIs are integrated into administrative and policy-making procedures, linking deliberation to regional decisions.
	German-speaking Community (Belgium)	Decree of 25 February 2019 institutionalizes a permanent Citizens’ Council and randomly selected Citizens’ Assemblies.	DIs become structurally integrated within the parliamentary structure, allowing citizens to propose topics.
2. Temporal Stabilization Do DIs occur only occasionally or are they recurring practices?	Tuscany (Italy)	Legal framework, funding, and the Regional Authority allow for the repeated organization of DIs across policy areas.	DIs become recurring governance practices, though activation still depends on political or administrative initiative.
	German-speaking Community (Belgium)	Creation of a permanent Citizens’ Council responsible for organizing recurring assemblies through standardized procedures.	DIs become a stable, permanent institutional component of the parliamentary system.
3. Accountability Structuring How are public authorities required to respond to participatory outputs?	Tuscany (Italy)	Regional procedures require authorities to consider results and communicate how they are taken into account.	DIs generate expectations of responsiveness and justification without imposing binding obligations.
	German-speaking Community (Belgium)	The parliamentary decree requires the Parliament to publicly respond to recommendations formulated by the assemblies.	DIs create formalized accountability mechanisms linking deliberation and parliamentary justification.

Table 2: Authors’ own elaboration

5. IMPLICATIONS AND CONCLUSIONS: PROCEDURALIZING DEMOCRATIC INNOVATIONS

This paper argued that the institutionalization of DIs is best understood not simply as their diffusion or repetition, but as a process of proceduralization through which participation becomes embedded within the institutional and procedural structures of public authority. To develop this argument, the paper adopted a concept-driven and institutionally oriented approach and proposed an analytical framework structured around three dimensions – procedural integration, temporal stabilization, and accountability structuring.

The application of this framework to two institutional examples, the participatory governance framework in Tuscany in Italy and the deliberative system centered on the Permanent Citizens' Council of the German-speaking Community of Belgium, has illustrated how different configurations of these dimensions give rise to distinct pathways of proceduralization. The Tuscan case reflects a form of administrative proceduralization, characterized by structured but only partially consequential participation, while the Belgian model exemplifies parliamentary proceduralization, in which participation is more directly embedded within legislative procedures and supported by stronger mechanisms of accountability. These findings demonstrate that the institutionalization of DIs is not a uniform process but depends on how participation is articulated with existing institutional structures.

A first implication concerns how DIs are evaluated. Much of the existing literature has focused on deliberative quality, inclusiveness, and legitimacy, often treating participatory processes as isolated events. While these dimensions remain important, they are insufficient to capture the role of DIs once they become institutionalized. As participatory mechanisms are integrated into governance systems, their significance increasingly depends on their institutional effects – that is, on how they shape decision-making processes, influence policy outcomes, and interact with existing forms of public authority. The analytical focus therefore shifts from assessing participation in isolation to examining how it operates within broader institutional configurations³³.

A second implication concerns the conceptualization of participation itself. As DIs become institutionalized, participation is no longer adequately understood as an external input into decision-making, but rather as part of the procedural architecture through which public authority is exercised. This challenges the tendency to conceptualize participation and representation as distinct or competing models of democracy, as recent scholarship has instead emphasized their integration within hybrid democratic systems and deliberative institutional arrangements³⁴. Participatory and representative mechanisms increasingly operate through shared institutional procedures, with DIs contributing to the internal re-configuration of representative institutions. This perspective also highlights the central role of legal and administrative structures in shaping democratic practices, reinforcing the need for interdisciplinary approaches that bring together political science and legal analysis.

A third implication concerns the ambivalent character of proceduralization. While embedding DIs within institutional procedures can enhance their stability, visibility, and potential impact, it does not automatically lead to more democratic outcomes. Proceduralization may strengthen participation by creating clearer connections to decision-making and by establishing expectations of accountability, but it may also produce forms of formalization and bureaucratization that limit the transformative potential of participatory practices. The framework developed in this paper does not resolve this tension but provides analytical tools to identify and assess it by examining how procedural integration, temporal stabilization, and accountability structuring interact in different institutional contexts.

These findings open several avenues for future research. First, the framework could be applied to a

³³ For approaches that emphasize the importance of assessing democratic innovations in terms of their impact on decision-making processes, policy outcomes, and institutional configuration see J. Gastil, T. Nabatchi, *Democracy in Motion: Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement*, Oxford University Press, 2012, 25–44 and B. Geissel, K. Newton (Eds.), *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?*, 2012, 9–23.

³⁴ N. Urbinati, M. Warren, *The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory*, in J. Parkinson, J. Mansbridge (Eds.), *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*, Cambridge University Press, 2012, 387–412.

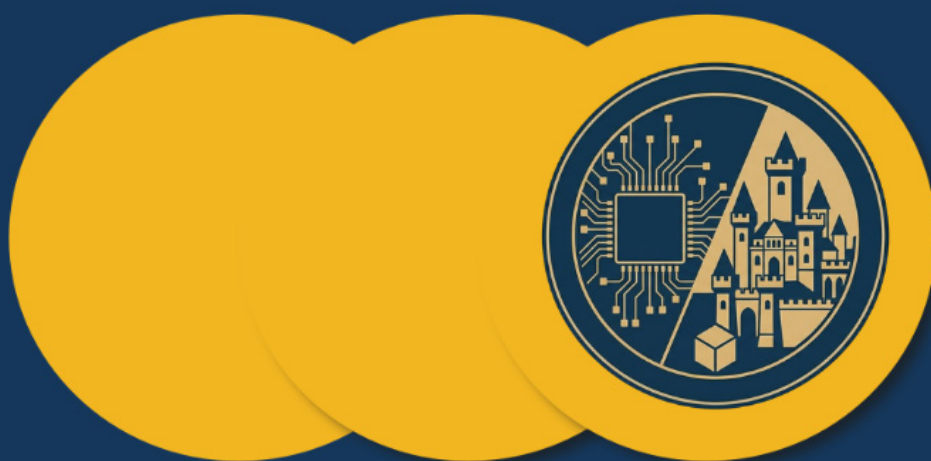
broader range of institutional contexts to test its analytical reach and to refine the distinction between different pathways of proceduralization. In particular, comparative work could explore how variations in legal systems, administrative traditions, and political structures shape the institutional embedding of DIs. Second, further research could investigate more systematically the conditions under which proceduralization enhances democratic responsiveness and accountability, as opposed to producing formalized yet politically marginal forms of participation. This would require closer attention to the interaction between participatory procedures and decision-making practices in concrete policy settings. Third, the framework could be extended to examine the role of bureaucratic actors and administrative capacities in enabling or constraining the institutionalization of participation, an aspect that remains largely underexplored.

More broadly, the analysis suggests that the study of DIs needs to move beyond an event-centered perspective and engage more directly with the institutional conditions of participation. This involves paying closer attention to legal frameworks, administrative structures, and procedural arrangements that shape how participation operates within systems of public authority.

If institutions can be understood, following Douglass North, as the “rules of the game” that structure social and political interaction, then the institutionalization of DIs represents an ongoing transformation of the rules through which democratic governance is organized³⁵. Understanding this transformation is essential not only for assessing the role of participation in contemporary democracies, but also for reflecting on the future development of democratic institutions.

³⁵ D. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990, 3.

8 • 1 • 2026



Per una critica del tecnofeudalesimo
Mauro Santaniello, Chiara Spiniello

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Saggi

PER UNA CRITICA DEL TECNO-FEUDALESIMO

TOWARDS A CRITIQUE OF TECHNO-FEUDALISM

*Mauro Santaniello, Chiara Spiniello** ORCID: MS 0000-0001-5582-622X CS 0009-0006-4735-2515

ABSTRACT

[It.] Negli ultimi anni la letteratura in tema di tecno-feudalesimo è cresciuta in modo significativo. Pur muovendo dall'esegesi della stessa, questo saggio ne mette in discussione le premesse e ne propone un parziale superamento. L'argomentazione si sviluppa lungo tre direttrici: (i) collocare la nozione nel quadro delle trasformazioni dello spazio digitale; (ii) riconcettualizzare il rapporto tra Stato e corporation digitali; (iii) indagare l'intreccio tra potere e conoscenza che struttura l'assetto tecno-feudale. In chiusura, il contributo offre un bilancio critico del concetto di tecno-feudalesimo, mettendone in luce limiti e potenzialità euristiche.

Parole chiave: Tecno-feudalesimo – Corporation digitali – Stato costituzionale di diritto – Sovranità digitale – Cyberspazio.

[Eng.] Over recent years, the literature on techno-feudalism has expanded considerably. Whilst taking as its point of departure an exegesis of that literature, this essay subjects its premises to scrutiny and proposes a partial rethinking that moves beyond it. The argument proceeds along three lines: (i) situating the notion within the broader transformations of the digital sphere; (ii) reconceptualising the relationship between the state and digital corporations; and (iii) examining the entanglement of power and knowledge that structures the techno-feudal configuration. In conclusion, the contribution offers a critical appraisal of the concept of techno-feudalism, highlighting its limitations and heuristic potential.

Keywords: Technofeudalism – Digital Corporations – Constitutional Rule-of-Law State – Digital Sovereignty – Cyberspace.

* Mauro Santaniello è Professore Associato in Scienza politica presso il Dipartimento di Scienze Aziendali - Management e Innovation Systems (DISA-MIS), Università degli Studi di Salerno (ror: 0192m2k53), msantaniello@unisa.it. Chiara Spiniello è Assegnista di Ricerca in Scienza politica presso il Dipartimento di Scienze Aziendali - Management e Innovation Systems (DISA-MIS), Università degli Studi di Salerno (ror: 0192m2k53). I paragrafi 1 e 4 sono attribuibili a Chiara Spiniello, mentre i paragrafi 2 e 5 a Mauro Santaniello; il paragrafo 3 e le conclusioni (par. 6) sono scritti congiuntamente. Il presente contributo è uno dei risultati delle attività di ricerca svolte nell'ambito del progetto PRIN 2022K1T-SBC - Digital Sovereignty in Comparative Perspective: State Authority, Corporate Power and Fundamental Rights in Cyberspace (CUP Master D53D23007300006). Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. Corresponding author: Mauro Santaniello



SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. Fortezza Cyberspazio. 3. Lo Stato e le Corporation digitali. 4. (cosa resta de) I fondamenti costitutivi dello Stato costituzionale. 5. Monasteri, Cattedrali e Tecnopoli. 6. Conclusioni.



1. INTRODUZIONE

Poteri privati che agiscono «con forme di cogenza e autorità pubbliche»¹, le *Big Tech* fondano la loro egemonia su meccanismi di governance opachi e inaccessibili e, estendendo la loro influenza sulle leve economiche che muovono l'odierna società – nell'ambito della quale la rendita ha preso il posto del profitto² – concorrono a definire la conformazione di uno spazio cibernetico i cui tratti sono sempre più simili alla rete vassalla dei sistemi politici e sociali d'epoca feudale³. Tale immagine, in cui sembra riecheggiare lo scenario delineato da Blankenship nella sua distopia cyberpunk⁴, è stata peraltro ripresa di recente dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, che nel far riferimento ai «grandi proprietari del web», li ha definiti come «figure di neo-feudatari del Terzo millennio [...] che aspirano a vedersi affidare signorie nella dimensione pubblica, per gestire parti dei beni comuni rappresentati dal cyberspazio [...] quasi usurpatori delle sovranità democratiche»⁵.

Di «rifeudalizzazione della sfera pubblica», in riferimento allo «stretto intrecciarsi dell'ambito pubblico con quello privato», del resto parlava già Habermas nel (lontano) 1962⁶. Tuttavia, è proprio nello spazio cibernetico che forme feudali di rapporti giuridici, politici, economici e sociali vanno strutturandosi più

¹ Così G.M. Lombardi, *Potere privato e diritti fondamentali*, Giappichelli, 1970, 45.

Il tema del rapporto tra poteri pubblici e privati non è certamente nuovo alla riflessione giuridica, si citano qui due grandi classici, rispettivamente della dottrina giusprivatista e costituzionalista, C.M. Bianca, *Le autorità private*, Jovene, 1977 e M. Esposito, *Profili costituzionali dell'autonomia privata*, Cedam, 2003. In argomento si vedano altresì i recenti contributi di G. Di Gaspare, *Poteri privati e Corporation nella globalizzazione*, in *Diritto pubblico*, No. 3, 2021, 847-869; C. Pinelli, *Il costituzionalismo di fronte ai nuovi poteri privati*, in *Economia pubblica*, No. 1, 2023; E. Cremona et al. *I poteri privati nell'era digitale. Libertà costituzionali, regolazione del mercato, tutela dei diritti*, Edizioni scientifiche italiane, 2023; L. Torchia, *Poteri pubblici e poteri privati nel mondo digitale*, in *il Mulino*, No. 1, 2024, 14-33; M.R. Ferrarese, *Poteri nuovi: privati, penetranti, opachi*, il Mulino, 2024.

² La principale fonte di guadagno delle *Big Tech* non deriva dalla vendita di prodotti o servizi, ma dall'estrazione di rendite dalle piattaforme: proprio come i signori feudali riscuotevano tributi da chi coltivava la loro terra, le *Big Tech* prelevano rendite da chi utilizza i loro domini digitali, imponendo commissioni e condizioni nei *marketplace* e negli *app store*, monetizzando l'accesso e la visibilità tramite algoritmi proprietari e pubblicità comportamentale, e consolidano la dipendenza degli utenti.

Sul punto G. Varoufakis, *Technofeudalism: What Killed Capitalism*, Bodley Head, 2023, 50 ss. nonché C. Durand, *Techno-féodalisme: Critique de l'économie numérique*, Zones, 2020, 152-164.

³ Cfr. M. Santaniello, *Fortezza Internet. L'incastellamento del cyberspazio e il regime feudale della cyber security*, in A. Amoretti (a cura di), *Per una cultura della sicurezza democratica*, Rubbettino, 2021, 131-148.

⁴ Loyd Blankenship descrive, infatti, un processo di corporativizzazione della società, in cui le mega corporation assommano funzioni tipicamente statuali e ridisegnano gli equilibri di governo. Ne deriva un contesto deregolamentato in cui la cittadinanza perde centralità e viene ricondotta a ruoli funzionali all'impresa (lavoratori, clienti, creditori, azionisti), entro rapporti di dipendenza e protezione. Il risultato è un assetto vicino a un "tecno-feudalesimo", con poteri privati che operano come *fiefdoms* e incidono sulla vita individuale e sugli spazi urbani, sempre più instabili e securitizzati. Cfr. L. Blankenship, *Gurps Cyberpunk: High-tech Low-life Roleplaying*, Steve Jackson Games, 1990.

⁵ Cfr. Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella alla Cerimonia di consegna dell'onorificenza accademica di Dottore honoris causa dall'Università di Aix-Marseille: «L'ordre international entre règles, coopération, compétition et nouveaux expansionnismes», 5 febbraio 2025.

⁶ J. Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Hermann Luchterhand, 1962; trad. it. A. Illuminati, F. Masini, W. Perretta (a cura di), *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Laterza, 1971.

rapidamente – e con più estese conseguenze. Priva di ancoraggio territoriale e incline a oltrepassare ordinamenti e confini, la Rete presenta una dinamica intrinsecamente liminale, difficilmente catturabile dagli apparati regolatori classici, e innesca forme di ordine spontaneo⁷ simili alle architetture relazionali dell'esperienza feudale. Come argomenta Joel Kotkin nel suo “The coming of Neo feudalism – a warning to the global middle class”⁸, le infrastrutture digitali – assurgendo al ruolo detenuto durante il feudalesimo dalla terra – sono divenute il baricentro del potere: poche piattaforme⁹ controllano le *information pipelines*¹⁰, definiscono regole d'accesso e di visibilità e praticano un *enforcement* privato che genera rendite e pedaggi in ingresso, riproducendo una gerarchia di signorie digitali su territori non geografici¹¹. Elemento fondamentale per l'esercizio di tale autorità è il c.d. «potere dei dati»¹², ossia la capacità delle architetture di rete di estrarre, inferire e intervenire sui comportamenti e sui mercati grazie al controllo, di fatto, esclusivo di dati, infrastrutture e algoritmi¹³ che determina una concentrazione di potere politico ed economico nelle loro mani. Questo «uso [...] di strategie tecnopolitiche digitali per colpire le vulnerabilità delle istituzioni [...], perseguendo il controllo della regolazione del mercato»¹⁴ è ciò che Petter Törnberg definisce *piattaformizzazione*, una pratica messa in atto al fine di rivendicare una supremazia regolatoria, che si svincola dal e si sottrae al controllo statale, mettendo (conseguentemente) in discussione la distinzione tra potere economico delle corporation e sovranità politica degli Stati. Collaborando (e, talvolta, competendo) con lo Stato, le corporation digitali «mettono in scena una politica che sfida le prerogative del Leviatano»¹⁵: avocando a sé funzioni tipicamente sovrane – quali moneta¹⁶, giurisdizione¹⁷, sicurezza¹⁸, forme surrogate di *welfare*¹⁹, orientamento dell'opinione pubblica e influenza sui flussi elettorali²⁰, riconfigurazione dei mercati del la-

⁷ Così A. Venanzoni, *Neofeudalesimo digitale: Internet e l'emersione degli Stati privati*, in *MediaLaws*, No. 3, 2020, 180.

⁸ Edito da Encounter Books, 2020.

⁹ Si accoglie qui la tesi sostenuta da Srnicek nel suo fondamentale volume *Platform Capitalism*, secondo cui le piattaforme sono «infrastrutture digitali che consentono l'interazione tra due o più gruppi. Esse si collocano pertanto come intermediari che mettono in contatto utenti diversi: clienti, inserzionisti, fornitori di servizi, produttori, fornitori e persino oggetti fisici». Cfr. N. Srnicek, *Platform capitalism*, Polity Press, 2016, 48.

¹⁰ Per *information pipelines* si intende l'insieme delle infrastrutture e canali di instradamento dell'informazione (motori di ricerca, social network, piattaforme di distribuzione e monetizzazione) che filtrano, gerarchizzano e distribuiscono contenuti e dati, determinando accesso, visibilità e ricavi nello spazio digitale.

¹¹ Così J. Kotkin, *The coming of Neo feudalism*, cit., 46-56.

Rileva ricordare che l'analisi di Kotkin si focalizza principalmente sull'aspetto sociale dell'avvento del “neo-feudalesimo”. Egli sostiene, in particolare, che, così come nella società feudale vi fosse una rigida organizzazione in ceti con distribuzione del potere per delega personale; nell'ordine digitale attuale, un nesso oligarchia–clerisy ricalca nobiltà e clero (primo e secondo stato), mentre “sotto” si assottiglia lo *yeomanry*, la forza lavoro che assume tratti quasi-servili per mancanza di asset e mobilità.

¹² Cfr. J. Peck, R. Phillips, *The platform conjuncture*, in *Sociologica*, No. 14, 2020, 73-99. S. Zuboff, *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, PublicAffairs, 2019, 118-136.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Cfr. P. Törnberg, *Platforms as States: The Rise of Governance through Data Power*, in O. Söderström and A. Datta (eds.), *Data Power in Action*, Bristol University Press, 2025, 43.

¹⁵ Cfr. M. Frapporti, *The Politics of Platforms. Exploring Platforms' Infrastructural Role and Power*, in S. Mezzadra, N. Cuppini, M. Frapporti, M. Pirone, (Eds.) *Capitalism in the Platform Age*. Springer, 2024, 82.

¹⁶ Ne sono un esempio *Libra* (poi ribattezzata *Diem*), la “cryptovaluta di Facebook”, o i vari tentativi messi a punto da Apple. In argomento N. Bilotta, F. Botti, *Libra and the others: The future of digital money*, *LAI Papers*, No. 19, 2022.

¹⁷ Primariamente la questione della moderazione dei contenuti sulle piattaforme digitali. Sul punto, tra gli altri, G. Gori, *Social media ed elezioni. I limiti del diritto e il rischio di una modulated democracy*, in G.L. Conti, M. Pietrangeli, F. Romano (a cura di), *Social media e diritti. Diritto e social media*, ESI, 2018, 203 ss.

¹⁸ U. Sommer, E. Matania, N. Hassid, *The rise of companies in the cyber era and the pursuant shift in national security*, in *Political Science*, No. 75, 2023, 140-164.

¹⁹ Ad esempio, nell'ambito della sanità Amazon, Starbucks e Uber/Lyft hanno introdotto – per i propri dipendenti – un rimborso viaggi per cure non disponibili nello Stato di residenza (come interruzione di gravidanza, ecc.).

²⁰ Sul punto si rinvia a C. Spiniello, *La tenuta della “democrazia elettorale” nell'era digitale*, in *Nuovi Autoritarismi E Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società (NAD-DIS)*, No. 7, 2025, 213-227.

voro²¹ –, esse agiscono come istituzioni politiche di fatto. Tale esito, tuttavia, è stato reso possibile (anche) dall'applicazione di legislazioni statali e sovrastatali²², le quali hanno delineato «un'architettura della Rete nella quale le *tech companies* [potessero] prosperare»²³; ragione per cui la tesi secondo cui lo Stato – amputato dei suoi elementi fondamentali e, di conseguenza, incapace di disciplinare il cyberspazio – sia destinato ad eclissarli è, in realtà, del tutto fuorviante.

In questo senso, pur muovendo dall'esegesi della principale dottrina in argomento, il contenuto delle pagine a seguire ne rappresenta, al contempo, un arricchimento e (in qualche misura) un superamento. Il saggio ruota, nello specifico, intorno a tre direttrici di riflessione sul concetto di tecno-feudalesimo e sulle modalità di esercizio del potere pubblico-privato dentro e attraverso la rete.

Il primo nucleo tematico concerne l'inquadramento del tecno-feudalesimo nel contesto delle trasformazioni dello spazio cibernetico: nel sostenere che la feudalizzazione del cyberspazio costituisce un esito diretto del «processo di fortificazione della rete» qui teorizzato, si mostra come tale processo abbia generato una peculiare configurazione tecnopolitica, la quale distingue il tecno-feudalesimo dal feudalesimo tradizionale lungo dimensioni cruciali per analizzare e comprendere il portato giuridico-istituzionale delle nuove architetture del potere digitale.

Il secondo nucleo di riflessione è teso a riconcettualizzare il rapporto tra Stato e corporation digitali, assumendo che, anziché rappresentare due entità distinte, agiscano come un unico sistema sovrano entro cui, storicamente, si realizzano contingenti configurazioni di distribuzione del potere tra le diverse entità che lo compongono. In virtù di questo *continuum* di poteri pubblico-privati, ci si interroga – conseguentemente – sulla ri-definizione dei lineamenti classici dello Stato costituzionale di diritto: la sovra-ordinazione della Costituzione, il principio di legalità, la sovranità, la tutela dei diritti fondamentali²⁴. Contestualmente, uno spazio d'analisi è dedicato al concetto di sovranità digitale, centrale nel discorso sul tecno-feudalesimo, il quale assume – tuttavia – una connotazione politica totalmente differente rispetto a quella profilata dalle teorie sul ritorno dello Stato e della regolamentazione.

Il terzo asse argomentativo esamina l'intreccio tra potere e conoscenza nella configurazione tecno-feudale. Ivi si sostiene che la “fortezza” digitale eretta dalle grandi corporation opera al contempo come monastero e come cattedrale: come monastero, concentra, produce e custodisce il sapere; come cattedrale, lo mette in forma, ne governa la circolazione e ne ritualizza l'uso. Sul versante monastico, data center, algoritmi e software proprietari danno luogo a un sapere chiuso, sottratto allo scrutinio pubblico e protetto da barriere tecniche e geo-organizzative. Sul versante cattedrale, quel sapere è messo in scena attraverso formati performativi — feed, sistemi di raccomandazione, *micro-targeting* — che ne governano l'esposizione e la personalizzazione nelle pratiche quotidiane degli utenti, fino a dar luogo a routine formative ritualizzate nella nuova cattedrale digitale.

Da ultimo, le riflessioni proposte vengono ricondotte a sistema al fine di tracciare un bilancio del

²¹ Cfr. B. Filippo, M. Dif-Pradalier, J. Tiberghien. *Project Full Title Platform Labour in Urban Spaces: Fairness, Welfare, development - Report on new skills for platform economy and about the emerging scenarios fostered by the training program*, 2022. Consultabile all'indirizzo online: deliverable-d4-3.pdf.

²² Come più avanti si dirà, le corporation digitali si originano da decisioni sovrane e muovono nell'ambito di un quadro normativo statuale che ne definisce diritti, doveri e responsabilità.

²³ Cfr. M. Betzu, *Poteri pubblici e poteri privati nel mondo digitale*, in *La Rivista “Gruppo di Pisa”*, No. 2, 2021, 170 nonché Id., *I baroni del digitale*, Editoriale Scientifica, 2022, 25-26.

²⁴ Così come definiti da E. Cheli, *I fondamenti dello “Stato costituzionale”*, relazione al Convegno su “Lo Stato costituzionale. I fondamenti e la tutela”, organizzato dall'Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma 27-28 ottobre 2005.

concetto di tecno-feudalesimo, evidenziandone i limiti e le potenzialità euristiche.

2. FORTEZZA CYBERSPAZIO

Qualsiasi riflessione sulle forme politiche del digitale non può prescindere dalla comprensione delle sue architetture e dei cambiamenti materiali introdotti negli ultimi due decenni dalle grandi corporation digitali. Da infrastruttura pubblica e decentralizzata la rete è stata trasformata in un sistema oligopolistico basato su spazi di interazione proprietari e flussi di comunicazione sempre più simili alle forme *one-to-many* tipiche del broadcasting e, per quanto concerne le pratiche di sorveglianza elettronica di massa, *many-to-one*²⁵. In termini analitici, questo processo di trasformazione del cyberspazio può essere ricostruito a partire da due dinamiche intrecciate: la polarizzazione e la securitizzazione. Per polarizzazione intendiamo un'evoluzione del concetto di piattaforma, che ne supera la presunta neutralità per sottolinearne la dimensione architettonica e totalizzante: entità capaci di inglobare l'intero *stack* digitale – dall'infrastruttura alla gestione dei dati, dai protocolli ai dispositivi – configurandosi come monadi digitali in grado di controllare, in modo capillare, gli usi e le pratiche comunicative. Questo processo di concentrazione ha prodotto una nuova forma di potere che combina capacità infrastrutturali, controllo dei dati e potere normativo. Tale potere si basa sulla progressiva integrazione verticale di tali soggetti lungo l'intero ecosistema digitale, che produce distinte architetture multilivello che inglobano le dimensioni materiali, sociali e politiche del mondo contemporaneo: i tecnopoli. Ciascuna delle grandi corporation digitali – Apple, Meta, Google (Alphabet), Amazon, Microsoft, ma anche le cinesi Alibaba, Tencent, ByteDance – si è rapidamente espansa lungo tutti i livelli della rete, debordando dal livello delle applicazioni, da cui tipicamente nasce, fino a conquistare posizioni dominanti sui livelli delle infrastrutture fisiche, della gestione dati, dell'hardware e delle interfacce utente. In tal modo, aspetti critici della governance della rete degli anni '90 – come l'interoperabilità e la cooperazione tra servizi e sistemi eterogenei – sono sfumati in una nuova architettura, in cui pochi sistemi globali integrano al proprio interno l'intero *stack* della comunicazione digitale. Apple, ad esempio, produce software, dispositivi, sistemi operativi e piattaforme di distribuzione che compongono un universo chiuso in cui l'accesso alle informazioni e alle risorse è rigidamente mediato dall'impresa stessa. In modo simile, Amazon, nata come piattaforma di e-commerce, possiede oggi un'estesa rete di data center e infrastrutture cloud tramite Amazon Web Services (AWS), fornisce servizi di piattaforma per sviluppatori e aziende, e gestisce direttamente applicazioni e marketplace rivolti agli utenti finali. Microsoft integra verticalmente la propria filiera attraverso i data center di Azure, il sistema operativo Windows e la suite di produttività Office 365, fino ad arrivare a piattaforme collaborative come Teams. Google controlla la rete a partire dall'infrastruttura fisica – con cavi sottomarini e data center globali – fino al sistema operativo Android e ai servizi applicativi come Gmail, Maps e YouTube, creando un ecosistema chiuso e autosufficiente. Meta, pur focalizzandosi principalmente sul livello applicativo con piattaforme come Facebook, Instagram e WhatsApp, ha investito in infrastrutture proprie, inclusi data center e dorsali in fibra ottica, e sviluppa tecnologie di rete come Terragraph, espandendo il suo controllo anche sugli strati più profondi della rete. Questi esempi mostrano come le *Big Tech* realizzino un'integrazione verticale che consente

²⁵ Cfr. N. Srnicek, *Platform capitalism*, cit., nonché S. Zuboff, *The Age of Surveillance Capitalism*, cit.

loro di governare simultaneamente più livelli della rete – dall’infrastruttura alla piattaforma, dall’*hardware* fino ai servizi finali – consolidando così un controllo autonomo sui flussi di comunicazione di miliardi di utenti. Laddove la modernità geopolitica si fondava sul principio orizzontale del territorio e dello Stato-nazione, l’ordine computazionale contemporaneo è dunque strutturalmente verticale: un insieme di strati tecnologici e normativi che collegano il piano fisico delle infrastrutture a quello algoritmico dell’utente. Un polo tecnologico che produce ciò che Bratton²⁶ chiama “platform sovereignty” e “cloud feudalism”: una nuova forma di potere in cui la legittimità politica e la regolazione sociale emergono dal funzionamento tecnico dei tecnopoli, più che da istituzioni statali o normative tradizionali. In questo senso, il potere dei tecnopoli si manifesta come una forma di “biopolitica computazionale”, dove l’utente è allo stesso tempo produttore e prodotto di dati. Il processo di polarizzazione delle architetture di rete rende la governance stessa una funzione computazionale. I tecnopoli non si limitano a supportare la sovranità, ma la generano. Riprendendo Bratton, «it is not the state as a machine, but the machine as the state»²⁷. I tecnopoli incarnano questa logica nella misura in cui i protocolli, gli algoritmi, i dispositivi e le infrastrutture da essi sviluppate sostituiscono le istituzioni pubbliche nella produzione di norme, visibilità e decisione.

Da questa prospettiva, la dialettica da analizzare non è più dunque quella tra «networks and states»²⁸, ossia tra reti distribuite e Stati centralizzati, ma tra Stati e nuovi attori tecno-politici che esercitano funzioni di sovranità *de facto* in uno spazio sociale che coincide con quello della rete.

La seconda dinamica trasformativa della rete è la securitizzazione: il progressivo abbandono dell’immagine del mercato globale autoregolantesi, che aveva guidato l’espansione di Internet negli anni Novanta, a favore della visione di una fortezza assediata²⁹. L’emergere del paradigma della cybersecurity ha ridefinito l’intero ecosistema digitale: infrastrutture protette da filtri e firewalls, protocolli basati su certificazioni centralizzate, dispositivi sottoposti a controlli preventivi, dati custoditi in grandi centri di calcolo e accessibili solo attraverso policy opache e algoritmi proprietari. Questa trasformazione è stata guidata tanto dalle esigenze di sicurezza degli Stati (militarizzazione, *intelligence*, difesa da minacce ibride) quanto dagli interessi economici delle corporation, che hanno trovato nel discorso securitario una potente legittimazione per consolidare la propria centralità. Seguendo la prospettiva della Scuola di Copenaghen, la securitizzazione consiste in un insieme di pratiche discorsive attraverso le quali un attore politico definisce un determinato fenomeno come minaccia esistenziale, giustificando così l’adozione di misure straordinarie³⁰. Applicata al contesto digitale, tale dinamica si manifesta quando governi, organizzazioni internazionali e corporation globali costruiscono la sicurezza cibernetica come priorità strategica, trasformando questioni tecniche in temi di sicurezza nazionale e geopolitica. Ad esempio, Hansen e Nissenbaum³¹ mostrano come le narrazioni politiche attorno al “cyberterrorismo” abbiano contribuito a ridefinire il cyberspazio come dominio di conflitto, legittimando interventi normativi e infrastrutturali straordinari. Allo stesso modo, Deibert³² sottolinea come la crescente interconnessione globale abbia

²⁶ B.H. Bratton, *The Stack: On Software and Sovereignty*, The MIT Press, 2016.

²⁷ *Idem*, 8.

²⁸ M.L. Mueller, *Networks and States: The Global Politics of Internet Governance*, The MIT Press, 2010.

²⁹ Cfr. M. Santaniello, *Fortezza Internet. L’incastellamento del cyberspazio*, cit., 135.

³⁰ Cfr. B. Buzan, O. Wæver, J. de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, 1998, 21 ss.

³¹ Cfr. L. Hansen, H. Nissenbaum, *Digital Disaster, Cyber Security, and the Copenhagen School*, in *International Studies Quarterly*, 53, 2009, 1155–1175.

³² Cfr. R.J. Deibert, *Black Code: Surveillance, Privacy, and the Dark Side of the Internet*, McClelland & Stewart, 2013, 115 ss.

spinto gli Stati a militarizzare la rete e a rafforzare il controllo sulle infrastrutture critiche, fondendo le dimensioni di sicurezza nazionale, economia e sovranità. Da parte sua, Dunn Cavelty³³ mette in luce come la securitizzazione del cyberspazio sia spesso guidata da narrazioni di crisi e vulnerabilità che esagerano i rischi per mobilitare risorse e consenso politico, contribuendo alla formazione di un'agenda securitaria che amplia il ruolo dello Stato nel dominio digitale. Allo stesso modo, Eriksson e Giacomello³⁴ analizzano il modo in cui la politica internazionale abbia progressivamente assimilato il cyberspazio tra gli ambiti della sicurezza strategica, mentre Balzacq³⁵ evidenzia come la securitizzazione non sia soltanto un atto discorsivo, ma un processo relazionale e pratico, in cui istituzioni, norme e tecnologie contribuiscono a ridefinire i confini del “sicuro” e dell’“insicuro”. Altri autori, come Klimburg³⁶ e Carr³⁷, hanno esplorato la dimensione geopolitica della securitizzazione della rete, sottolineando come le grandi potenze utilizzino il cyberspazio per proiettare influenza e riaffermare la propria sovranità tecnologica. Questo processo non solo ridefinisce il ruolo dello Stato, ma coinvolge anche le grandi corporation digitali, che, grazie al controllo delle infrastrutture e delle piattaforme globali, diventano attori centrali nella costruzione e nell'attuazione delle politiche di sicurezza cibernetica. La securitizzazione del cyberspazio si configura, dunque, come un processo politico complesso e multilivello, che intreccia discorsi, istituzioni, pratiche tecnologiche e strategie geopolitiche, ridefinendo profondamente le dinamiche di potere e la governance della rete.

La combinazione fra polarizzazione e securitizzazione produce quello che possiamo definire un processo di fortificazione del cyberspazio. La rete, da spazio distribuito, aperto e cooperativo, si è progressivamente trasformata in un ambiente delimitato da confini rigidi, sorvegliato in maniera capillare, ossessivamente protetto dall'esterno e gerarchizzato al proprio interno. In questo nuovo scenario, il confine fra Stato e tecnopolo diventa sempre più labile: la *weaponization* delle infrastrutture digitali, la geopoliticizzazione delle piattaforme e le battaglie per la sovranità digitale mostrano come gli stessi strumenti tecnologici possano essere usati come armi, come leve di potere geopolitico o come strumenti di controllo sovrano.

La formula “Polarizzazione + Securitizzazione = Fortificazione” sintetizza dunque la dinamica che ha dato origine alla Fortezza Cyberspazio. Essa non rappresenta solo un'evoluzione tecnica, ma un mutamento tecnopolitico che ridefinisce le condizioni stesse della cittadinanza digitale: gli utenti, come i sudditi nelle società feudali, cedono quote crescenti di autonomia e di diritti in cambio di protezione, sicurezza e accesso ai beni comuni digitali custoditi nei recinti delle grandi corporation.

Assumere la fortezza come metafora-guida del cyberspazio consente di cogliere l'intreccio fra trasformazioni architetture della rete (centralizzazione, delimitazione, gerarchizzazione) e riassetto di governance (militarizzazione, sorveglianza, feudalizzazione delle funzioni pubbliche). Tale “incastellamento” conduce da un modello originariamente distribuito, aperto e orizzontale a uno spazio digitale polarizzato e securitizzato, in cui poteri privati esercitano prerogative tipiche della sfera pubblica.

In termini analitici, la Fortezza Cyberspazio designa dunque: (i) un artefatto (confini, bastioni, porte

³³ Cfr. M.D. Cavelty, *Cyber-security and threat politics: US efforts to secure the information age*, Routledge, 2008, 234 ss.

³⁴ Cfr. J. Eriksson, G. Giacomello, *The Information Revolution, Security and International Relations: (IR)relevant Theory?*, in *International Political Science Review*, No. 27, 2006, 221-244.

³⁵ Cfr. T. Balzacq (Ed.), *Securitization Theory. How Security Problems Emerge and Dissolve*, Routledge, 2011, 15-33.

³⁶ A. Klimburg, *The Darkening Web: The War for Cyberspace*, Penguin Press, 2017.

³⁷ M. Carr, *Public-private partnerships in national cyber-security strategies*, in *International Affairs*, No. 92, 2016, 43-62.

e torri dell'infrastruttura e delle interfacce) e (ii) un regime di governo (allocazione selettiva di accessi, autorizzazioni e sanzioni; *ban power*; giurisdizioni private; co-produzione di standard e compliance). Tale duplicità spiega perché la feudalizzazione non sia un accidente retorico, ma la grammatica istituzionale del potere digitale contemporaneo.

In questo quadro, la fortificazione del cyberspazio non è interpretabile come il risultato di una pura logica di concentrazione economica o di un inevitabile sviluppo tecnologico: essa è l'esito di una riconfigurazione dei rapporti di potere in cui Stati e tecnopoli si co-determinano, definendo nuove architetture di controllo e di governance. È proprio a partire da questa interdipendenza – e dalla progressiva ibridazione fra autorità pubbliche e poteri privati – che diventa necessario interrogarsi sul nesso tra Stato, corporation e sovranità digitale, oggetto del paragrafo seguente.

3. LO STATO E LE CORPORATION DIGITALI

L'idea che Stato e corporation siano sfere separate è un costrutto recente dell'immaginario statalista più che un dato storico. Le corporation moderne emergono dentro decisioni sovrane: sono abilitate da atti pubblici (concessioni, *charters*, codici societari) che conferiscono personalità giuridica, capacità patrimoniale e privilegi specifici. Sul piano giuridico, questa impostazione rientra nella c.d. "concession theory": la corporation è creatura dell'ordinamento, cioè un'entità artificiale che deve la sua esistenza alla volontà del sovrano e rimane, per ciò stesso, giustificabile e regolabile in quanto espressione di autorità pubblica. La dottrina contemporanea ne ricostruisce l'evoluzione e la persistenza, mostrando come anche oggi l'esistenza e l'operatività societaria dipendano da poteri statali (costituzione legale, mercati dei capitali, responsabilità limitata, procedure fallimentari)³⁸.

Sul piano storico-istituzionale, le prime grandi compagnie non furono meri attori "di mercato", ma organi delegati di governo. Il caso paradigmatico è la *East India Company*, cui la Corona e il Parlamento inglesi affidarono funzioni tipicamente sovrane (fisco, giustizia, guerra e diplomazia) in Asia: una "company-state" che amministrava territori, riscuoteva tasse e stipulava trattati. Di qui l'espressione "corporate sovereignty" per definire l'intreccio tra prerogative pubbliche e forma societaria nell'età moderna.

Nel lungo Ottocento, la modernizzazione del diritto societario non "liberalizza" la corporation fuori dallo Stato: ne riplasma i confini. La storia giuridica inglese mostra che lo sviluppo della *joint-stock company* fu il risultato di scelte normative controverse (dal *Bubble Act* alle riforme ottocentesche)³⁹ che ridefinirono quando e come gruppi privati potessero assumere personalità collettiva e raccogliere capitali. La forma impresa, dunque, non precede la politica: è una tecnica giuridica pubblica per organizzare produzione, rischio, investimento e responsabilità. Anche negli Stati Uniti l'ascesa della grande impresa è un processo eminentemente politico. William Roy documenta come la "corporate revolution" non fu guidata dall'efficienza

³⁸ In argomento, tra gli altri, J. Hardman, *The making of corporate legal concession theory*, in *Oxford journal of legal studies*, No. 44, 2024, 181-199; A. Rangchian, S.E. Lajevardi, *Concession and Chartered Companies in the Context of Public Law*, in *Public Law Studies Quarterly*, No. 52, 2022, 1819-1842; S.J. Padfield, *Corporate Social Responsibility & Concession Theory*, in *William & Mary Business Law Review*, No. 6, 2015, 4-35.

Degna di nota è anche la tesi proposta da M. Calise, *Da sponda a sponda: la metamorfosi corporativa tra Europa e America*, Annali ISAP, No. 2, 1994, 1-33.

³⁹ Approvato dal Parlamento britannico nel 1720 (per poi essere abrogato nel 1825), all'indomani della c.d. *South Sea Bubble*, il *Bubble Act* nacque al fine di reprimere la proliferazione di società per azioni non autorizzate e le raccolte speculative, imponendo che le *joint-stock companies* potessero operare solo con carta reale o atto del Parlamento. Sul punto R. Harris, *The Bubble Act: Its Passage and Its Effects on Business Organization*, in *The Journal of Economic History*, Vol. 54, No. 3, 1994, 610-27.

tecnologica, ma da conflitti e scelte istituzionali che socializzarono il capitale dentro la forma-corporation, conferendole privilegi legali e capacità di coordinamento prima impossibili⁴⁰. La corporation, in questa lettura, è un veicolo di potere pubblico-privato che nasce dalla (e riproduce la) sovranità statale.

Nel Novecento e oltre, le multinazionali non si “sostituiscono” agli Stati: operano piuttosto in continuità strutturale con essi, negoziandone regole, standard e giurisdizioni. La storiografia sulla *global history* dell’impresa⁴¹ parla di “Leviatani” privati che sfidano il controllo statale su temi globali (merci, ambiente, finanza, diritti umani, migrazioni), ma ciò è possibile proprio perché ordinamenti nazionali e regimi internazionali li abilitano (personalità giuridica transnazionale, protezione degli investimenti, standard contabili, mercati finanziari). La “diffusione” del potere descritta da Susan Strange non è quindi fuga dallo Stato, bensì riorganizzazione della sovranità attraverso reti pubblico-private che mantengono una coproduzione del governo economico⁴². Ne discende una tesi dirompente: storicamente, Stato e corporation sono contigui perché la seconda è forma tecnica della prima per governare risorse, territori e popolazioni; e la prima, a sua volta, si serve stabilmente della seconda per estendere capacità regolative e fiscali, dentro e oltre i confini. Dalle *chartered companies* coloniali alle *utilities* ottocentesche, fino alle piattaforme e ai giganti infrastrutturali contemporanei, la linea di continuità è l’origine e la legittimazione pubblica del potere societario. In breve: la corporation non è “fuori” dallo Stato; è uno dei suoi modi storici di esistere, agire e proiettarsi nell’economia mondiale.

L’idea che Stato e corporation non siano entità separate rappresenta un punto di partenza, ma non basta. Van Apeldoorn e De Graaff mostrano come la corporation sia fin dalle origini una creazione politica: non solo unità economica, ma istituzione resa possibile da precise scelte statali e dal quadro normativo che ne ha definito diritti, doveri e responsabilità⁴³.

La sua natura politica si manifesta attraverso diversi volti del potere: quello “comportamentale”, visibile nelle pratiche di lobbying e di influenza diretta sulle politiche pubbliche; quello “strutturale”, meno visibile ma più profondo, che permette alle corporation di orientare l’agenda e perfino le preferenze collettive, facendo apparire come naturale e legittimo un ordine sociale plasmato dagli interessi del capitale. Lo Stato, lungi dall’essere contrapposto, è parte integrante di questa dinamica: ha storicamente plasmato la forma-corporation e continua a garantirne le condizioni di riproduzione, mentre le corporation contribuiscono a definire gli spazi e i limiti di azione del potere pubblico.

Le piattaforme digitali rappresentano l’ultima metamorfosi di un intreccio antico tra poteri pubblici e privati. Come osservano Amoretti e Santaniello, il dibattito sulla “fine dello Stato” promosso negli anni Novanta da visioni cyber-libertarie si è rivelato illusorio⁴⁴. L’11 settembre 2001 e, più tardi, la crescente centralità della sicurezza informatica e dei dati hanno mostrato che il Leviatano non si è ritirato, ma ha rinegoziato i confini della propria autorità con le corporation globali.

La sovranità digitale emerge così come campo conteso, nel quale alcuni Stati (Stati Uniti, Cina) hanno già conquistato un margine di autonomia grazie al controllo delle proprie piattaforme, mentre altri (Eu-

⁴⁰ G.R. William, *Socializing Capital: The Rise of the Large Industrial Corporation in America*, Princeton University Press, 1997.

⁴¹ A.D. Chandler, B. Mazlish (Eds.), *Leviathans: Multinational corporations and the new global history*, Cambridge University Press, 2005, 1-18.

⁴² S. Strange, *Big Business and the State*, in *Millennium Journal of International Studies* 20, No. 2, 199, 245-50.

⁴³ B. Van Apeldoorn, N. de Graaff. *The Corporation in Political Science*, in G. Baars, A. Spicer (Eds.), *The Corporation. A Critical, Multi-Disciplinary Handbook*, Cambridge University Press, 2017, 134-159.

⁴⁴ F. Amoretti, M. Santaniello, *La corporation digitale pensa il mondo*, in C. Morganti, C. Palazzolo (a cura di), *I Soggetti e le azioni della politica nella storia del pensiero*, ETS, 2023, 77-93.

ropa, India, Russia) cercano di raggiungerla o di non rimanere colonie digitali. In questa partita, attori pubblici e privati non si fronteggiano come blocchi distinti: sono co-protagonisti, che si contendono e si scambiano porzioni di sovranità. Le Big Tech – Google, Apple, Amazon, Meta, Microsoft – svolgono funzioni un tempo monopolio degli Stati: amministrano identità digitali, controllano flussi informativi, regolano l'accesso allo spazio pubblico della comunicazione. Tuttavia, ciò non significa che gli Stati siano usciti di scena: al contrario, continuano a garantire i presupposti legali e geopolitici del potere delle piattaforme (brevetti, protezione giuridica, infrastrutture materiali, mercati finanziari). La “supremazia relativa” delle *Big Tech* dipende dunque tanto dalla loro posizione infrastrutturale quanto dal riconoscimento e dal sostegno pubblico che ne abilitano l'azione.

In questo senso, la corporation digitale incarna la continuità storica di cui parlano Calise e altri autori⁴⁵: non entità separata dallo Stato, ma suo prolungamento e insieme suo contrappeso. Essa è oggi lo strumento attraverso cui si ridefiniscono i margini della sovranità, mostrando che l'opposizione Stato–mercato non spiega più la realtà della governance globale. La vera posta in gioco è la ibridazione strutturale.

4. (COSA RESTA DE) I FONDAMENTI COSTITUTIVI DELLO STATO COSTITUZIONALE

In un assetto di governo in cui lo spazio pubblico digitale è retto da un *continuum* di poteri pubblici e privati che negoziano e condividono, più che contrapporsi, le prerogative sovrane, diviene dirimente interrogarsi sulla configurazione – o, meglio, ri-configurazione – dei pilastri che storicamente concorrono a definire lo Stato costituzionale: (i) la sovra-ordinazione della Costituzione, (ii) il principio di legalità, (iii) la sovranità, (iv) la tutela dei diritti fondamentali⁴⁶.

(i) *La sovra-ordinazione della Costituzione*

Shoshana Zuboff nel suo “*The Age of Surveillance Capitalism*” dedica uno spazio di riflessione al ruolo assolto dalle Costituzioni nell'ecosistema digitale, sostenendo che queste, e in particolare la Costituzione statunitense e il suo primo emendamento in materia di *free speech*⁴⁷, sia stato «sfruttato come scudo per una serie di pratiche innovative che sono antidemocratiche per fini e conseguenze e di fatto distruggono i valori del primo emendamento, finalizzati a proteggere l'individuo da ogni abuso di poteri»⁴⁸. Questa

⁴⁵ M. Calise, *Da sponda a sponda: la metamorfosi*, cit.; B. Van Apeldoorn, N. de Graaff. *The Corporation in Political Science*, cit.; A. Musacchio, S.G. Lazzarini. *Reinventing State Capitalism. Leviathan in Business, Brazil and Beyond*, Harvard University Press, 2014.

⁴⁶ Seguendo la ripartizione operata E. Cheli, *I fondamenti dello “Stato costituzionale”*, cit.

⁴⁷ Nell'elaborazione statunitense della libertà di espressione, un passaggio decisivo è costituito dalla dottrina del “clear and present danger”, formulata dal giudice della Corte Suprema O.W. Holmes in occasione del caso *Schenck v. United States* (1919). Secondo tale interpretazione le restrizioni al *free speech* sono ammissibili nei casi in cui le parole, per contesto e natura, creano un rischio imminente e concreto di produrre quei danni sostanziali che il legislatore ha titolo a prevenire; la verifica è una questione di prossimità e grado (più stringente, ad esempio, in tempo di guerra rispetto alla pace). Pur legittimando limiti, l'impostazione richiede tuttavia che ogni restrizione superi uno scrutinio rigoroso (*strict scrutiny*), basato sulla necessità della misura e inesistenza di alternative meno invasive, a tutela di un interesse pubblico concorrente. Cfr. O. Pollicino, *La prospettiva costituzionale sulla libertà di espressione nell'era di Internet*, in *MediaLaws*, No. 1, 2018, 16-15.

Una critica serrata alla giurisprudenza in materia di *free speech*, definita «ciò che si può definire una giurisprudenza-zombie della libertà di espressione: un corpo dottrinale spogliato del suo spirito animatore di eguaglianza espressiva e asservito al potere economico», è stata avanzata da J.E. Cohen, *The Zombie First Amendment*, in *W. & Mary L. Rev.*, Vol. 56, No. 1119, 2015, 1121-1132.

⁴⁸ Così S. Zuboff, *The Age of Surveillance Capitalism*, cit., 79.

lettura – che afferma in sintesi come un’interpretazione dogmatica del principio di libertà di parola abbia impedito di analizzare criticamente l’avvento di nuovi mercati e modelli economici che, pur rivendicando la protezione costituzionale, hanno finito per minare gli stessi valori democratici sanciti dalla Costituzione – offre supporto all’argomento secondo cui la Costituzione continua, nell’era digitale, ad operare di fatto come norma preordinata che irradia criteri di validità, interpretazione e rimedio in tutte le sedi, siano esse pubbliche o private. Nel *continuum* Stato–corporation digitali, la funzione della Costituzione resta, cioè, sostanzialmente regolatrice e, anzi, viene spesso invocata come cornice legittimante dell’esercizio di poteri privati e della loro gestione di funzioni d’interesse pubblico, filtrando l’esternalizzazione delle funzioni statali verso il privato e proceduralizzando l’esercizio di tali poteri. Rappresenta un (ulteriore) esempio di siffatta pratica – paradigmatico, peraltro, per comprendere come l’utilizzo strumentale dei Testi fondamentali travalichi la dimensione nazionale per inserirsi in quella sovranazionale – l’interpretazione proposta per l’art.16 della Carta europea dei diritti fondamentali dell’Unione europea in materia di libertà d’iniziativa economica. Dopo Lisbona, la Corte di giustizia dell’UE ha progressivamente tradotto la libertà d’impresa in un diritto fondamentale autonomo e, in più occasioni, in uno scudo contro obblighi tecnici generalizzati imposti ad intermediari digitali⁴⁹, impiegando in tal modo un precetto “costituzionale” europeo per legittimare l’autonomia regolativa privata delle piattaforme e per filtrare (o alzare la soglia di giustificazione di) misure pubbliche su dati, algoritmi e infrastrutture di rete. Ciò non deve, tuttavia, sorprendere: la contiguità che si rinviene nel rapporto tra Stati e corporation digitali anima parimenti la relazione tra queste ultime e le Costituzioni – che di quegli Stati costituiscono il fondamento ordinamentale. D’altra parte, se è indubbio che le Carte costituzionali – come ha sostenuto autorevole dottrina nel parlare delle c.d. «clausole di eternità»⁵⁰ – rispondono «a esigenze che non attengono alla sfera politica contingente, bensì a percorsi di ‘lunga durata’, in grado di impegnare la vita e gli sviluppi di una comunità anche rispetto alle generazioni future»⁵¹; è pur sempre vero che le Stesse nascono nell’alveo di una certa congiuntura storica – incorporando gli equilibri, i conflitti e i compromessi propri di quel frangente – e si evolvono, nella sponda offerta all’interpretazione dei loro principi, a seconda del «momento costituzionale»⁵².

(ii) *Il principio di legalità*

Poiché lo spazio virtuale è globale mentre gli Stati operano entro confini territoriali, nell’intreccio di poteri pubblico-privati l’attuazione del principio di legalità – che si sostanzia, grossomodo, nella previsione di un adeguato livello di codificazione delle regole di governance del digitale, sia dal punto di vista sostanziale che procedurale – non si esaurisce nell’intervento pubblico ma obbliga le stesse corporation a “correggere la propria legge”, introducendo garanzie di equità e trasparenza procedurale nei loro ordinamenti interni. Tale processo, come può intuirsi, tramuta una governance privata in regolamentazione alternativa dello spazio pubblico, facilmente suscettibile di assumere caratteri opachi, volatili e asimme-

⁴⁹ In particolare, nelle sentenze *Scarlet Extended* (C-70/10) e *SABAM v. Netlog* (C-360/10) la CGUE ha qualificato gli ordini di filtrare *ex ante* l’intero traffico degli utenti come interferenze particolarmente incisive nella libertà d’impresa, poiché costringono i provider a predisporre, a proprie spese, sistemi permanenti, complessi e onerosi; dunque, sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti. Sul punto N. O’Connor, *Business Freedoms and Fundamental Rights in European Union Law*, in *Oxford Studies in European Law*, 2024, 91-134.

⁵⁰ Così Peter Häberle, *Stato costituzionale. Sviluppo storico*, in *Enciclopedia giuridica*, XXX, Istituto della Enciclopedia italiana, 2000.

⁵¹ Cfr. E. Cheli, *I fondamenti dello “Stato costituzionale”*, cit., 2-3.

⁵² B. Ackerman, *We the People, Volume 1: Foundations*, Harvard University Press, 1991 e Id. *We the People, Volume 2: Transformations*, Harvard University Press, 1998.

trici: le piattaforme digitali producono, infatti, regole generali (*ToS*, *Community Standards*, *Acceptable Use Policies*) spesso modificabili unilateralmente e applicabili *erga omnes* agli utenti di qualunque giurisdizione⁵³. Ciò comporta l'esercizio di una triplice funzione. “Quasi-legislativa”, perché definisce condotte lecite (e illecite) e condizioni d'accesso e uso al di fuori di procedure democratiche o di controllo parlamentare; “quasi-esecutiva”, dal momento che le regole sono implementate “nel codice” tramite architetture tecniche, gestione del traffico e sistemi di monitoraggio automatizzato, che plasmano *ex ante* la visibilità dei contenuti e l'accesso ai servizi; “quasi-giudiziaria”, poiché la rimozione, la chiusura di account o la rescissione contrattuale avviene spesso senza notifica adeguata né motivazione sufficiente e mediante rimedi limitati, con impatti diretti su principi costituzionali quali la libertà di espressione, la tutela dei dati personali e le garanzie del giusto processo. In questo senso, la letteratura sul «costituzionalismo sociale»⁵⁴ e sulla governance di piattaforma⁵⁵ evidenzia come le grandi infrastrutture tecnologiche elaborino regole, procedure e rimedi che svolgono funzioni para-costituzionali (trasparenza, contraddittorio, revisione), pur restando al di fuori dei circuiti ordinari di accountability democratica.

(iii) *La sovranità*

La trasformazione, *rectius*, liquefazione del classico concetto di sovranità statale è un tema ampiamente discusso in dottrina⁵⁶. Nell'ordine giuridico internazionale di matrice westfaliana, uno Stato sovrano è, nella sua accezione minima, un'entità dotata di un territorio definito e di una popolazione permanente, dell'autorità di governare quel territorio e della capacità di intrattenere relazioni con altri Stati. Tali prerogative sono oggi detenute parimenti dalle corporation digitali (e segnatamente da quelli che abbiamo definiti tecnopoli), esse infatti: (i) dispongono di “territori” non contigui, demarcati da protocolli, flussi di dati e algoritmi, con confini virtuali che presidiano; (ii) governano “popolazioni” stabili di dimensioni miliardarie, cui impongono regole interne e sanzioni; (iii) esercitano un'autorità di governo emergente e performativa, capace di resistere alle ingerenze statali e di praticare arbitraggio regolatorio; (iv) possiedono la capacità di intrattenere relazioni esterne, negoziando con autorità pubbliche, praticando forme di “diplomazia” e partecipando alla costruzione di nuove istituzioni e standard transnazionali più consoni ai propri interessi⁵⁷. In questo quadro, il conflitto non si gioca più (solo) tra Stati, ma anche tra sovranità statali e sovranità di piattaforma: le prime fondate sul territorio, le seconde su protocolli, dati e interfacce; le prime legittimate da procedure democratiche, le seconde da accordi di adesione e performance tecnica.

iv) *La tutela dei diritti fondamentali*

Quello che costituisce, secondo alcuni Autori⁵⁸, il profilo di novità più rilevante, per la sua potenzialità

⁵³ Sul punto L. Belli, J. Venturini, *Private ordering and the rise of terms of service as cyber-regulation*, in *Internet Policy Review*, No. 5, 2016.

⁵⁴ Cfr. G. Teubner, *Societal Constitutionalism: Alternatives to State-Centered Constitutional Theory?*, in C. Joerges, I.J. Sand, G. Teubner (Eds.), *Constitutionalism and Transnational Governance*, Oxford Press, 2004, 3-28.

⁵⁵ In argomento T. Gillespie, *Custodians of the Internet. Platforms, Content Moderation, and the Hidden Decisions That Shape Social Media*, Yale University Press, 2018; J. van Dijck, T. Poell, M. de Waal, *The Platform Society: Public Values in a Connective World*, Oxford University Press, 2018; R. Gorwa, *The platform governance triangle: conceptualising the informal regulation of online content*, in *Internet Policy Review*, No. 8, 2019.

⁵⁶ Dei numerosi contributi in argomento, si ricordano qui J. Habermas, *La costellazione postnazionale*, Feltrinelli, 1999; N. Walker (Ed.), *Sovereignty in Transition*, Hart Publishing, 2003; S. Sassen, *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*, STU-Student edition, Princeton University Press, 2006; S. Cassese, *Chi governa il mondo?*, il Mulino, 2013; C. Galli, *Sovranità*, il Mulino, 2019.

⁵⁷ Cfr. J.E. Cohen, *Law for the Platform Economy*, in *UC Davis Law Review*, No. 51, 2017, 199-203.

⁵⁸ Nel modello giuspositivistico dello Stato di diritto di ascendenza liberale, le libertà fondamentali sono intese come esito del rapporto pattizio tra cittadino e autorità e ricevono fondamento nella legge ordinaria, alla quale restano subordinati.

storica, dello Stato costituzionale – ossia il riconoscimento e la tutela dei diritti fondamentali – assume, nell’era digitale, una valenza del tutto rinnovata. Se, per un verso, infatti la rete ha aperto, almeno apparentemente⁵⁹, straordinari scenari di progresso – in termini di espressione e godimento dei diritti fondamentali, prima fra tutte la libertà di manifestazione del pensiero –; per altro verso, essa ha originato nuove forme di soggezione, dinanzi alle quali, peraltro, i rimedi tradizionalmente posti a tutela dell’individuo hanno perduto (o visto attenuarsi) la loro valenza prescrittiva⁶⁰. Come si è detto, le infrastrutture digitali, esercitando poteri regolatori su territori non contigui e popolazioni globali, valicano le giurisdizioni nazionali e sovranazionali e definiscono standard e condizioni d’uso che si applicano indipendentemente dalle leggi nazionali, creando di fatto un ordinamento parallelo sovrapposto a quelli statale⁶¹. Parallelamente, l’azionabilità della tutela dei diritti non si esplica più (soltanto) nelle classiche sedi giudiziarie – Tribunali e Corti –, ma anche entro meccanismi para-giurisdizionali di matrice privata. L’esempio più emblematico è l’*Oversight Board* di Facebook⁶²: un organo (istituito da Meta e finanziato tramite trust) che esamina ricorsi sulla moderazione dei contenuti, adotta decisioni motivate richiamando gli standard internazionali dei diritti umani, vincola la piattaforma nel caso concreto e formula raccomandazioni di policy non vincolanti, fungendo da foro complementare seppur interno – per la tutela, *in primis*, della libertà di espressione. Certamente, l’esperienza dell’*Oversight Board* induce a riflettere sul confine tra pubblico e privato nella tutela dei diritti: parte della dottrina ha inquadrato l’organo alla stregua di una forma di «privatizzazione della giustizia», un arbitro creato da un privato per decidere su materie che toccano interessi pubblici⁶³; a detta di chi scrive, invece, esso si inserisce pienamente nel processo di ibridazione o contiguità tra pubblico e privato di cui si è detto. Pur essendo formalmente privato, l’*Oversight Board* persegue, infatti, finalità di interesse generale (proteggere diritti fondamentali) e impiega standard giuridici universali, fungendo quasi da “corte para-statale” inserita però in un contesto aziendale.

5. MONASTERI, CATTEDRALI E TECNOPOLI

Il terzo insieme di riflessioni riguarda il rapporto tra potere e sapere nella società tecno-feudale. L’ar-

nate. Con lo Stato costituzionale, invece, i diritti fondamentali si radicano direttamente nella Costituzione e, per ciò stesso, occupano una posizione di sovra-ordinazione rispetto alla legge: almeno quanto al loro nucleo essenziale; il che ha portato a qualificare l’età contemporanea come «età dei diritti». Cfr. N. Bobbio, *L’età dei diritti*, Einaudi, 1997.

⁵⁹ L’illusorietà di tale esito sarà discussa criticamente nelle pagine a seguire.

⁶⁰ In tal senso E. Celeste, *Costituzionalismo digitale e piattaforme: verso una costituzionalizzazione della lex digitalis*, in *Comunicazione Punto Doc*, No. 25, 2021, 107, sostiene che «diffamazione, disinformazione, bullismo, molestie, incitamento all’odio non rappresentano nuovi pericoli del ventunesimo secolo [ma la loro] variante online» e, quindi, il loro potenziale di diffusione su ampissima scala, ha aumentato esponenzialmente il numero (e le modalità) di violazione dei diritti che ledono.

⁶¹ In argomento A. Venanzoni, *Cyber-costituzionalismo: la società digitale tra silicolonizzazione, capitalismo delle piattaforme e reazioni costituzionali*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, No. 1, 2020, 5-34.

⁶² Per un approfondimento dell’organo si rimanda a D. Wong, L. Floridi, *Meta’s oversight board: A review and critical assessment*, in *Minds and Machines*, No. 33, 2023, 261-284; nonché – per la dottrina italiana – a A. Iannotti Della Valle, *La giurisdizione privata nel mondo digitale al tempo della crisi della sovranità: il “modello” dell’Oversight Board di Facebook*, in *Federalismi. it*, No. 26, 2021, 144-167.

⁶³ Sul punto A. Gerosa, *La tutela della libertà di manifestazione del pensiero nella rete tra Independent Oversight Board e ruolo dei pubblici poteri. Commenti a margine della decisione n. 2021-001-FB-FBR*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, No. 2, 2021, 427-440; M. Bassini, *Libertà di espressione e social network, tra nuovi spazi pubblici e poteri privati*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, No. 2, 2021, 43 ss.; O. Grandinetti, *Le piattaforme digitali come “poteri privati” e la censura online*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, No. 4, 2022, 175-188; A. Jr. Golia, *Pluralità degli ordinamenti giuridici e costituzionalizzazione degli spazi digitali. Osservazioni sulla giurisprudenza dell’Oversight Board*, in *Quaderni costituzionali*, No. 3, 2023, 595-619; E. Birritteri et al., *Contrasto alla disinformazione, Digital Services Act e attività di private enforcement: fondamento, contenuti e limiti degli obblighi di compliance e dei poteri di autonormazione degli operatori*, in *MediaLaw*, No. 2, 2023, 52-87.

gomentazione è che la fortezza digitale eretta dalle grandi corporation non sia soltanto un'infrastruttura economica, ma anche un'istituzione cognitiva di stampo feudale: funziona al tempo stesso da monastero e da cattedrale. Da monastero, perché concentra e custodisce il sapere nei data center, nei software proprietari, negli algoritmi delle piattaforme, nelle *black box* dell'intelligenza artificiale. Qui i meccanismi di produzione, classificazione e selezione della conoscenza restano e nei software proprietari, sottratti allo sguardo pubblico, resi inaccessibili tanto tecnicamente quanto geograficamente. È un sapere "monastico", chiuso, protetto, regolato da rituali specialistici e riservato a ristretti gruppi di tecnici e manager. Ma è anche un sapere da cattedrale, perché quel sapere viene poi formattato, sintetizzato e ostentato nelle forme visibili dei feed, delle raccomandazioni, del *matching*, del *microtargeting*: una conoscenza resa spettacolo, tradotta in riti quotidiani che organizzano l'esperienza delle masse nello spazio sacralizzato della piattaforma. In questa duplicità si manifesta la natura tecno-feudale del potere cognitivo contemporaneo: le piattaforme non si limitano a possedere la conoscenza, ma ne determinano le forme di visibilità e i percorsi di circolazione, esercitando un controllo capillare sull'accesso, sull'interpretazione e sull'uso del sapere stesso. Così facendo, esse consolidano la propria egemonia non solo economica, ma anche epistemica, trasformando la produzione e la distribuzione della conoscenza in strumenti di governo delle soggettività e di organizzazione dell'ordine sociale.

Nell'analisi di Georges Duby⁶⁴, le istituzioni religiose medievali – monasteri e cattedrali – svolgevano funzioni ben oltre la sfera spirituale. I monasteri erano centri di accumulazione e organizzazione delle risorse: concentravano terre, disciplinavano il lavoro contadino e costituivano nodi di innovazione agricola e culturale. La regola monastica, ricorda Duby, era una tecnica di governo del tempo e dei corpi, che ordinava la vita quotidiana in funzione della preghiera e del lavoro (*ora et labora*). Le cattedrali, invece, rappresentavano la dimensione simbolica e politica del potere ecclesiastico: erano "libri di pietra", dispositivi monumentali che non solo celebravano il divino, ma traducevano in forme visibili l'ordine gerarchico e il sistema di valori che reggeva la società feudale⁶⁵.

Queste istituzioni, pur formalmente religiose, erano al centro di un regime di sovranità condivisa: la loro autorità non si contrapponeva al potere secolare, ma lo integrava, offrendo legittimazione ideologica e strumenti pratici di organizzazione economica e sociale. Duby insiste su questo aspetto: monasteri e cattedrali non erano entità "altre" rispetto al potere politico, bensì dispositivi di mediazione che rendevano possibile la riproduzione dell'ordine feudale.

Se trasportiamo questo schema nel presente, i tecnopoli possono essere compresi come le nuove istituzioni egemoniche della contemporaneità. Essi, come i monasteri, si presentano come luoghi di accumulazione e custodia – oggi di dati, algoritmi e conoscenze – e come strumenti di disciplinamento del tempo e delle condotte, attraverso una peculiare economia dell'attenzione⁶⁶ e inediti meccanismi di disciplinamento basati sulla previsione dei comportamenti⁶⁷ (*scrolling*, notifiche, metriche di attenzione). Come le cattedrali, producono spettacolarizzazione, legittimazione simbolica e nuove forme di rappresentazione collettiva⁶⁸. Attraverso le interfacce, le metriche, e le regole di visibilità i rituali collettivi

⁶⁴ G. Duby, *Les temps des Cathédrales. L'art et la société 980-1420*, Gallimard, 1976.

⁶⁵ *Idem*, 113-220.

⁶⁶ V.R. Bhargava, M. Velasquez, *Ethics of the Attention Economy: The Problem of Social Media Addiction*, in D. W. Rutgers, J. Moriarty (eds.), *Business Ethics Quarterly*, Oxford University Press, 2021, 321-359.

⁶⁷ S. Zuboff, *The Age of Surveillance Capitalism*, cit., 189.

⁶⁸ C.E. Robertson, K.S. Del Rosario, J.J. Van Bavel, *Inside the funhouse mirror factory: How social media distorts perceptions of norms*, in *Current Opinion in Psychology*, No. 60, 2024, 1-7.

(gli eventi globali trasmessi in diretta, le metriche di popolarità), e l'architettura tecnica che regola la visibilità, esse plasmano un immaginario condiviso, facendo apparire naturale un ordine socio-tecnologico fondato sulla connessione permanente e sulla condivisione costante del quotidiano. Come osserva Beer⁶⁹, gli algoritmi delle piattaforme agiscono come *infrastructures of knowing*, strutturando ciò che è visibile e pensabile nello spazio pubblico digitale. Allo stesso modo, Gillespie⁷⁰ mostra come le piattaforme esercitino un potere normativo nella definizione di ciò che conta come informazione rilevante, mentre Striphas⁷¹ descrive questa trasformazione come una forma di *algorithmic culture*, nella quale i processi di selezione automatizzata organizzano la produzione culturale e cognitiva su scala planetaria. Tale doppia natura – monastica e cattedrale – evidenzia come il potere delle piattaforme non consista soltanto nel possesso di dati e infrastrutture, ma nella capacità di modellare gli orizzonti epistemici collettivi, orientando l'attenzione, definendo gerarchie di significato e plasmando i modi stessi con cui la società conosce e interpreta il mondo. In questa prospettiva, la società tecno-feudale non è semplicemente un ordine economico dominato dalle corporation digitali, ma un regime epistemico nel quale la conoscenza diventa al tempo stesso risorsa, strumento di governo e terreno di legittimazione del potere.

Il parallelismo, lungi dall'essere puramente metaforico, sottolinea la continuità storica di funzioni: così come monasteri e cattedrali erano strumenti con cui il potere medievale articolava economia, cultura e sovranità, i tecnopoli costituiscono oggi dispositivi attraverso i quali Stati e corporation co-producono la governance del mondo connesso. In entrambi i casi, la centralità di queste istituzioni risiede nella loro capacità di fondere insieme dimensione materiale (terra, lavoro; dati, infrastrutture) e dimensione simbolica (fede, salvezza; connessione, trasparenza), rendendo operativa la sovranità in forme che eccedono la dicotomia tra pubblico e privato. Da questa prospettiva, quello che qui definiamo tecno-feudalesimo rappresenta, ancora una volta, una forma più centralizzata del feudalesimo storico. Se le funzioni pubbliche di sicurezza e conoscenza erano, nel medioevo, distribuite tra un potere temporale localizzato e un'autorità spirituale anch'essa diffusa lungo una rete articolata di centri di produzione e diffusione, nel tecno-feudalesimo ogni funzione è centralizzata presso la Fortezza Cyberspazio.

6. CONCLUSIONI

Il confronto tra feudalesimo storico e tecno-feudalesimo consente di mettere a fuoco la trasformazione insita nelle strutture di potere che dominano l'odierna società e dalle quali discendono profonde implicazioni di natura giuridica, politologica ed economica. Il (novellato) regime di ciò che abbiamo qui definito tecnopolo ridefinisce concetti chiave come sovranità, autorità e tutela dei diritti. Esso, infatti, concentra l'autorità in pochi centri sovrani coprodotti da poteri pubblici e privati. Pochi tecnopoli globali (Google, Amazon, Meta, Apple, Microsoft, ecc.) operano come "fortezze" planetarie dotate di un centro algoritmico che esercita potere su scala mondiale. A differenza dei castelli feudali inseriti in una rete di vassallaggi, tuttavia, queste corporazioni agiscono con un'autorità unificata che raggiunge simultaneamente miliardi di individui. La sovranità non è più diffusa in molteplici signorie, ma accentrata verticalmente: i tecnopoli detengono un controllo quasi sovrano sui propri ecosistemi digitali, analoga-

⁶⁹ D. Beer, *The social power of algorithms*, in *Information, Communication & Society*, No. 20, 2017, 1-13.

⁷⁰ T. Gillespie, *The relevance of algorithms*, in T. Gillespie, P. Boczkowski, K. Foot (Eds.), *Media Technologies: Essays on Communication, Materiality, and Society*, MIT Press, 2014, 167-194.

⁷¹ T. Striphas, *Algorithmic culture*, in *European Journal of Cultural Studies*, No. 18, 2015, 395-412.

mente a regni privati che trascendono i confini degli Stati.

Peraltro, mentre nel medioevo il signore governava corpi e terre entro limiti geografici, oggi le Big Tech governano dati e comportamenti in uno spazio ubiquo e virtuale. Attraverso algoritmi proprietari e sistemi di *data mining*, queste piattaforme penetrano nella sfera quotidiana e intima degli individui. Ogni azione online (dai clic ai movimenti del cursore, dalle preferenze alle relazioni sociali) può essere monitorata e modellata tramite feed, raccomandazioni personalizzate e *micro-targeting* comportamentale. Ne risulta un controllo capillare senza precedenti, che supera sia la portata dell'Impero medievale, che non interveniva nella vita privata dei sudditi, sia i vincoli del vassallaggio, che si dipanavano in reti complesse e articolate su più livelli.

Di più, se nel sistema feudale l'Impero o la monarchia fornivano un ideale – seppure spesso formale – di bene comune e legittimazione superiore; nel contesto digitale odierno, invece, l'autorità dei tecnopoli non persegue un fine pubblico universale, ma è guidata da logiche privatistiche e securitarie. Ogni tecnopolo digitale impone le proprie regole e visioni (termini di servizio, *standard* comunitari, algoritmi di moderazione) all'interno del proprio “feudo” digitale, spesso in assenza di trasparenza o controllo esterno. Ciò crea un ecosistema frammentato di poteri paralleli, anche se integrati, in cui i valori e le norme sono dettati dai proprietari delle infrastrutture tecnologiche, anziché da processi democratici o da principi condivisi di giustizia sociale.

In questo contesto l'individuo si trova soggetto a due sovranità parallele. Da un lato vi è lo Stato nazionale, che conserva strumenti coercitivi tradizionali (leggi, polizia, giustizia) ma il cui potere è indebolito dall'erosione dei confini digitali. Dall'altro lato vi sono le grandi corporazioni tecnologiche, che esercitano una sovranità di fatto sulle informazioni, sulle comunicazioni e su molte opportunità economiche e sociali. Questo duplice potere genera un “ecosistema di doppi poteri” contigui, in cui il cittadino-utente deve rapportarsi sia all'autorità pubblica sia a quella privata. Le garanzie e i diritti faticosamente conquistati nei confronti del potere pubblico (trasparenza, *accountability* democratica, tutela della *privacy*, libertà di espressione, *due process*, etc.) rischiano di essere aggirati o indeboliti dal potere privato digitale, che opera con regole proprie. Le istituzioni statali, dal canto loro, spesso integrano o si appoggiano a queste infrastrutture private (ad esempio per la sorveglianza, la comunicazione o persino l'erogazione di servizi), finendo talora per rafforzarne l'influenza invece di limitarla. Ne deriva un contesto in cui la sovranità statale e quella dei tecnopoli si intrecciano, ridefinendo il concetto stesso di potere e di governo: la prima (pubblica) è in crisi di efficacia sul terreno globale, la seconda (privata) non ha legittimità democratica ma detiene strumenti di controllo capillare.

Concludiamo, quindi, affermando che il tecno-feudalesimo non rappresenta un ritorno al passato, ma una configurazione inedita in cui elementi antichi (relazioni di dipendenza personale, frammentazione dell'ordine comune) si innestano su architetture algoritmiche e infrastrutture transnazionali di portata planetaria. Il risultato è un modello di sovranità digitale al tempo stesso globale e intima, che ingloba e supera tanto la logica imperiale quanto quella vassallatica.

8 • 1 • 2026



**Intelligenza artificiale, oligopoli e
rappresentatività: la compromessa
eguaglianza costituzionale nell'epoca della
digital economy**

Carlo Piparo

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Saggi

INTELLIGENZA ARTIFICIALE, OLIGOPOLI E
RAPPRESENTATIVITÀ: LA COMPROMESSA EGUAGLIANZA
COSTITUZIONALE NELL'EPOCA DELLA DIGITAL ECONOMYARTIFICIAL INTELLIGENCE, OLIGOPOLIES, AND REPRESENTATIVENESS:
COMPROMISED CONSTITUTIONAL EQUALITY IN THE AGE
OF THE DIGITAL ECONOMY

Carlo Piparo*

ABSTRACT

[Eng.] The digital economy has ushered in a new era of transformation, reshaping both economic dynamics and the structural fabric of society. Today, Artificial Intelligence emerges as a genuine political force, capable of influencing democratic representation, the distribution of power, and the very quality of social equality. This paper explores the intersection between the rise of digital oligopolies, the predictive logic of algorithms, and the growing crisis of political and social representation, highlighting how AI, rather than mitigating inequalities, risks amplifying and crystallizing them. Through an analysis of dataset biases, informational concentration, decision-making opacity, and the legitimacy deficit of dominant private actors, the paper offers a critical reading of current algorithmic governance. While denouncing the regulatory vacuum surrounding AI, it also emphasizes the active role that civil society, public institutions, and the scientific community can play in reshaping decision-making processes and restoring voice, visibility, and agency to citizens.

Keywords: artificial intelligence – algorithm – democracy – representation – minorities – equality – oligopolies – digital revolution.

[It.] La *digital economy* ha inaugurato una nuova stagione di trasformazioni, ridefinendo le logiche dell'economia e le strutture della società. Oggi, l'Intelligenza Artificiale assurge a vero e proprio fattore politico e costituzionalmente rilevante, capace di influenzare la rappresentatività democratica, la distribuzione del potere e la qualità dell'eguaglianza sociale. Il presente saggio analizza l'intreccio tra l'ascesa degli oligopoli digitali, la logica predittiva algoritmica e la crisi della rappresentanza politica e sociale, evidenziando come l'Intelligenza Artificiale, anziché neutralizzare le disuguaglianze, rischi di amplificarle e cristallizzarle. Attraverso l'esame dei *bias* nei *dataset*, della concentrazione informativa, dell'opacità decisionale e del deficit di legittimazione degli attori privati dominanti, si propone una lettura critica della governance algoritmica attuale. Viene denunciato il vuoto normativo che circonda l'Intelligenza Artificiale, ma anche valorizzato il ruolo attivo che società civile, istituzioni pubbliche e comunità scientifica possono svolgere per riconfigurare i meccanismi decisionali e restituire voce, visibilità e *agency* ai cittadini.

Parole chiave: intelligenza artificiale – algoritmo – democrazia – rappresentatività – minoranze – uguaglianza – oligopoli – rivoluzione digitale.

* Commissario di Polizia Penitenziaria, Vice comandante di Reparto presso la Casa Circondariale di Ascoli Piceno, Docente di discipline giuridiche presso la Scuola superiore dell'esecuzione penale (Roma) e presso la Scuola agenti (Sulmona), Dottore di ricerca in diritto penale, già avvocato, già data analyst. Il saggio è stato sottoposto a doppio referaggio cieco.



SOMMARIO: 1. INTRODUZIONE. INTELLIGENZA ARTIFICIALE E DIGITAL ECONOMY: DISEGUAGLIANZE E RAPPRESENTATIVITÀ. 2. EGUAGLIANZA SOCIALE, INTELLIGENZA ARTIFICIALE E BIG DATA: NUOVI EQUILIBRI NELLA SOCIETÀ DIGITALE? 3. OLIGOPOLI DIGITALI E RAPPRESENTATIVITÀ DEMOCRATICA. 4. L'INTELLIGENZA ARTIFICIALE TRA LEGITTIMAZIONE E GOVERNANCE. 5. DISEGUAGLIANZE STRUTTURALI E PROSPETTIVE FUTURE. 6. TECNOLOGIE, DISEGUAGLIANZE E RAPPRESENTATIVITÀ: RISULTATI DELL'ANALISI. 7. CONCLUSIONI: PROSPETTIVE DI RICERCA E DI INTERVENTO PER IL FUTURO DELLA GOVERNANCE DIGITALE.



1. INTRODUZIONE. INTELLIGENZA ARTIFICIALE E DIGITAL ECONOMY: DISEGUAGLIANZE E RAPPRESENTATIVITÀ

Il presente contributo si colloca nell'ambito del diritto costituzionale sostanziale e multilivello, con specifico riferimento alla tutela del principio di eguaglianza e della rappresentatività democratica nell'ecosistema digitale. L'analisi dell'Intelligenza Artificiale e degli oligopoli digitali non è qui svolta in chiave sociologica o descrittiva, bensì quale problema costituzionale emergente, idoneo a incidere sui diritti fondamentali, sulla funzione rappresentativa e sulla legittimazione democratica del potere. L'utilizzo di categorie interdisciplinari è funzionale esclusivamente a chiarire fenomeni giuridicamente rilevanti e non determina uno slittamento metodologico verso approcci extra-giuridici, rimanendo il baricentro dell'indagine ancorato ai principi costituzionali di eguaglianza sostanziale, imparzialità, trasparenza e controllo democratico del potere, come declinati dalla giurisprudenza costituzionale nazionale ed europea.

L'alba del XXI secolo ha assistito ad una rivoluzione delle strutture economiche e sociali: infatti, l'imporsi delle tecnologie digitali e il sorgere della “digital economy”¹ hanno stravolto il paradigma socio-economico previgente. Questa nuova era non solo registra, passivamente, novità tecnologiche ma -attivamente- ridefinisce i paradigmi di produzione, consumo, interazione sociale e *governance*². Le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione raccolgono, elaborano, analizzano e monetizzano dati, che sono la più grande fonte di ricchezza della *digital revolution*³. Tuttavia, «quando si considera l'impatto che l'intelligenza artificiale, o IA, avrà sulla società man mano che diventa più avanzata, è importante non solo tenere conto delle conseguenze politiche ed economiche, ma anche concentrarsi sulle potenziali problematiche relative ai diritti umani»⁴.

Se è vero che storicamente le più grandi transizioni economiche hanno comportato la ridefinizione di diversi equilibri nei rapporti di potere e nella distribuzione della ricchezza, l'era digitale non fa di certo

¹ F. Panagopoulou, *Artificial intelligence and democracy: Towards digital authoritarianism or a democratic upgrade?*, <https://arxiv.org/abs/2504.01034>, 2025; C. Piparo, *Machina delinquere potest?* (ph.D. thesis dissertation), University of Udine, 2025, 5 ss.

² T. N. Narechania et al., *An Antimonopoly Approach to Governing Artificial Intelligence*, in *Yale Law and Policy Review*, 43, 95, *Vanderbilt Law Research Paper*, 24-8, 2024, 1.

³ I. Calzada, *Democratic erosion of data-opolies: Decentralized Web3 technological paradigm shift amidst AI disruption*, in *Big Data Cognitive Computing*, 2024, 1 ss. C. Piparo, *Machina delinquere potest?*, cit.

⁴ J. Crock et al., *The Human Right to Democratic Control of Artificial Intelligence*, in *AURA Online Resource*, 2024, 23; C. H. Kan, *Artificial intelligence in the age of democracy and human rights: normative challenges and regulatory perspectives*, in *International Journal of Eurasian Education and Culture*, 9, No 25, 2024, 145 ss.

eccezione⁵. Infatti, la capillare interconnessione globale e la rapidità e facilità di accesso all'informazione hanno dato vita a nuove forme di concentrazione economica e di influenza⁶. Le piattaforme digitali, in particolare, sono diventate le nuove *agorà*⁷, fungendo da intermediari essenziali per una vasta gamma di attività umane, dalla comunicazione al commercio, dall'educazione all'intrattenimento⁸.

Di talché, diviene fondamentale chiarire il ruolo dell'Intelligenza Artificiale rispetto allo sviluppo e alla crescita delle piattaforme digitali. Esse non si limitano a fornire uno spazio neutro di interazione, ma basano gran parte del proprio successo sulla capacità predittiva degli algoritmi. I sistemi di IA consentono infatti la profilazione degli utenti, la personalizzazione dei contenuti, la gestione mirata della pubblicità e la moderazione automatizzata delle interazioni sociali. Una siffatta interconnessione strutturale ha sollevato molteplici perplessità in diversi settori "sensibili": dall'informazione (con il rischio di disinformazione e *filter bubbles*), al commercio (con strategie di *pricing* gestite algoritmicamente), fino al lavoro e alle relazioni sociali (con sistemi di selezione automatizzata e *scoring* reputazionale, o *social credits*). Come sottolinea D'Aloia, l'avvento della "società algoritmica" comporta una ridefinizione della dimensione giuridica tradizionale, nella quale l'eguaglianza e la rappresentatività devono essere ripensate alla luce dell'incidenza pervasiva degli algoritmi nei processi sociali e istituzionali⁹. L'IA rappresenta dunque non solo uno strumento interno alle piattaforme, ma un fattore propulsivo che ne determina il potere economico e l'impatto democratico.

Queste piattaforme, spesso operanti in mercati tendenzialmente monopolistici o di oligopolio, per via degli effetti di rete e dei costi di *switching*, esercitano un potere significativo che va ben oltre il mero ambito economico¹⁰. Un'influenza così pervasiva, a ben vedere, non può che estendersi dalla gestione dell'informazione alla formazione delle opinioni, passando per l'organizzazione del lavoro e delle relazioni sociali¹¹. Siffatte piattaforme digitali operano analizzando un numero enorme di dati comportamentali degli utenti, che vengono poi analizzati ed elaborati per fini produttivi, pubblicitari, informativi e propagandistici¹². Questo meccanismo crea un ciclo virtuoso per le aziende dominanti: più utenti portano più dati, più dati allenano algoritmi migliori, e algoritmi migliori attraggono più utenti. Attrarre più utenti vuol dire consolidare, rafforzare o migliorare la propria posizione nel libero mercato¹³.

La rapidità di questa trasformazione ha colto impreparato i sistemi normativi e gli *establishment* istituzionali, che non si sono dimostrati capaci di adattarsi rapidamente. Questo disallineamento ha causato una vera e propria *governance failure*, comportando nuove concentrazioni di potere e a una serie di problemi

⁵ T. N. Narechania et al., *An Antimonopoly Approach*, cit., 2.

⁶ F. Panagopoulou, *Artificial Intelligence and Democracy*, cit.

⁷ Per approfondire v. AGORÀ (gr. ἀγορά), in *Treccani.it*, consultabile al seguente link: [https://www.treccani.it/enciclopedia/agora_\(Enciclopedia-Italiana\)](https://www.treccani.it/enciclopedia/agora_(Enciclopedia-Italiana)).

⁸ T. N. Narechania et al., *An Antimonopoly Approach*, cit., 2.

⁹ A. D'Aloia, *Intelligenza artificiale, società algoritmica, dimensione giuridica. Lavori in corso*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2022, 661 ss.

¹⁰ T. N. Narechania et al., *An Antimonopoly Approach*, cit., 3.

¹¹ F. Panagopoulou, *Artificial Intelligence and Democracy*, cit.

¹² J. Crock et al., *The Human Right to Democratic Control of Artificial Intelligence*, cit., 47-48.

¹³ T. N. Narechania et al., *An Antimonopoly Approach*, cit., 123; T. N. Narechania, *Machine Learning as a Natural Monopoly*, in *Iowa Law Review*, 2022, 1543, dove l'Autore afferma che «che continuano a interiorizzare nuovi dati, inclusi quelli ricavati dalle loro implementazioni pratiche, possono ottenere un vantaggio insormontabile rispetto ai potenziali concorrenti nella competizione iniziale per il mercato. Questo perché la prima applicazione immessa sul mercato ha accesso a dati di addestramento più recenti e pertinenti - dati provenienti dai consumatori già presenti sul mercato - prima di qualsiasi altro concorrente. L'integrazione di questi risultati nel proprio sistema predittivo porta quindi a risultati migliori per la successiva richiesta. E anche quella successiva, a sua volta, fornisce al fornitore dati ancora più recenti e rilevanti, che possono migliorare ulteriormente l'applicazione - e così via».

economici, sociali e politici¹⁴. Il mantra “move fast and break things”, spesso associato alle rivoluzioni tecnologiche spinte dai privati e dal libero mercato, in questo caso ha rivoluzionato il vecchio approccio e ha imposto - in forma disruptiva - sviluppo ed implementazione di queste nuove tecnologie, con conseguenze spesso inattese e non pienamente comprese sul tessuto sociale¹⁵.

Un siffatto contesto sociale ha messo in piena luce la necessità di una *governance* che garantisca equità e controllo democratico¹⁶. La *digital economy*, pertanto, non è solo un fenomeno di efficienza e connettività, ma un ambito di ridefinizione dei rapporti di potere, rilevante sul piano costituzionale, nel quale si trasformano le forme di esercizio dell'autorità, dell'*agency* e della partecipazione democratica. La pervasività di queste nuove infrastrutture digitali e la logica economica che le sottende pongono interrogativi fondamentali sulla distribuzione delle opportunità e sulla natura stessa dell'eguaglianza nell'era contemporanea¹⁷.

In questo processo di digitalizzazione delle strutture economiche e sociali l'Intelligenza Artificiale si impone come un propulsore fondamentale: infatti l'implementazione degli algoritmi di Intelligenza Artificiale permette ai sistemi informatici di eseguire operazioni (ad es.: apprendimento, *problem solving*, ragionamento critico) che tipicamente richiederebbero l'intelligenza umana¹⁸. La sua esponenziale adozione è multifattoriale. *In primis*, la crescente disponibilità di una vastissima quantità di dati (definiti *big data*, che alimentano l'intelligenza algoritmica e le forniscono un serbatoio illimitato di informazioni) permette agli algoritmi di addestrarsi e migliorarsi¹⁹. In secondo luogo, il progresso nelle capacità computazionali, con *hardware* sempre più potenti e architetture neurali avanzate, ha reso possibile l'elaborazione dei *big data* in tempi brevissimi²⁰. Infine, il massivo investimento da parte di *stakeholders* pubblici e privati (lusingati dai nuovi standard algoritmici di efficienza, innovazione e vantaggio competitivo) ha accelerato la ricerca e lo sviluppo in questo campo²¹.

La peculiarità dell'Intelligenza Artificiale quale elaboratrice dei *big data* è duplice: da un lato, l'intelligenza algoritmica è dotata della capacità di effettuare previsioni (*forecasting*) e, dall'altro, è di uso massivo, in quanto la sua applicazione è possibile in qualsiasi ambito. A differenza delle precedenti innovazioni tecnologiche, questa non si limita a potenziare le capacità umane, ma le riproduce e le supera²². L'architettura dei sistemi algoritmici, basata sull'analisi di schemi e correlazioni nei dati storici, consente di anticipare eventi, consigliare strategie di azione e persino prendere decisioni in autonomia, ponendo questioni fondamentali sul controllo umano e sulla responsabilità²³.

Si osservi che il ruolo dell'IA quale catalizzatore della digitalizzazione è ambiguo. Infatti, da un lato promette la democratizzazione dei servizi sociali attraverso l'ottimizzazione delle Pubbliche Amminis-

¹⁴ T. N. Narechania et al., *An Antimonopoly Approach*, cit., 169.

¹⁵ I. Calzada, *Democratic erosion*, cit., 4 ss.

¹⁶ F. Panagopoulou, *Artificial Intelligence and Democracy*, cit.

¹⁷ J. Crock et al., *The Human Right to Democratic Control of Artificial Intelligence*, cit., 14 ss.

¹⁸ Per approfondire sul concetto di Intelligenza Artificiale: C. Piparo, *La controvertida relación entre la inteligencia artificial y la democracia representativa*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società*, 6, No 1, 2024; C. Piparo, *Machina*, cit., 5 ss.

¹⁹ C. Piparo, *op. loc. ult. cit.*

²⁰ T. N. Narechania et al., *An Antimonopoly Approach*, cit., 111 ss., ove — in particolare — l'Autore sostiene che l'enorme quantità di potenza di calcolo richiesta per l'addestramento dei modelli di intelligenza artificiale sia resa possibile da chip come gli Nvidia A100 e H100, con velocità e potenza sempre crescenti.

²¹ Si veda T. N. Narechania et al., *An Antimonopoly Approach*, cit., 110-111, ove l'Autore segnala gli investimenti multimiliardari delle *big tech*, finalizzati a guadagnare vantaggio competitivo.

²² S. J. Han, *The Question of AI and Democracy: Four Categories of AI Governance*, in *Philosophy & Technology*, 38, 83, Springer, 2025, 3 ss.

²³ J. Crock et al., *The Human Right to Democratic Control of Artificial Intelligence*, cit., 9 ss.

trazioni, l'accesso facilitato all'informazione e nuove forme di partecipazione²⁴, dall'altro lato presenta rischi significativi di accentuare le disuguaglianze esistenti e di creare nuove forme di esclusione²⁵. La concentrazione della proprietà e del controllo sulle tecnologie IA nelle mani di pochi attori globali - gli oligopoli digitali - solleva interrogativi sulla distribuzione dei benefici e sulla possibilità di un uso etico e democratico di questi potenti strumenti²⁶. È questa ambivalenza che rende l'IA non solo un catalizzatore di trasformazione, ma anche un ambito di conflitto costituzionale per la definizione del futuro assetto sociale e politico, in cui si confrontano la concentrazione oligopolistica del potere e le garanzie di eguaglianza e rappresentanza democratica²⁷.

Il presente contributo sostiene che l'interazione tra Intelligenza Artificiale e concentrazione oligopolistica del potere digitale determina una trasformazione strutturale delle condizioni di esercizio dell'eguaglianza e della rappresentatività democratica, configurando una nuova forma di potere costituzionalmente rilevante che richiede un ripensamento delle categorie giuridiche tradizionali.

2. EGUAGLIANZA SOCIALE, INTELLIGENZA ARTIFICIALE E BIG DATA: NUOVI EQUILIBRI NELLA SOCIETÀ DIGITALE?

Il concetto di eguaglianza è centrale nei moderni sistemi costituzionali (ad es. Art. 3 Cost. Italia; Art. 14 Cost. Spagna; Art. 13 Cost. Portogallo; Art. 3 Cost. Germania). Nonostante questa assoluta centralità, la dottrina sostiene che nell'ambito delle politiche moderne, tale pietra miliare subisce una profonda rimodulazione nell'era dell'Intelligenza Artificiale, che introduce nuove e complesse sfide alle disuguaglianze sociali²⁸. Tradizionalmente, l'eguaglianza è stata intesa in termini di pari opportunità, pari diritti e, in una certa misura, equa distribuzione delle risorse²⁹. Tuttavia, l'avvento dei sistemi algoritmici di classificazione ed elaborazione dei dati complica l'effettiva esplicazione dell'eguaglianza in senso sostanziale, in termini costituzionalmente rilevanti, ampliando i *bias* cognitivi e i pregiudizi storici, con l'inasprimento dei preesistenti stati di diseguaglianza³⁰.

La capacità predittiva dell'IA si fonda sulla capacità delle CPU di permettere numerosissime elaborazioni dei dati in un tempo assolutamente ridotto. Tale ottimizzazione permette di identificare schemi, *pattern* e correlazioni in numerosi e nutriti *dataset*. Di talché, l'intelligenza algoritmica agevolmente fornisce l'uomo di previsioni³¹ (guardando al futuro) o classificazioni (guardando al passato). Ad esempio, algoritmi vengono impiegati per valutare l'affidabilità³² del soggetto (che, ad esempio, richiede un mutuo), l'idoneità al lavoro o alla funzione di un concorrente (nell'ambito della c.d. *talent analysis*)³³, la

²⁴ F. Panagopoulou, *Artificial intelligence and democracy*, cit., 1.

²⁵ J. Crock et al., *The Human Right to Democratic Control of Artificial Intelligence*, cit., 14 ss.: «AI Will Exacerbate Already Worsening Inequality Unless There Is Democratic Control».

²⁶ T. N. Narechania et al., *An Antimonopoly Approach*, cit., 100.

²⁷ S. J. Han, *The Question of AI and Democracy*, cit., 6.

²⁸ J. Crock et al., *The Human Right to Democratic Control of Artificial Intelligence*, cit., 14.

²⁹ A titolo esemplificativo si riportano gli esempi: Germania, *Bundesverfassungsgericht*, BVerfGE 3, 225; 22 febbraio 1954; Belgio, *Cour constitutionnelle de Belgique*, Arrêt 35/2024, 21 marzo 2024; Francia, *Conseil constitutionnel*, Décision 73-51/1973, 27 dicembre 1973.

³⁰ F. Panagopoulou, *Artificial intelligence and democracy*, cit., 3.

³¹ J. Crock et al., *The Human Right to Democratic Control of Artificial Intelligence*, cit., 39.

³² In questo senso si veda: Corte costituzionale tedesca, sent. 1 BvR 256/08 (2020 - caso *Right to be Forgotten II*), secondo la quale la protezione della personalità digitale deve bilanciare libertà d'espressione, diritto all'informazione e *privacy*.

³³ Per approfondire: M. Bogen et al., *Help Wanted: An Examination of Hiring Algorithms, Equity, and Bias*, Report, Upturn, 2018.

congruità delle pene detentive applicate dall'Autorità Giudiziaria³⁴. Sebbene l'obiettivo primario sia la valorizzazione dell'efficienza e della neutralità operativa, i sistemi algoritmici apprendono dai dati storici, i quali riflettono intrinsecamente le disuguaglianze e le discriminazioni passate presenti nella società³⁵. Di conseguenza, un algoritmo addestrato su dati che mostrano una disparità nell'accesso a risorse o opportunità per specifici gruppi demografici, tenderà a riprodurre tale disparità nelle sue previsioni, creando un circolo vizioso di irrimediabile svantaggio³⁶. Così, gli effetti di questa "disuguaglianza algoritmica" si riscontrano in molteplici settori. In economia, l'IA può influire sull'accesso al credito, qualora gli algoritmi neghino prestiti a individui sulla base di correlazioni predittive basate su fattori come l'origine etnica, anziché sulla reale capacità di ripagare il debito³⁷. Nel mercato del lavoro, l'algoritmo di selezione del personale potrebbe scartare candidati qualificati, favorendo gruppi demografici specifici, limitando così la mobilità sociale e la diversità³⁸. Anche l'accesso ai servizi pubblici può essere condizionato: gli algoritmi vengono utilizzati per gestire l'allocazione di alloggi demaniali o di assistenza sociale, erogare prestazioni assistenziali e gestire i trasferimenti dei dipendenti pubblici³⁹. Tuttavia, tra i tanti principi violativi del divieto di discriminazione si potrebbe richiamare l'Art. 14 CEDU, secondo il quale "il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione". A ciò si aggiunga che, secondo quanto sancito dalla Convenzione ONU sui Diritti delle Persone con Disabilità, Art. 5, gli Stati devono adottare tutte le misure per garantire che le tecnologie, comprese quelle digitali, siano progettate senza creare discriminazioni per le persone con disabilità. Pragmatizzando l'applicazione di questo principio nel caso di amministrazioni algoritmiche, l'inaccessibilità o la non-neutralità degli algoritmi costituiscono patente violazione di questo principio.

Un aspetto particolarmente insidioso è la mancanza di trasparenza dei cosiddetti *black box algorithms*, i cui processi decisionali sono opachi e difficili da comprendere sia per gli utenti che per i regolatori⁴⁰. Questa opacità rende arduo individuare e correggere i *bias*, precludendo agli individui la possibilità di comprendere perché una decisione sia stata presa nei loro confronti o di contestarla efficacemente⁴¹. L'adozione di algoritmi privi di trasparenza, infatti, mina direttamente questo principio, amplificando meccanismi discriminatori indiretti. Proprio in questo senso, la Costituzione spagnola mira a prevenire siffatte derive, sancendo l'eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge, senza che possa esservi discriminazione per nascita, razza, sesso, religione o opinioni⁴². Allo stesso modo, secondo la Costituzione francese, Preambolo 1946, richiamato nel 1958, ogni essere umano, senza distinzione di razza, religione o credenze, possiede diritti inalienabili e sacri. Questa serie di riferimenti costituzionali

³⁴ Per approfondire: W. L. Perry, *Predictive Policing: The Role of Crime Forecasting in Law Enforcement Operations*, Rand Corporation, 2013.

³⁵ C. Piparo, *Pubbliche amministrazioni e intelligenza artificiale: la compatibilità dell'algoritmo con i principi democratici di imparzialità e buon andamento*, in *Democrazia tra crisi e nuove sfide*, Messina University Press, 2024, 309.

³⁶ J. Crock et al., *The Human Right to Democratic Control of Artificial Intelligence*, cit., 39-40.

³⁷ T. N. Narechania et al., *An Antimonopoly Approach*, cit., 140-141.

³⁸ J. Crock et al., *The Human Right to Democratic Control of Artificial Intelligence*, cit., 40-41.

³⁹ F. Panagopoulou, *Algorithmic Decision-Making in Public Administration*, in *Journal of Public Administration*, 6, 1, 2024, 2 ss.

⁴⁰ C. Piparo, *Pubbliche amministrazioni e intelligenza artificiale*, cit., 306.

⁴¹ J. Crock et al., *The Human Right to Democratic Control of Artificial Intelligence*, cit., 39-40.

⁴² Art. 14 Cost. Spagna: los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

è oggi imprescindibile, così come imprescindibile è il dovere di richiamarli nell'odierno contesto di discriminazioni algoritmiche.

In questo contesto, l'eguaglianza non è solo compromessa da disparità di risultati, ma anche da disparità nell'accesso alla conoscenza e alla capacità di influenzare le decisioni che modellano la propria vita⁴³. La percezione di un sistema intrinsecamente ingiusto, perché incomprensibile e non contestabile, erode pericolosamente la fiducia nelle istituzioni, slatentizzando le dormienti tensioni sociali⁴⁴.

La complessa struttura predittiva dell'Intelligenza Artificiale, come già accennato, non potrebbe operare se non fosse fornita di *dataset*. I dataset - o raccolte di dati - sono vaste raccolte di dati utilizzate per addestrare gli algoritmi di IA e contengono dati umani. A ben vedere, sono il prodotto di processi umani e sociali e, come tali, incorporano intrinsecamente le strutture, le gerarchie e i pregiudizi della società da cui provengono⁴⁵. L'efficacia di un algoritmo intelligente dipende direttamente dalla qualità, completezza e rappresentatività dei dati su cui è stato addestrato, e qualsiasi lacuna o distorsione in questi dati si riflette e si amplifica nelle decisioni e nelle previsioni dell'algoritmo⁴⁶. Pertanto, i *dataset* rappresentano l'uomo sotto forma di dati. Quindi, se i dati storici non rappresentano adeguatamente le diversità nelle popolazioni o se alcune categorie demografiche sono sottorappresentate, i modelli di Intelligenza Artificiale sviluppati su tali dati rifletteranno tali anomalie. Questo stato patologico può portare ad inaccettabili conseguenze discriminatorie, come il mancato riconoscimento facciale per individui con tonalità di pelle più scura, diagnosi mediche meno accurate per certi gruppi etnici, o il mancato accesso a servizi essenziali per chi non rientra nei profili predominanti del *dataset*⁴⁷. L'invisibilità nei *dataset* equivale ad invisibilità nei processi decisionali algoritmici e - se è vero che l'algoritmo è la società - ad emarginazione⁴⁸. Ancora più insidiosi sono i *cognitive biases* presenti nei *dataset*. Siffatti "preconcetti", pur non essendo volontari, riflettono le distorsioni storiche e sociali esistenti nel mondo reale⁴⁹. Ad esempio, se un *dataset* utilizzato per addestrare un algoritmo di reclutamento riflette un settore in cui gli uomini hanno storicamente occupato posizioni dirigenziali in modo sproporzionato, l'algoritmo potrebbe imparare ad associare determinati termini o caratteristiche maschili al successo professionale, svantaggiando automaticamente le candidate donne⁵⁰. Similmente, se i dati di criminalità riflettono un'eccessiva sorveglianza in determinate aree urbane o un pregiudizio nell'arresto di specifici gruppi etnici, un algoritmo predittivo della criminalità potrebbe erroneamente indicare queste aree o questi gruppi come ad alto rischio, giustificando e rafforzando pratiche discriminatorie esistenti⁵¹.

Pertanto, affrontare il problema delle disuguaglianze nell'era dell'Intelligenza Artificiale richiede un'attenzione critica non solo allo sviluppo degli algoritmi, ma soprattutto alla compilazione, alla cura e alla validazione dei *dataset*. È imperativo che i dati di addestramento siano rappresentativi, diversificati e sottoposti a rigorosi controlli per identificare e mitigare i *bias*⁵². Questo include l'implementazione di

⁴³ S. J. Han, *The Question of AI and Democracy*, cit., 5-6.

⁴⁴ J. Crock et al., *The Human Right to Democratic Control of Artificial Intelligence*, cit., 40.

⁴⁵ F. Panagopoulou, *Algorithmic Decision-Making in Public Administration*, cit., 6.

⁴⁶ J. Crock et al., *La controvertida relación entre la inteligencia artificial y la democracia representativa*, cit.

⁴⁷ J. Crock et al., *The Human Right to Democratic Control of Artificial Intelligence*, cit., 36.

⁴⁸ C. H. Kan, *Artificial intelligence*, cit., 149-150.

⁴⁹ C. Piparo, *Pubbliche amministrazioni e intelligenza artificiale*, cit., 306-307.

⁵⁰ F. Panagopoulou, *Algorithmic Decision-Making in Public Administration*, cit., 5 ss.

⁵¹ J. Crock et al., *The Human Right to Democratic Control of Artificial Intelligence*, cit., 34, 42; C. H. Kan, *Artificial intelligence*, cit., 150 ss.

⁵² J. Crock et al., *The Human Right to Democratic Control of Artificial Intelligence*, cit., 39-40.

pratiche di raccolta dati più inclusive e la promozione di una maggiore trasparenza sui *dataset* utilizzati nei sistemi di Intelligenza Artificiale, al fine di garantire che la tecnologia non diventi un mero specchio distorto delle iniquità sociali, ma piuttosto uno strumento per affrontarle⁵³.

Alla luce delle sfide multiformi poste dall'intersezione tra Intelligenza Artificiale, oligopoli digitali e principio di eguaglianza, il presente saggio si propone di esplorare criticamente la compromissione della rappresentatività democratica e dell'eguaglianza nell'epoca della *digital economy*. L'obiettivo primario è analizzare come la concentrazione di potere nelle mani di pochi attori digitali influenzi la partecipazione democratica, la legittimità delle decisioni e la perpetuazione delle disuguaglianze sociali. Quindi, si cercherà di dimostrare che, senza un'adeguata *governance*, il potenziale predittivo di cui è fornita l'Intelligenza Artificiale rischia di minare i fondamenti stessi delle società egualitarie. In questa prospettiva, la compromissione dell'eguaglianza deve essere letta in una dimensione articolata: da un lato, come eguaglianza nell'accesso ai diritti e alle opportunità; dall'altro, come eguaglianza nella partecipazione democratica; e, infine, come eguaglianza nella formazione della volontà collettiva, ove la mediazione algoritmica incide direttamente sulla visibilità e sulla rilevanza delle diverse istanze sociali.

Pertanto, il saggio si propone di:

- Esaminare la natura della trasformazione economica e sociale indotta dalla digital economy e il ruolo dell'Intelligenza artificiale in tale contesto;
- Analizzare come la funzione predittiva dell'IA è intrinsecamente connessa con il concetto di eguaglianza;
- Approfondire il concetto di oligopolio digitale, la concentrazione di potere e le implicazioni sulla pluralità delle voci e sulla legittimità democratica;
- Valutare il ruolo ambiguo degli algoritmi come mediatori tra cittadini e sistemi di potere, analizzando i rischi di manipolazione e le sfide alla trasparenza.
- Infine, proporre possibili vie d'intervento e riflessioni normative che possano contrastare le tendenze degenerative e promuovere un approccio più equo e democratico allo sviluppo e all'uso dell'IA nella digital economy.

3. OLIGOPOLI DIGITALI E RAPPRESENTATIVITÀ DEMOCRATICA

La *digital economy*, pur permettendo una connettività senza confini, ha paradossalmente canalizzato e concentrato nelle grandi piattaforme digitali una nuova modalità di esercizio del potere rilevante sul piano costituzionale: gli "oligopoli digitali"⁵⁴. Si tratta di effetti che, in termini costituzionalmente rilevanti, incidono sulla qualità della rappresentanza democratica e sul pluralismo delle voci nella sfera pubblica digitale costituzionalmente rilevante. Queste - poche - piattaforme, hanno raggiunto posizioni dominanti grazie a chiare dinamiche di mercato, che hanno favorito la convivenza di pochi attori capaci di acquisire e mantenere quote di mercato di maggioranza⁵⁵. La loro ascesa non è limitata all'informazione: si estende alla comunicazione, al commercio e persino alla partecipazione civica⁵⁶. La concentrazione oligopolistica del potere in queste mani si manifesta in diversi modi. In primo luogo, gli oligopolisti

⁵³ I. Calzada, *Democratic erosion*, cit., 5 ss.

⁵⁴ C. H. Kan, *Artificial intelligence*, cit., 146 ss.

⁵⁵ T. N. Narechania et al., *An Antimonopoly Approach*, cit., 142.

⁵⁶ F. Panagopoulou, *Algorithmic Decision-Making in Public Administration*, cit., 6.

controllano l'accesso a vaste platee e a immense quantità di dati, controllando entrambe diffusione delle informazioni e formazione dell'opinione pubblica⁵⁷. Attraverso algoritmi personalizzati di suggerimenti e *feed* di notizie, gli oligopolisti selezionano quali contenuti vengono visti, da chi e con quale frequenza, modellando così la percezione e la rappresentazione della realtà⁵⁸. Questo potere di *gatekeeping* non è neutro; le decisioni algoritmiche, anche se non intenzionalmente, possono privilegiare alcune prospettive rispetto ad altre, contribuendo a fenomeni come le *echo chambers*⁵⁹ o le *filter bubbles*⁶⁰, che limitano l'esposizione degli utenti a punti di vista diversi⁶¹.

L'impatto di una limitazione alla rappresentatività ha — sulla pluralità delle voci (digitali) — conseguenze devastanti. Infatti, se storicamente i media tradizionali rispondevano a regolamentazioni volte a garantire la diversità e l'equilibrio dell'informazione, oggi le piattaforme digitali operano in un quadro normativo spesso lento, inadeguato e già obsoleto⁶². Questo vuoto regolatorio permette agli oligopolisti di operare come editori *de facto* senza le responsabilità associate, consentendo la proliferazione di disinformazione e contenuti polarizzanti che minano la qualità del dibattito pubblico⁶³. In questo senso, secondo la Consulta, sent. n. 88 del 1966, la «rappresentanza non è solo istituzionale, ma sostanziale». Pertanto, ogni compressione della visibilità politica di un soggetto collettivo si traduce in violazione dei principi sanciti in Costituzione.

La soppressione o la marginalizzazione algoritmica di voci minoritarie o critiche, anche senza un'azione censoria esplicita, rappresenta pertanto una seria minaccia alla libertà di espressione e alla vitalità democratica. Inoltre, la favorevole dimensione economica (quale operatore di grandi dimensioni, nonché la limitata concorrenza) permette agli oligopolisti di acquisire *startup* promettenti, aggirando la potenziale concorrenza e consolidando ulteriormente la loro posizione dominante. Questo fenomeno non solo inibisce la concorrenza e la nascita di nuovi attori, ma riduce anche le alternative a disposizione degli utenti, limitando la loro capacità di scelta e la possibilità di migrare verso possibili concorrenti⁶⁴. Così, pochi soggetti controllano l'intero flusso di informazioni e le interazioni sociali, compromettendo la base stessa di una democrazia pluralista che si fonda sulla diversità di pensiero e sulla libertà di espressione⁶⁵. L'assenza di un controllo democratico adeguato su queste entità private, che operano come infrastrutture pubbliche di fatto, pone interrogativi urgenti sulla capacità delle società contemporanee di preservare la propria autonomia e la propria capacità di autodeterminazione⁶⁶. In questo senso, secondo il Patto internazionale sui diritti civili e politici, Art. 25, ogni cittadino è titolare del diritto a partecipare alla vita pubblica in condizioni di eguaglianza. Tuttavia, l'esclusione di voci minoritarie se sistemica, mina questo diritto, escludendo — di fatto — alcune categorie sociali dal processo democratico. A ciò si aggi-

⁵⁷ T. N. Narechania et al., *An Antimonopoly Approach*, cit., 140-141.

⁵⁸ F. Panagopoulou, *Algorithmic Decision-Making in Public Administration*, cit., 2, 6.

⁵⁹ Cambridge Dictionary. Echo chamber, noun. A situation in which people only hear opinions of one type, or opinions that are similar to their own. https://dictionary.cambridge.org/us/dictionary/english/echo-chamber?utm_source=chatgpt.com

⁶⁰ Merriam-Webster Dictionary. Filter bubble, noun. An environment and especially an online environment in which people are exposed only to opinions and information that conform to their existing beliefs. https://www.merriam-webster.com/dictionary/filter%20bubble?utm_source=chatgpt.com

⁶¹ S. J. Han, *The Question of AI and Democracy*, cit., 2; I. Calzada, *Democratic erosion*, cit., 3 ss.

⁶² C. H. Kan, *Artificial intelligence*, cit., 152 ss; T. N. Narechania et al., *An Antimonopoly Approach*, cit., 140-143.

⁶³ F. Panagopoulou, *op. loc. ult. cit.*

⁶⁴ T. N. Narechania et al., *An Antimonopoly Approach*, cit., 143.

⁶⁵ J. Crock et al., *The Human Right to Democratic Control of Artificial Intelligence*, cit., 4.

⁶⁶ F. Panagopoulou, *Algorithmic Decision-Making in Public Administration*, cit., 6-7.

unga che secondo la Corte Cost. spagnola, STC 14/2003, il diritto alla partecipazione democratica è leso nei limiti in cui un gruppo sociale non ha pari accesso all'informazione e ai processi decisionali rispetto a quelli goduti da altri gruppi sociali. Come emerge *ictu oculi*, questo principio si applica perfettamente nel contesto dell'IA che filtra e sopprime talune "voci digitali".

Tale, crescente, influenza di siffatti operatori oligopolistici impone un controllo sulla legittimità democratica degli stessi. In un sistema democratico tradizionale, la legittimità del potere deriva dal consenso dei governati, espresso attraverso processi elettorali che conferiscono un mandato di rappresentanza⁶⁷. Tuttavia, le piattaforme digitali, pur esercitando un potere politico ed economico di vasta portata, non sono soggette a meccanismi di *accountability* democratica simili a quelli degli stati o delle istituzioni pubbliche⁶⁸. La domanda cruciale diventa quindi: chi rappresentano queste nuove entità digitali?

In primis, si osservi che le piattaforme digitali appartengono a soggetti privati, che operano secondo logiche di libero mercato, e il cui obiettivo primario è la massimizzazione del profitto. Le loro decisioni non si informano al benessere pubblico o alla rappresentanza della volontà dei cittadini, ma alle predette logiche di *business*. Questo crea una discrasia fondamentale tra l'impatto che esercitano e la natura della loro attività: infatti, se da un lato la prima richiama una responsabilità pubblica, la seconda implica una portata del tutto privata. Si assiste, pertanto, a una forma di "governance privata" su sfere che tradizionalmente sarebbero state considerate di dominio pubblico, sprovviste così delle garanzie dei meccanismi di partecipazione, trasparenza e ricorso alla tutela giurisdizionale che caratterizzano le democrazie. Il diritto di difesa presuppone, infatti, la comprensibilità della decisione quale condizione della sua contestabilità.

In secundis, l'opacità del processo logico-decisionale dell'algoritmo impedisce - di fatto - di muovergli critiche, rendendo impossibile per i cittadini comprendere e contestare le decisioni che influenzano la loro partecipazione al dibattito pubblico e la loro esposizione alle informazioni. Senza la necessaria trasparenza⁶⁹, la nozione stessa di rappresentanza - che implica la capacità dei rappresentati di giudicare e influenzare le azioni dei loro rappresentanti - viene svuotata di significato⁷⁰.

Infine, la natura globale delle operazioni di queste piattaforme complica l'individuazione dei soggetti dotati di giurisdizione, nonché dei soggetti giuridicamente responsabili. Un'azienda con sede in un paese può influenzare gli ecosistemi informativi e politici di un altro, eludendo le normative nazionali e i tentativi di regolamentazione democratica⁷¹: si pensi che sistemi di informazione privati potrebbero limitare la sovranità di taluni Paesi a discapito di altri, eventualità che generalmente viene ammessa solo a parità di reciproche limitazioni⁷². L'inevitabile conseguenza è l'indebolimento della presenza dello Stato, della sua capacità di proteggere i diritti dei propri cittadini e di garantire un dibattito pubblico sano e, quindi, della democrazia⁷³.

Infatti, tradizionalmente nei moderni sistemi costituzionali, «la sovranità appartiene al popolo, che la

⁶⁷ S. J. Han, *The Question of AI and Democracy*, cit., 7.

⁶⁸ T. N. Narechania et al., *An Antimonopoly Approach*, cit., 142.

⁶⁹ Si vedano, *ex multis*, Francia, Conseil constitutionnel, Décision n° 2011-XXX QPC del 1° aprile 2011; Belgio, Corte costituzionale, Arrêt n. 99/2019 del 19 giugno 2019; Italia - Corte costituzionale, Sentenza n. 310 del 5 novembre 2010.

⁷⁰ S. J. Han, *The Question of AI and Democracy*, cit., 10, 23.

⁷¹ I. Calzada, *Democratic erosion*, cit., 5 ss.

⁷² Si vedano, *ex multis*: Art. 11 della Cost. Italiana; Art. 24 Grundgesetz, Germania; Art. 92 Grundwet Paesi Bassi.

⁷³ T. N. Narechania et al., *An Antimonopoly Approach*, cit., 142.

esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione»⁷⁴.

La sfida della legittimazione democratica impone una riflessione urgente su come assoggettare queste entità private al controllo pubblico. Talune soluzioni contemplan peculiari forme di regolamentazione *antitrust* per ridurre la loro concentrazione di potere⁷⁵, l'implementazione di obblighi di trasparenza algoritmica, o la promozione di alternative pubbliche o decentralizzate che possano offrire un ecosistema digitale più equo e democraticamente controllato⁷⁶. Senza affrontare questa sfida, il potere non rappresentato e non responsabile di queste entità digitali continuerà a compromettere i fondamenti della rappresentatività e della partecipazione democratica.

4. L'INTELLIGENZA ARTIFICIALE TRA LEGITTIMAZIONE E GOVERNANCE

Il termine “oligopolio” va inteso innanzitutto nel suo significato tecnico-economico, quale assetto di mercato in cui un numero ristretto di imprese detiene la gran parte delle quote, condizionando in modo decisivo le dinamiche concorrenziali⁷⁷. Tale configurazione si distingue sia dal monopolio, sia dalla concorrenza perfetta, e implica effetti specifici sul funzionamento del mercato, come barriere all'ingresso, acquisizioni di *startup* innovative e sfruttamento degli effetti di rete. Solo in un secondo momento, questa concentrazione di potere assume rilevanza costituzionale e democratica, poiché gli stessi soggetti che dominano il mercato digitale esercitano un'influenza crescente sulla formazione dell'opinione pubblica e sull'accesso alle informazioni. È quindi essenziale distinguere il piano tecnico-concorrenziale (disciplinato, ad esempio, dal diritto antitrust europeo) da quello più ampio della legittimazione democratica, pur strettamente connessi nella realtà delle piattaforme digitali⁷⁸. La stessa dinamica incide sul procedimento legislativo: come osserva Cardone, l'ingresso degli algoritmi e delle ICT nel circuito decisionale rischia di condizionare la funzione rappresentativa, con conseguenze dirette sulla qualità della democrazia⁷⁹.

Come *supra* osservato, l'espansione capillare dell'Intelligenza Artificiale e la crescente influenza degli oligopoli digitali hanno messo in luce un significativo vuoto normativo a livello globale. Una delle principali ragioni di questo vuoto è la novità e la complessità intrinseca degli algoritmi di Intelligenza Artificiale⁸⁰. Infatti, i Legislatori faticano a comprendere pienamente il funzionamento dei sistemi algoritmici, in particolare quelli basati sul machine learning, caratterizzati da opacità e da un'autonoma capacità di apprendimento che rende difficile prevedere tutti i loro esiti⁸¹.

Inoltre, il carattere transnazionale del *web* e il costante sviluppo dell'Intelligenza Artificiale complicano ulteriormente la questione. L'IA non conosce confini nazionali: disciplinare il fenomeno algoritmico richiede, infatti, una efficace cooperazione internazionale e l'adozione di standard comuni dinamici e

⁷⁴ Art. 1 Cost. Italiana. Tale principio, invero, trova conferma generalmente all'interno dei moderni sistemi costituzionali.

⁷⁵ T. N. Narechania et al., *An Antimonopoly Approach*, cit., 106-107.

⁷⁶ T. N. Narechania et al., *An Antimonopoly Approach*, cit., 165.

⁷⁷ Definizione disponibile su <https://www.investopedia.com/terms/o/oligopoly>.

⁷⁸ La questione viene affrontata ed approfondita in N. Helberg, *The Political Power of Platforms: How Current Attempts to Regulate Misinformation Amplify Opinion Power*, in *Digital Journalism*, 8, 6, 2020, 842 ss.

⁷⁹ Per approfondire maggiormente: A. Cardone, *Algoritmi e ICT nel procedimento legislativo: quale sorte per la democrazia rappresentativa?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2022.

⁸⁰ J. Crock et al., *The Human Right to Democratic Control of Artificial Intelligence*, cit., 18.

⁸¹ T. N. Narechania et al., *An Antimonopoly Approach*, cit., 145.

flessibili⁸². La disparità di approcci tra diverse giurisdizioni può creare “paradisi regolatori” o, al contrario, soffocare l’innovazione in contesti più rigorosi, rendendo difficile l’applicazione uniforme di principi etici e di diritto⁸³.

Infine, il vuoto normativo è anche il risultato della resistenza politica e lobbistica da parte delle grandi aziende tecnologiche, che spesso preferiscono un ambiente meno regolamentato per favorire la crescita e l’innovazione senza vincoli. Questa pressione si manifesta nel tentativo di auto-regolamentazione o nella promozione di quadri normativi che sono spesso troppo generici o volutamente vaghi, spostando l’onere della prova e della responsabilità dalle aziende agli utenti o alla società. La conseguenza di questo vuoto è uno scenario di sostanziale assenza di regolazione effettiva, nel quale le implicazioni etiche, sociali e - in termini costituzionalmente rilevanti - i rischi per i diritti fondamentali vengono spesso considerate solo *ex post*, quando i danni si sono già manifestati⁸⁴.

Nonostante il vuoto normativo persistente, la crescente consapevolezza dei rischi associati all’uso indiscriminato dei sistemi di Intelligenza Artificiale ha stimolato un nutrito dibattito concernente i possibili interventi correttivi a livello nazionale, regionale e internazionale, sebbene la piena articolazione di una nuova cornice giuridica e costituzionale sia ancora in fase embrionale⁸⁵.

A livello europeo, Il Regolamento (UE) 2024/1689⁸⁶ sull’intelligenza artificiale (c.d. *AI Act*) rappresenta uno degli sforzi più ambiziosi e completi alla ricerca di un quadro normativo armonizzato⁸⁷. Adottando un *risk-based approach*, l’*AI Act* mira a classificare i sistemi algoritmici in base al livello di rischio di compromissione dei diritti fondamentali e della sicurezza, imponendo requisiti più stringenti per le applicazioni ad alto rischio, come quelle utilizzate in ambito creditizio, educativo, occupazionale o nelle forze dell’ordine⁸⁸. Questo include obblighi di trasparenza, sorveglianza umana, robustezza tecnica e gestione dei dati per mitigare i *bias*. Il Regolamento in commento, invero, costituisce il primo tentativo organico di disciplinare la materia a livello europeo. La sua architettura si fonda su un approccio *risk-based*, classificando i sistemi di IA in base al rischio che comportano per i diritti fondamentali e per la sicurezza collettiva. In particolare, per i sistemi ad “alto rischio” — tra cui rientrano quelli impiegati in ambito occupazionale, creditizio, educativo e giudiziario — l’*AI Act* impone requisiti stringenti: obblighi di trasparenza, supervisione umana, *audit* di conformità, gestione dei *dataset* e tracciabilità dei processi decisionali. Di rilievo per il presente lavoro è soprattutto l’art. 5, che vieta determinate pratiche ritenute incompatibili con i diritti fondamentali (ad esempio, la valutazione sociale dei cittadini o la manipolazione subliminale). L’art. 5 dell’*AI Act*, che stabilisce un divieto esplicito al ricorso all’algoritmo, in particolare l’art. 5:

- alla lett. a) vieta «l’immissione sul mercato, la messa in servizio o l’uso di un sistema di IA che utilizza tecniche subliminali al di là della coscienza di una persona oppure tecniche manipolative o ingannevoli, con l’obiettivo o l’effetto di distorcere in maniera rilevante il comportamento di una persona o di un

⁸² S. J. Han, *The Question of AI and Democracy*, cit., 24.

⁸³ T. N. Narechania et al., *An Antimonopoly Approach*, cit., 151.

⁸⁴ T. N. Narechania et al., *An Antimonopoly Approach*, cit., 146.

⁸⁵ F. Panagopoulou, *Artificial intelligence and democracy*, cit., 6.

⁸⁶ Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che stabilisce norme armonizzate in materia di intelligenza artificiale e modifica regolamenti e direttive pertinenti. Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell’UE: L 1689, 12 luglio 2024.

⁸⁷ S. J. Han, *The Question of AI and Democracy*, cit., 18.

⁸⁸ S. J. Han, *The Question of AI and Democracy*, cit., 19.

gruppo di persone, compromettendo in misura apprezzabile la loro capacità di prendere una decisione informata»;

- alla lett. b) proscrive «l'immissione sul mercato, la messa in servizio o l'uso di un sistema di IA che sfrutta le vulnerabilità di una persona fisica o di un gruppo di persone dovute all'età, a una disabilità o a una particolare situazione sociale o economica, con l'obiettivo o l'effetto di distorcere in modo rilevante il comportamento di quella persona o di quel gruppo, causando o rischiando di causare un danno significativo»;

- alla lett. c) proibisce i sistemi IA che «valutano o classificano persone fisiche o gruppi di persone in un determinato periodo di tempo sulla base del loro comportamento sociale [...] qualora tale punteggio sociale comporti [...] trattamento sfavorevole o pregiudizievole [...] o sproporzionato rispetto al comportamento sociale di quella persona o alla gravità di tale comportamento».

Queste previsioni indicano chiaramente l'orientamento del legislatore europeo verso una disciplina tesa a preservare l'autonomia decisionale, evitare forme occulte di manipolazione algoritmica e ostacolare la nascita di sistemi automatizzati di *scoring sociale* suscettibili di generare discriminazioni o esclusioni sistemiche⁸⁹.

La Commissione, nelle linee guida emanate nel febbraio 2025, ha ribadito che queste pratiche costituiscono un possibile profilo *unacceptable* di illegittimità (anche e soprattutto costituzionale) e ha fornito esempi espliciti di sistemi predatori rivolti a soggetti vulnerabili, *scraping* biometrico indiscriminato e tecniche manipolative ingannevoli.

Accanto all'appena citato *AI Act*, due ulteriori provvedimenti europei assumono particolare rilievo: il *Digital Services Act* (Reg. UE 2022/2065) e il *Digital Markets Act* (Reg. UE 2022/1925). Il DSA introduce obblighi specifici per le piattaforme online di grandi dimensioni, imponendo meccanismi di trasparenza nella moderazione dei contenuti, procedure di tutela per gli utenti e strumenti di contrasto alla disinformazione. Tali regole sono direttamente connesse ai temi di rappresentatività ed eguaglianza democratica, poiché incidono sul diritto di accesso all'informazione e sulla possibilità di pluralismo digitale. In questa prospettiva, il DSA assume particolare rilievo costituzionale: esso non si limita a disciplinare la responsabilità delle piattaforme, ma introduce obblighi di trasparenza e meccanismi di tutela che, come osserva Zaccaroni, hanno «implicazioni dirette sulla stessa tenuta della democrazia costituzionale nell'era digitale»⁹⁰.

Il DMA, invece, si concentra principalmente sugli aspetti concorrenziali e mira a limitare il potere dei c.d. *gatekeepers*, vietando pratiche che ostacolano la nascita di nuovi attori e favorendo una maggiore contendibilità dei mercati digitali. Sebbene i due strumenti abbiano finalità diverse, insieme delineano un quadro normativo che riduce sia il rischio di abuso economico sia il deficit di legittimazione democratica connesso alla concentrazione del potere nelle mani di pochi operatori globali.

Queste previsioni mostrano come l'UE intenda preservare i principi di eguaglianza e rappresentatività anche nell'ecosistema digitale, cercando di ridurre i rischi di discriminazioni algoritmiche e di concentrazione del potere informativo nelle mani di pochi operatori. Sebbene rappresenti un passo significativo, la sua efficacia dipenderà dalla capacità di adattarsi a tecnologie in rapida evoluzione e dalla

⁸⁹ Bruxelles, COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE, Orientamenti della Commissione relativi alle pratiche di intelligenza artificiale vietate ai sensi del regolamento (UE) 2024/1689 (regolamento sull'IA), 29.07.2025, C (2025), 5052.

⁹⁰ G. Zaccaroni, *Il Digital Services Act e le implicazioni per la democrazia costituzionale*, in *AISDUE*, 2024.

sua applicazione pratica⁹¹.

Altri approcci normativi includono l'elaborazione di linee guida e principi, come quelli sviluppati dall'OCSE o da diverse commissioni etiche nazionali, che mirano a orientare lo sviluppo dell'IA verso valori come eguaglianza, responsabilità, trasparenza e non discriminazione. Tuttavia, la loro natura non vincolante ne limita l'incisività. Così, si impone come necessaria una nuova cornice giuridica che superi i tradizionali concetti di sovranità, cittadinanza e diritti "locali", includendo nuove categorie di diritti. Una siffatta concezione di "Intelligenza Artificiale Costituzionale" non potrebbe esimersi dall'imporre l'introduzione di meccanismi di controllo democratico sulle infrastrutture digitali e sugli algoritmi critici⁹². Questo potrebbe tradursi in nuove forme di *governance* partecipativa, che coinvolgano cittadini, esperti e società civile nella definizione delle politiche sull'IA⁹³. L'obiettivo è spostare il potere decisionale dall'esclusivo ambito privato e tecnologico verso una sfera pubblica e democratica, garantendo che lo sviluppo dell'IA sia allineato ai valori sociali e non solo agli interessi economici⁹⁴. Solo un approccio olistico e costituzionalmente orientato potrà orientare l'IA verso la tutela del bene comune, impedendole di esacerbare le disuguaglianze e minare la democrazia⁹⁵.

In questo senso, la trasparenza del processo decisionale algoritmico assurge non solo a principio etico e normativo, ma a una vera e propria *condicio sine qua non* per la legittimazione democratica dell'IA⁹⁶. Tale affermazione impone una riflessione alla luce dell'art. 97 Cost., che impone il rispetto congiunto dei principi di buon andamento e legalità. Se, infatti, l'impiego di sistemi algoritmici può apparire coerente con esigenze di efficienza amministrativa, la loro opacità rischia di compromettere la trasparenza e la conoscibilità dell'azione pubblica. Ne deriva una tensione strutturale tra efficienza e intelligibilità delle decisioni: un algoritmo può essere estremamente performante, ma non per questo conforme ai principi costituzionali, laddove non consenta al cittadino e al giudice di comprenderne il funzionamento e sindacarne gli esiti.

I cittadini, infatti, proprio in virtù della completezza del diritto di informazione di cui godono, hanno il diritto di sapere come i sistemi algoritmici prendono decisioni che li riguardano, quali dati vengono utilizzati, e quali potenziali *bias* potrebbero influenzare tali decisioni. In Italia, infatti, secondo il Consiglio di Stato l'algoritmo deve essere qualificato come "atto amministrativo informatico"⁹⁷. Pertanto, *in primis*, «deve essere conoscibile in tutti i suoi aspetti e la regola algoritmica deve essere conoscibile e sindacabile da parte del giudice»⁹⁸. Inoltre, «in relazione al fenomeno dell'opacità dell'algoritmo, non richiedere alla Pubblica Amministrazione di giustificare, motivare e spiegare adeguatamente le sue decisioni significherebbe eludere l'Art. 24 della Costituzione, non potendo il soggetto che impugna il provvedimento amministrativo porre in discussione il suo iter decisionale. Di talché, rebus sic stantibus, delle due una: o la Pubblica Amministrazione si dota di un algoritmo "trasparente" o non lo usa se non come strumento ausiliario del Responsabile del procedimento»⁹⁹. Allo stesso modo, il Giudice della Costituzione ribadiva

⁹¹ F. Panagopoulou, *Artificial intelligence and democracy*, cit., 7.

⁹² J. Crock et al., *The Human Right to Democratic Control of Artificial Intelligence*, cit., 29.

⁹³ F. Panagopoulou, *Artificial intelligence and democracy*, cit., 6.

⁹⁴ T. N. Narechania et al., *An Antimonopoly Approach*, cit., 151.

⁹⁵ S. J. Han, *The Question of AI and Democracy*, cit., 19.

⁹⁶ C.H. Kan, *Artificial intelligence*, cit., 155 ss.

⁹⁷ Cons. Stato, Sentenza n. 2270, 8 aprile 2019.

⁹⁸ C. Piparo, *Pubbliche amministrazioni e intelligenza artificiale*, cit., 308.

⁹⁹ C. Piparo, *Pubbliche amministrazioni e intelligenza artificiale*, cit., 309.

il principio secondo il quale la digitalizzazione non sottrae dall'agire delle PPAA le generali ed irrinunciabili garanzie della motivazione e della conoscibilità, ribadendo che l'algoritmo è strumento, non decisore. Il principio del giusto procedimento ex art. 97 Cost. opera qui come parametro di legittimità dell'azione amministrativa "algoritmica", imponendo che, anche quando mediata da sistemi digitali, essa rimanga trasparente, motivata e sindacabile.

Affinché l'IA sia legittimata e democratica, non basta imporre norme dall'alto; è necessario che i cittadini comprendano, si fidino e partecipino attivamente alla sua *governance*. Ciò richiede un approccio equilibrato che riconosca il potenziale dell'Intelligenza Artificiale per l'innovazione e il miglioramento dei servizi, ma che al contempo renda la popolazione consapevole dei suoi rischi intrinseci nonché delle problematiche etiche ad essa strettamente connesse¹⁰⁰. Inoltre, è la stessa comunicazione pubblica che legittimerebbe il ricorso all'algoritmo quale *medium* informativo, catalizzando dialogo e partecipazione. Le istituzioni, in un'ottica di armonizzazione globale, dovrebbero facilitare spazi per la discussione pubblica sull'IA, permettendo anche di identificare e affrontare i *bias* e le disuguaglianze in modo più efficace, incorporando prospettive diverse nel processo decisionale¹⁰¹. Un esempio di questo approccio è l'organizzazione di assemblee di cittadini o forum pubblici sul tema dell'IA, dove le raccomandazioni emergenti possono informare direttamente il processo legislativo¹⁰².

Per contrastare efficacemente la concentrazione anti-democratica di potere degli oligopoli digitali e mitigare gli effetti deleteri dell'Intelligenza Artificiale, *condicio sine qua non* che assicuri un'efficace *governance* partecipativa e multilivello è proprio la democratizzazione dell'infrastruttura digitale. Questo potrebbe includere l'applicazione di normative *antitrust* più aggressive per smantellare i monopoli esistenti, la promozione di *public options* per i servizi digitali (es. piattaforme social pubbliche, infrastrutture *cloud* gestite dallo Stato), o il sostegno a modelli di dati cooperativi e decentralizzati. L'obiettivo è ridurre la dipendenza da pochi attori privati e favorire un ecosistema digitale più concorrenziale, diversificato e resiliente, in cui il potere non sia eccessivamente concentrato¹⁰³.

In ambito nazionale, deve essere richiamata la legge 23 settembre 2025, n. 132, che introduce una disciplina dell'uso dei sistemi di intelligenza artificiale anche nella pubblica amministrazione. In particolare, l'art. 14 prevede che l'impiego di algoritmi debba rispettare i principi di trasparenza, tracciabilità e non discriminazione, imponendo forme di controllo umano e responsabilità amministrativa. Tale previsione rafforza il quadro costituzionale interno, riaffermando la necessità di sottoporre anche le decisioni algoritmiche alle garanzie proprie dell'azione pubblica. Sempre guardando alle dimensioni nazionale e regionale, è cruciale l'implementazione di una regolamentazione dell'IA non solo reattiva ma anche proattiva e adattiva. La realizzazione di un siffatto sistema richiede la creazione di agenzie regolatorie specializzate con competenze tecniche e legali, capaci di monitorare lo sviluppo e l'implementazione degli algoritmi di IA, imporre *audit* indipendenti e sanzionare le pratiche discriminatorie o manipolatorie¹⁰⁴. Modelli ispirati a una "Costituzione digitale" dovrebbero includere nuovi diritti fondamentali¹⁰⁵, come il

¹⁰⁰ S. J. Han, *The Question of AI and Democracy*, cit., 18-23.

¹⁰¹ F. Panagopoulou, *Artificial intelligence and democracy*, cit., 1, 6.

¹⁰² I. Calzada, *Democratic erosion*, cit., 6 ss; J. Crock et al, *The Human Right to Democratic Control of Artificial Intelligence*, cit., 5-6, 25.

¹⁰³ T. N. Narechania et al., *An Antimonopoly Approach*, cit., 150, 165, 168-169.

¹⁰⁴ J. Crock et al, *The Human Right to Democratic Control of Artificial Intelligence*, cit., 26.

¹⁰⁵ C. H. Kan, *Artificial intelligence*, cit., 158 ss.

diritto alla chiarezza algoritmica¹⁰⁶, il diritto a non essere soggetti a decisioni automatizzate ingiuste, e il diritto all'interoperabilità dei dati, per garantirne la portabilità e tutelare la concorrenza¹⁰⁷.

A livello transnazionale, invece, è essenziale promuovere la cooperazione internazionale, definendo standard globali ed efficaci meccanismi di *enforcement*. Un tale obiettivo potrebbe essere raggiunto mediante la sottoscrizione di accordi internazionali (aventi ad oggetto la tutela dei diritti umani quale risposta alla massiva digitalizzazione), la condivisione di *best practices* regolatorie e la creazione di organismi internazionali per la *governance* dell'IA che possano agire come facilitatori e supervisori¹⁰⁸. L'obiettivo è evitare una "corsa al ribasso" di tipo normativo, garantendo che l'IA sia sviluppata e utilizzata in modo etico e responsabile su scala globale¹⁰⁹.

5. DISEGUAGLIANZE STRUTTURALI E PROSPETTIVE FUTURE

La disuguaglianza non è cosa nuova. A dire il vero, l'avvento dell'Intelligenza Artificiale e la struttura oligopolistica della *digital economy* hanno introdotto un'inedita manifestazione di disuguaglianza strutturale¹¹⁰, che inficia con nuove - ed invisibili - modalità i tradizionali meccanismi di rappresentanza politica e sociale. Questa nuova forma di disuguaglianza non riguarda la distribuzione di ricchezze o opportunità, ma incide sulla visibilità, presenza e partecipazione attiva alla vita democratica. Di talché, la rappresentanza - intesa quale capacità di rendere presenti gli interessi e le voci di una pluralità di attori nel processo decisionale - viene fisiologicamente compromessa. Tale compressione delle garanzie di visibilità, rappresentanza e partecipazione affligge più ambiti¹¹¹.

In primo luogo, l'IA può compromettere le suddette garanzie attraverso una disuguaglianza informativa. Invero, come già illustrato *supra*, le grandi *corporations* posseggono piattaforme che analizzano quantità spropositate di dati sui cittadini (di cui tali *corporations* sono allo stesso modo titolari). La profilazione di questi dati genera *report* dettagliati che consentono di operare, con adeguata precisione, micro-segmentazione personalizzazione estremamente efficienti. Questo significa che mentre gli oligopolisti hanno una conoscenza profonda dell'utente, quest'ultimo versa in uno stato di ignoranza informativa: poco sa di come i suoi dati vengono utilizzati e di come le decisioni algoritmiche lo influenzano¹¹². Questa asimmetria di informazioni rende difficile per gli individui di sviluppare opinioni informate e consapevoli, o di contestare decisioni che li riguardano: questo *deficit* si converte in una carenza partecipativa, minando la base di una cittadinanza attiva e competente¹¹³. In questo senso, la Carta di Nizza, all'Art. 21 vieta categoricamente la discriminazione su base genetica, etnica, culturale o sociale. Nell'ambito dell'applicazione algoritmica, quindi, l'articolo in commento deve essere letto estensivamente per coprire anche le profilazioni automatiche operate dalle *Big Tech*.

¹⁰⁶ Si approfondisca, in tal senso: Corte costituzionale italiana, sent. n. 13 del 2012, secondo la quale il principio di eguaglianza richiede che persino le regole procedurali (comprese quelle concernenti l'uso delle tecnologie informatiche) siano concepite in modo da garantire accessibilità e comprensibilità a tutti i soggetti coinvolti.

¹⁰⁷ J. Crock et al, *The Human Right to Democratic Control of Artificial Intelligence*, cit., 27.

¹⁰⁸ F. Panagopoulou, *Artificial intelligence and democracy*, cit., 7.

¹⁰⁹ T. N. Narechania et al., *An Antimonopoly Approach*, cit., 151.

¹¹⁰ I. Calzada, *Democratic erosion*, cit., 3 ss.

¹¹¹ F. Panagopoulou, *Algorithmic Decision-Making in Public Administration*, cit., 1-6; F. Panagopoulou, *Artificial intelligence and democracy*, cit., 7.

¹¹² S. J. Han, *The Question of AI and Democracy*, cit., 5.

¹¹³ In questo senso: C. H. Kan, *Artificial intelligence*, cit., 148 ss; J. Crock et al, *The Human Right to Democratic Control of Artificial Intelligence*, cit., 40.

In secondo luogo, l'IA può compromettere le suddette garanzie attraverso l'isolamento di determinate questioni, voci o interessi. Come già illustrato, i *bias* cognitivi talora riscontrati nei *dataset* possono portare gli algoritmi a sottorappresentare o a discriminare minoranze o ceti socio-economicamente svantaggiati. Questa crisi della rappresentanza non ne limita l'accesso a opportunità sociali (lavoro, credito, servizi), ma ne riduce anche la visibilità nelle piattaforme digitali, rendendo i loro bisogni, le loro esigenze e le loro prospettive meno presenti nel dibattito pubblico e politico¹¹⁴. Se le piattaforme fungono da principali agorà per la discussione politica e sociale, l'esclusione o la distorsione algoritmica di alcune voci significa una compromissione della rappresentanza stessa di quei gruppi nella sfera pubblica digitale. Invero, tali in tema di rappresentanza politica sono particolarmente allarmanti. I partiti politici e i candidati potrebbero essere tentati di utilizzare l'intelligenza algoritmica per interagire unicamente con frange selezionate di elettori, trascurando quelli che non rientrano nei loro modelli predittivi algoritmicamente validi. Questo potrebbe portare a un'inaccettabile perversione del sistema democratico/egualitario, ove la rappresentanza non è più spinta da un mandato giusnaturale, universale e inclusivo, ma su una selezione algoritmica mossa dalla sola efficienza computazionale¹¹⁵. Inoltre, la comprovata capacità dell'IA di diffondere disinformazione e polarizzare il dibattito mina il presupposto di una cittadinanza informata e razionale, essenziale per la legittimità delle decisioni democratiche. Se i cittadini non possono accedere a informazioni equilibrate o sono costantemente esposti a narrative che rafforzano i loro pregiudizi, la loro capacità di partecipare in modo significativo al processo politico è compromessa¹¹⁶.

Infine, la concentrazione di potere nelle mani degli oligopoli digitali produce una disuguaglianza di potere tra attori privati e istituzioni pubbliche¹¹⁷. Gli oligopolisti, infatti, pur non avendo un mandato democratico, esercitano un'influenza massiva sulle infrastrutture essenziali per la vita democratica, quali — ad esempio — quelle di informazione e comunicazione. La loro capacità di resistere alla regolamentazione o di plasmare le politiche a proprio vantaggio mette a rischio la sovranità dello Stato e la capacità dei rappresentanti (democraticamente eletti) di agire nell'interesse pubblico. In questo contesto, la disuguaglianza strutturale non è solo una questione di giustizia distributiva, ma una minaccia diretta a funzionalità, efficacia e legittimità dei sistemi democratici¹¹⁸.

Invero, anche in questo caso ci troveremmo in una situazione giuridicamente inaccettabile. Infatti, il Protocollo Aggiuntivo n. 12, all'Art. 1 afferma che: «Il godimento di ogni diritto disposto da una legge sarà garantito senza alcuna discriminazione per motivi di sesso, razza, colore, lingua, religione, opinione politica o altra opinione, origine nazionale o sociale, associazione ad una minoranza nazionale, proprietà, nascita o ogni altra condizione». In questo modo, anche la CEDU estende il dovere di non discriminazione a tutti i diritti previsti dalla legge. Così, tale garanzia europea assurge anche a regola di condotta nell'uso di algoritmi di Intelligenza Artificiale, la cui applicazione deve evitare di produrre effetti escludenti (anche fuori dai diritti esplicitamente garantiti dalla CEDU).

Per arginare tali risultati patologici, il ruolo della società civile e degli attori politici si rivela cruciale e insostituibile. La società civile, nelle sue diverse manifestazioni — organizzazioni non governative, gruppi di attivisti per i diritti digitali, ricercatori indipendenti e associazioni di consumatori — gioca un

¹¹⁴ A supporto si legga anche: C. H. Kan, *Artificial intelligence*, cit., 150 ss.

¹¹⁵ I. Calzada, *Democratic erosion*, cit., 5 ss.

¹¹⁶ S. J. Han, *The Question of AI and Democracy*, cit., 23-24; si confronti anche: C. H. Kan, *Artificial intelligence*, cit., 147 ss.

¹¹⁷ T. N. Narechania et al., *An Antimonopoly Approach*, cit., 142-143.

¹¹⁸ J. Crock et al., *The Human Right to Democratic Control of Artificial Intelligence*, cit., 4.

ruolo fondamentale nella sensibilizzazione e nella pressione critica. Questi attori sono spesso i primi a identificare i *bias* algoritmici, le pratiche abusive delle piattaforme e le minacce alla privacy e alla libertà di espressione¹¹⁹. Attraverso campagne di *advocacy*, azioni legali e pubblicazioni scientifiche, essi informano a politica e substrato elettorale delle problematiche legate all'uso non regolato dell'IA e al potere delle *big tech*. La società civile, quindi, si ergerebbe quale baluardo fondamentale di preservazione delle logiche democratiche sottese al processo informativo¹²⁰. Parallelamente, gli attori politici - legislatori, governi, partiti e *authorities* - hanno la responsabilità di tradurre le necessità del popolo (in quanto detentore del potere) in azioni normative e politiche concrete¹²¹. Le strategie di azione comprendono politiche *antitrust*¹²², l'introduzione di normative più stringenti in tema di protezione dei dati e di *privacy*¹²³, e l'imposizione di obblighi di trasparenza e *accountability* per gli algoritmi. Esempi come il GDPR o l'*AI Act* mostrano come la politica possa iniziare a riappropriarsi della sovranità, bilanciando la deriva antidemocratica del digitale¹²⁴. In tal senso, la Corte europea dei diritti dell'uomo, nell'ambito della controversia *Big Brother Watch v. Regno Unito* (2021), ha suffragato questo orientamento. Infatti, secondo i Giudici di Strasburgo, la raccolta massiva e opaca di dati da parte di entità pubbliche o private costituisce violazione dell'Art. 8 CEDU sulla vita privata, se non accompagnata da garanzie robuste di *accountability*.

Oltre alla regolamentazione, gli attori politici possono imporre modelli cooperativi che contrastino il dominio degli oligopoli: vale a dire, investire in infrastrutture digitali pubbliche, sostenere lo sviluppo di *software open-source*, o incentivare lo sviluppo di piattaforme gestite da cooperative o enti *non-profit* orientate alla tutela del bene pubblico. Una tale linea di azione diversificherebbe l'ecosistema digitale, fornendo ai cittadini scelte non dettate da logiche di esclusivo profitto¹²⁵.

Infine, perseguire un'efficace cooperazione internazionale tra gli attori politici è obiettivo irrinunciabile: la collaborazione tra Stati per lo sviluppo di *policies* comuni, condivisione di informazioni ed armonizzazione delle normative eserciterebbe una pressione non trascurabile dagli oligopolisti, che dovrebbero modificare la propria linea di azione, orientando maggiormente le loro logiche produttive anche al rispetto dei principi di informazione e rappresentanza democratica. La sinergia tra una società civile vigile e attori politici responsabili è, pertanto, la chiave per riaffermare il primato del pubblico sull'interesse privato e per costruire una digital economy che sia equa e democratica¹²⁶.

Tali obiettivi impongono necessariamente una revisione di paradigma, che consenta di superare l'uso di modelli algoritmici strutturalmente idonei a produrre effetti discriminatori e di orientare l'Intelligenza Artificiale verso un modello di *equity* costituzionale. In tale contesto, il riferimento all'"equity" non è utilizzato nel senso tecnico proprio della tradizione giuridica anglosassone, né quale generico richiamo ad una nozione etica di equità, ma quale espressione rafforzata del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2, Cost., inteso come dovere dell'ordinamento di rimuovere anche gli ostacoli algoritmici e informativi che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini.

¹¹⁹ Panagopoulou, *Algorithmic Decision-Making in Public Administration*, cit., 6; J. Crock et al, *The Human Right to Democratic Control of Artificial Intelligence*, cit., 27.

¹²⁰ Similmente: C. H. Kan, *Artificial intelligence*, cit., 158 ss.

¹²¹ T. N. Narechania et al., *An Antimonopoly Approach*, cit., 106-107.

¹²² Panagopoulou, *Algorithmic Decision-Making in Public Administration*, cit., 6.

¹²³ J. Crock et al, *The Human Right to Democratic Control of Artificial Intelligence*, cit., 25-26.

¹²⁴ S. J. Han, *The Question of AI and Democracy*, cit., 19.

¹²⁵ T. N. Narechania et al., *An Antimonopoly Approach*, cit., 165-169.

¹²⁶ F. Panagopoulou, *Artificial intelligence and democracy*, cit., 6-7; J. Crock et al, *The Human Right to Democratic Control of Artificial Intelligence*, cit., 27.

Pertanto, il suo sviluppo e la sua applicazione devono essere informati ai fondamenti etici e giuridici dei sistemi costituzionali in cui operano: l'obiettivo della tutela della democraticità e della rappresentatività di un sistema giuridico deve essere un obiettivo perseguibile fin dalla fase di ideazione (si parla, infatti, di *fairness by design*)¹²⁷. Perseguire tali obiettivi richiede, *in primis*, un deciso intervento regolatore sui *dataset* (i cui profili problematici sono stati adeguatamente illustrati *supra*)¹²⁸. Non basta mitigare i *bias ex post*; è necessario garantire che i dati utilizzati siano rappresentativi, diversificati e raccolti in modo etico, con il consenso informato degli individui e nel rispetto della loro *privacy*. Si dovrebbe promuovere la creazione di *data trusts* o di *data commons*, dove i dati sono gestiti come un bene comune anziché come proprietà esclusiva di poche aziende, consentendo a tali informazioni un accesso equo e responsabile)¹²⁹.

La costruzione di una democrazia digitale inclusiva richiede un impegno congiunto da parte di governi, società civile, settore privato e mondo accademico. È fondamentale investire nell'educazione digitale e nella cittadinanza tecnologica, dotando gli individui delle competenze necessarie per navigare il panorama digitale in modo critico e partecipativo. Solo attraverso un approccio che bilanci innovazione e responsabilità, potere e *accountability*, sarà possibile trasformare le promesse della digital economy in una realtà di eguaglianza e partecipazione democratica per tutti¹³⁰.

6. TECNOLOGIE, DISEGUAGLIANZE E RAPPRESENTATIVITÀ: RISULTATI DELL'ANALISI

L'analisi qui condotta rivela come la combinazione tra la novità della *digital economy* e l'onnipresenza dell'Intelligenza Artificiale abbiano - *de facto* - condotto alla formazione di oligopoli digitali, che concentrano nelle mani di pochi un potere senza precedenti. Questa concentrazione non è meramente economica, ma si estende alla sfera sociale e politica, influenzando la formazione dell'opinione pubblica, la diffusione delle informazioni e la natura stessa della partecipazione civica. L'originalità del contributo risiede non nella mera constatazione della presenza di *bias* algoritmici o della concentrazione del potere digitale - già noti in dottrina - bensì nella lettura unitaria del fenomeno come compressione costituzionalmente rilevante della rappresentatività democratica, attraverso meccanismi tecnici formalmente neutrali ma sostanzialmente idonei a produrre esclusione, invisibilità e diseguaglianza strutturale.

Un risultato centrale della nostra indagine è che la logica predittiva dell'Intelligenza Artificiale, basata sull'analisi di vasti *dataset*, pur promettendo efficienza e personalizzazione, ha un effetto intrinseco di riproduzione e amplificazione delle disuguaglianze sociali preesistenti¹³¹. I *bias* incorporati nei dati di addestramento algoritmico generano sistemi che possono discriminare individui e gruppi svantaggiati, compromettendo il concetto di eguaglianza e limitando l'accesso a opportunità vitali. Questa "disuguaglianza algoritmica" rende i processi decisionali strutturalmente non conoscibili e difficilmente con-

¹²⁷ Art. 8 CDFUE: 1. Ogni persona ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che la riguardano. 2. Tali dati devono essere trattati secondo il principio di lealtà, per finalità determinate e in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge. Ogni persona ha il diritto di accedere ai dati raccolti che la riguardano e di ottenerne la rettifica. 3. Il rispetto di tali regole è soggetto al controllo di un'autorità indipendente.

¹²⁸ J. Crock et al, *The Human Right to Democratic Control of Artificial Intelligence*, cit., 12.

¹²⁹ C. H. Kan, *Artificial intelligence*, cit., 149-151.

¹³⁰ S. J. Han, *The Question of AI and Democracy*, cit., 24.

¹³¹ J. Crock et al, *op. loc. ult. cit.*

testabili, erodendo la fiducia e la capacità di *agency* dei cittadini¹³². Tuttavia, questa situazione risulterebbe difficilmente giustificabile dal punto di vista costituzionale: infatti, il principio di eguaglianza sostanziale (Art. 3 co. 2 Cost. Ita.) impone alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona. Tale fondamento costituzionale è gravemente minacciato da patologiche derive discriminatorie frutto dell'automazione, nonché dalla disuguaglianza informativa indotta dagli stessi algoritmi. In questa prospettiva, l'art. 3 Cost., e in particolare il suo secondo comma, opera come parametro di sindacato rispetto agli effetti delle decisioni algoritmiche, imponendo alla Repubblica di intervenire quando l'uso dei dati e degli algoritmi cristallizza o aggrava disuguaglianze strutturali preesistenti.

Così, le grandi piattaforme assumono il ruolo di veri e propri *gatekeeper* dell'informazione e del dibattito pubblico, influenzando *de facto* la qualità, la pluralità e la rappresentatività delle voci. L'assenza totale di *accountability* genera un deficit di legittimità, dove decisioni pubbliche significative vengono prese in assenza di un qualsivoglia mandato democratico (vale a dire dal basso), di un controllo *ex ante*, di sistemi di responsabilità *ex post*. In risposta a questo scenario, una prima risposta è intervenuta con l'*AI Act*, ma che ad oggi risulta insufficiente: si pensi — ad esempio — che l'*AI Act* ignora un sistema di *liability* di diritto penale¹³³. Si palesa come necessaria, quindi, l'ideazione di una cornice giuridica inedita, costituzionalmente orientata, effettiva, efficace, rispondente alle concrete esigenze informative e che trascenda le regolamentazioni frammentarie e regionali. Questo *revirement* richiede un cambio di paradigma (che permetta l'emancipazione dell'utente da architetture algoritmiche strutturalmente discriminatorie, incompatibili con il principio di eguaglianza sostanziale ex art. 3 Cost.) verso un approccio che ponga la giustizia, la trasparenza e il controllo democratico al centro del design e della governance dell'IA.

Pertanto, i risultati dell'analisi mettono in luce come trasparenza, comunicazione istituzionale efficace e partecipazione pubblica ed inclusiva non sono meri orpelli formali o guarentigie impalpabili, ma elementi cruciali e ineludibili per affrontare le sfide alla democrazia quotidianamente poste dall'indiscriminato ricorso all'Intelligenza Artificiale da parte degli oligopoli digitali. Senza questi pilastri, ogni tentativo di regolamentazione rischia di rimanere inefficace, e la fiducia dei cittadini nella *governance* digitale sarà irrimediabilmente compromessa. La trasparenza, infatti, è la preconditione per qualsiasi forma di controllo democratico: non è sufficiente che gli algoritmi funzionino, ma che i meccanismi del loro funzionamento, i dati su cui sono addestrati e che i criteri che guidano le loro decisioni siano comprensibili e accessibili al pubblico¹³⁴. Si osservi, la trasparenza algoritmica non è una “panacea universale”: non elimina tutti i *bias*, ma ne permette l'identificazione e l'eliminazione. Un tale procedimento include la pubblicazione di *report* di impatto algoritmico, la disponibilità di meccanismi di ricorso avverso le decisioni automatizzate e l'apertura al pubblico dei *dataset* socialmente rilevanti¹³⁵. In tal senso, invero, la Corte costituzionale francese, nella *Décision* n° 2019-823 QPC afferma che la mancanza di trasparenza nei criteri usati dal sistema automatizzato viola il diritto alla difesa. Invero, la sentenza è stata pronunciata in materia di controllo algoritmico nel fisco, ma a che se la sua applicazione è estensibile a qualunque settore in cui l'algoritmo determina diritti ed obblighi.

Infatti, la comunicazione pubblica istituzionale è il veicolo attraverso cui la trasparenza si traduce in

¹³² S. J. Han, *The Question of AI and Democracy*, cit., 23.

¹³³ C. Piparo, *Machina*, cit., 138 ss.

¹³⁴ S. J. Han, *op. loc. ult. cit.*

¹³⁵ J. Crock et al, *The Human Right to Democratic Control of Artificial Intelligence*, cit., 23, 27.

comprensione e fiducia: le istituzioni devono dominare il mondo digitale, saperlo affrontare ed educare i cittadini ai rischi e ai benefici che le nuove tecnologie apportano alla società. Infine, l'effettiva partecipazione pubblica è l'elemento che assicura che la *governance* dell'IA sia effettivamente democratica e rispondente alle esigenze e ai valori della società. L'obiettivo di effettiva partecipazione pubblica può essere raggiunto attraverso il coinvolgimento del cittadino sulla base di modelli partecipativi quali, ad esempio, assemblee di cittadini o *forum* deliberativi in tema di Intelligenza Artificiale. La partecipazione assicura non solo la correttezza tecnico-formale delle soluzioni prospettate, ma anche la rispondenza delle stesse alle esigenze sociali. Così, la sinergia tra trasparenza, comunicazione e partecipazione si palesa quale strategia di intervento allo stesso tempo efficace, giusta e democratica¹³⁶.

7. CONCLUSIONI: PROSPETTIVE DI RICERCA E DI INTERVENTO PER IL FUTURO DELLA GOVERNANCE DIGITALE

L'analisi svolta nel presente contributo conduce a una constatazione di fondo: l'Intelligenza Artificiale e l'assetto oligopolistico della digital economy non possono essere letti come semplici strumenti di innovazione tecnologica, né come fenomeni non neutrali sotto il profilo giuridico. Essi incidono in modo sempre più penetrante sugli assetti costituzionali, gravando sull'assetto dei diritti riconosciuti dal principio di eguaglianza, con le forme della rappresentanza democratica e, più in generale, con le condizioni di legittimazione dell'esercizio del potere.

La progressiva estensione dell'uso di sistemi algoritmici nei processi decisionali, pubblici e privati, modifica infatti il modo in cui vengono distribuite risorse, incidendo sulla formazione di posizioni giuridiche soggettive e rendendo visibili - o, al contrario, marginalizzate - determinate istanze sociali. Quando tali decisioni vengono delegate a modelli predittivi fondati su dati storici e su criteri opachi, il rischio non è solo quello di produrre esiti ingiusti, ma di rendere tali esiti strutturalmente difficili da comprendere e da contestare. In questo senso, la tensione con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 Cost. non riguarda esclusivamente il risultato finale della decisione, ma investe il procedimento stesso che conduce a quell'esito, anche sotto il profilo del canone di ragionevolezza.

La logica algoritmica tende, per sua natura, a presentare come oggettive scelte che incorporano valutazioni implicite e pregiudizi sedimentati nei dati di partenza. Ciò determina un effetto di cristallizzazione delle diseguaglianze, che vengono riprodotte in forma automatizzata e sottratte al confronto pubblico. Al tempo stesso, l'opacità dei processi decisionali algoritmici giuridicamente rilevanti incide sull'effettività del diritto di difesa, poiché rende problematico l'esercizio di un controllo consapevole sulle decisioni che incidono sulle situazioni giuridiche soggettive, con evidenti riflessi sull'art. 24 Cost.

A questo quadro si aggiunge la questione, altrettanto delicata, della concentrazione del potere digitale. Le grandi piattaforme svolgono oggi una funzione di intermediazione che condiziona l'accesso all'informazione e la formazione dell'opinione pubblica, assumendo una funzione para-pubblica priva di formale investitura democratica. Si tratta di un potere che incide su spazi tradizionalmente riconducibili alla sfera pubblica, ma che viene esercitato da soggetti privati privi di un mandato democratico e di meccanismi di responsabilità comparabili a quelli delle istituzioni rappresentative. Ne deriva un evidente squilibrio tra

¹³⁶ S. J. Han, *The Question of AI and Democracy*, cit., 24.

capacità di incidere sui processi democratici e possibilità di effettivo sindacato giurisdizionale.

Gli interventi normativi adottati a livello europeo, in particolare l'*AI Act*, il *Digital Services Act* e il *Digital Markets Act*, costituiscono un tentativo significativo di ricondurre l'uso dell'Intelligenza Artificiale e il potere delle piattaforme entro un quadro di regole. Tuttavia, tali strumenti, pur rilevanti, non appaiono di per sé sufficienti. La loro efficacia dipenderà dalla capacità di essere oggetto di una lettura costituzionalmente orientata e di tradursi in garanzie sostanziali, soprattutto nei settori in cui l'azione algoritmica incide direttamente sui diritti fondamentali, quale fonte sub-costituzionale di attuazione dei principi.

In questa prospettiva, emerge l'esigenza di una riflessione più ampia sulla costituzionalizzazione della governance algoritmica. Non si tratta di applicare in modo automatico categorie tradizionali a fenomeni nuovi, ma di interrogarsi su come i principi di legalità, imparzialità, trasparenza e responsabilità possano operare in un contesto in cui il potere è esercitato attraverso infrastrutture tecnologiche complesse. Il riconoscimento dell'algoritmo come strumento dell'azione amministrativa, assoggettato alle garanzie del giusto procedimento ex art. 97 Cost., rappresenta un punto fermo, ma non esaurisce le problematiche aperte.

Sul piano degli sviluppi futuri, appare necessario un approccio multilivello. A livello interno, gli Stati sono chiamati a declinare i principi costituzionali in regole capaci di governare l'uso dell'Intelligenza Artificiale nei diversi ambiti dell'azione amministrativa e attività privata di rilevanza costituzionale. A livello sovranazionale, la cooperazione tra ordinamenti risulta imprescindibile per evitare vuoti regolatori e fenomeni di elusione. In tale contesto, anche strumenti di soft law, come le iniziative dell'UNESCO o le linee guida dell'OCSE, contribuiscono a orientare il dibattito e a consolidare un nucleo comune di valori giuridicamente rilevanti, con funzione prevalentemente interpretativa e orientativa.

In conclusione, la sfida posta dall'Intelligenza Artificiale e dagli oligopoli digitali investe il cuore stesso del costituzionalismo contemporaneo. Non è in gioco soltanto il governo dell'innovazione tecnologica, ma la capacità del diritto di mantenere il potere, anche quando esercitato attraverso algoritmi, entro confini di legittimità democratica. In termini costituzionalmente rilevanti, la governance dell'IA si configura così come uno dei principali terreni su cui si sottopone a verifica oggi la tenuta dell'eguaglianza sostanziale e della rappresentanza democratica nello spazio digitale¹³⁷.

¹³⁷ Camera dei Deputati – Senato della Repubblica, *L'intelligenza artificiale in Parlamento*, CRIS-UNIBO, 2025.

8 • 1 • 2026



**Verso una fenomenologia della
necropolitica in America Latina:
I popoli indigeni tra etnocidio, juvenicidio,
ecocidio e resistenza biocentrica**

Roberto Cammarata, Thomas Aureliani
Annaclara De Tuglie

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Saggi

VERSO UNA FENOMENOLOGIA DELLA NECROPOLITICA IN AMERICA LATINA: I POPOLI INDIGENI TRA ETNOCIDIO, *JUVENICIDIO*, ECOCIDIO E RESISTENZA BIOCENTRICA

TOWARDS A PHENOMENOLOGY OF NECROPOLITICS IN LATIN
AMERICA: INDIGENOUS PEOPLES AMID ETHNOCIDE, *JUVENICIDE*,
ECOCIDE, AND BIOCENTRIC RESISTANCE

*Roberto Cammarata, Thomas Aureliani, Annaclara de Tuglie**

 ORCID: RC 0000-0002-8355-2948 TA 0000-0002-3716-2949 ADT 0009-0007-0790-0641

ABSTRACT

[It.] L'articolo si propone di analizzare le molteplici manifestazioni della necropolitica in America Latina, con particolare attenzione alle popolazioni indigene e alle persone la cui vita è minacciata da politiche di alienazione, precarietà materiale e simbolica, espropriazione territoriale, militarizzazione e degrado ambientale. Attraverso un approccio interdisciplinare che combina filosofia politica e sociologia, l'articolo esamina in particolare varie forme di etnocidio, quali il juvenicidio e l'ecocidio, mettendo al contempo in luce le dinamiche di resistenza radicate in visioni del mondo biocentriche e relazionali. Queste prospettive invitano a ripensare la democrazia come pratica di cura degli esseri viventi e come regime di giustizia ecologica, sociale e politica.

Parole chiave: Popoli indigeni — necropolitica — etnocidio — juvenicidio — ecocidio.

[Eng.] The article aims to analyse the multiple manifestations of necropolitics in Latin America, with particular attention to Indigenous peoples and individuals whose lives are threatened by policies of alienation, material and symbolic precarization, territorial dispossession, militarization, and environmental degradation. Through an interdisciplinary approach that combines political philosophy and sociology, the article specifically examines various forms of ethnocide such as juvenicide and ecocide, while also highlighting resistance dynamics rooted in biocentric and relational worldviews. These perspectives invite a rethinking of democracy as a practice of care for living beings and as a regime of ecological, social, and political justice.

Keywords: Indigenous peoples — necropolitics — ethnocide — juvenicide — ecocide.

*Roberto Cammarata è professore associato di Filosofia politica presso il Dipartimento di Studi internazionali, giuridici e storico-politici, Università degli Studi di Milano (ror: 00wjc7c48), roberto.cammarata@unimi.it. Thomas Aureliani (thomas.aureliani@unimi.it) è professore a contratto presso il Dipartimento di Studi internazionali, giuridici e storico-politici, Università degli Studi di Milano. Annaclara De Tuglie è Dottoressa di ricerca presso l'Università degli Studi di Milano. Corresponding author: Roberto Cammarata **Questo articolo è frutto di riflessioni che gli autori hanno condiviso a partire da distinti percorsi di ricerca che hanno trovato proficue intersezioni attorno alla categoria concettuale della necropolitica. In particolare, Roberto Cammarata è autore dei paragrafi 1, 2 e 5; Thomas Aureliani del paragrafo 4; Annaclara De Tuglie del paragrafo 3. Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco.



SOMMARIO: 1. Il potere e la morte. Da Canetti alla necropolitica latino-americana 2. L'etnocidio come paradigma della necropolitica latino-americana 3. *Juvenicidios*: fenomenologie della vulnerabilità giovanile in America Latina 4. Ecocidio e violenza ambientale 5. Conclusioni.



1. IL POTERE E LA MORTE. DA CANETTI ALLA NECROPOLITICA LATINO-AMERICANA

Con questo breve saggio non ci poniamo certo l'obiettivo di ricostruire la storia del pensiero occidentale sul rapporto tra potere, vita e morte – che necessiterebbe di molto più spazio di quello qui a nostra disposizione – né di porre tali prospettive teoriche in comparazione o in contrapposizione analitica con quelle di matrice indigeno-americana, che saranno sì citate come alternative, ma non sottoposte in questa sede a un'analisi che rischierebbe di apparire altrettanto riduttiva.

Ciò che ci si propone, invece, è offrire alcuni contributi di riflessione e di ricerca per la costruzione di una fenomenologia del *necropotere* in un contesto storico-politico particolare come quello dell'America Latina contemporanea. Lo faremo assumendo a nostra volta una prospettiva teorico-politica che, ovviamente, non esaurisce la ricchezza e la complessità delle teorizzazioni sul tema¹.

In primo luogo, dobbiamo fare luce su alcuni concetti e concezioni del potere e della politica a nostro avviso imprescindibili per il raggiungimento di tale obiettivo.

Iniziamo, pertanto, da due concetti: *überleben*, *überlebung*. Sono termini, questi, particolarmente cari a Elias Canetti. “Sopravvivere”, “sopravvivenza”². Come sottolinea Luigi Alfieri, anche in italiano questi termini hanno la stessa struttura linguistica, il che ci aiuta a comprendere il significato più profondo che lo scrittore bulgaro assegna al potere:

Sopravvivere come ‘vivere sopra’. Non ‘continuare a vivere, durare in vita’: non si tratta di dire semplicemente che qualcuno sta ancora vivendo. Si tratta di un termine relazionale, che indica un rapporto fra un ‘sopra’ e un ‘sotto’. Sopra c'è un vivo: appunto colui che vive sopra; sotto, necessariamente, c'è un morto. La figura originaria del potere, quello che potremmo definire l'atomo del potere, per Canetti, è appunto quest'immagine: un vivo in piedi accanto a un morto che giace. La sopravvivenza non è un soffermarsi in vita nell'attesa di morire un giorno: è qualcosa di estremamente, di terribilmente attivo, è lo scaricare su altri la propria morte, in questo modo allontanandola da sé. Si dà sopravvivenza in quanto ci siano dei morti e in relazione

¹ Tra le quali, ad esempio, le riflessioni filosofiche e sociologiche di matrice cristiana, che qui non saranno richiamate e che considerano l'America Latina e finanche l'America indigena contemporanea come “l'altro occidente”, in una logica “mondialista” di critica al “modernismo” e di difesa di valori “occidentali” che accomunerebbero anche le filosofie indigene in chiave di ripensamento del binomio vita-morte, contribuendo in tal modo alla (ri)formulazione di una prospettiva biocentrica. Si vedano, in tal senso: M. Carmagnani, *L'altro Occidente. L'America Latina dall'invasione europea al nuovo millennio*, Einaudi, 2003; C.M. Galli, *Evangelii Gaudium y la teología del pueblo*, Ágape, 2016; L. Boff, *Cry of the Earth, Cry of the Poor*, Orbis Books, 1997; P. Donati, *Manifesto per una società relazionale*, FrancoAngeli, 2015.

² E. Canetti, *Massa e potere* [1960], Adelphi, 1981, 273-336 e E. Canetti, *Potere e sopravvivenza* [1972], Adelphi, 1994.

con loro. La sopravvivenza è il comportamento di chi vive ancora perché qualcun altro non vive più³.

Canetti anticipa di circa due decenni ed esprime in tutta la sua forza il nucleo di un concetto chiave nell'analisi del potere e del suo rapporto con la vita, la violenza e la morte, che verrà sviluppato in chiave analitica prima da Michel Foucault con gli studi sulla microfisica del potere e l'introduzione dei concetti di «biopotere» e «biopolitica»⁴, poi da alcuni autori della cosiddetta *Italian Theory*, tra cui in particolare Giorgio Agamben⁵, Roberto Esposito⁶ e Laura Bazzicalupo⁷ e, infine, con differente prospettiva di analisi e rinnovato vigore argomentativo e terminologico, da un nuovo filone di studi sulla «necropolitica»⁸ e il «necrodiritto»⁹.

Volendo affrontare il tema del rapporto tra potere e violenza ed esplorare i processi attraverso cui il potere gestisce la vita dei cittadini e delle collettività umane, un riferimento imprescindibile è indubbiamente la riflessione di Foucault sul potere sovrano come potere “asimmetrico”¹⁰, capace di decidere e disporre della vita e della morte. Le dimensioni della vita e della morte, del “togliere la vita” o del “lasciar vivere”, sono infatti intrinsecamente connesse, al punto che «il sovrano esercitava il suo diritto sulla vita solo esercitando il suo diritto di uccidere, o astenendosi dall'uccidere; manifestava il suo potere sulla vita solo attraverso la morte che era in grado di esigere»¹¹.

Secondo Foucault¹², dal XVII secolo il potere sulla vita si articola in due poli principali: l'“anatomopolitica” del corpo, che ne disciplina le funzioni e ne ottimizza le capacità produttive, e la “biopolitica” della popolazione, che regola fenomeni collettivi come natalità, mortalità e salute. Questi due poli costituiscono il “bio-potere”, un nuovo paradigma di controllo che sostituisce il potere sovrano sulla morte con l'amministrazione razionale della vita. Il bio-potere è fondamentale per il capitalismo, perché consente l'inserimento controllato dei corpi nel sistema produttivo senza ostacolarne la governabilità. Esso agisce attraverso istituzioni come scuola, famiglia, esercito e medicina, influenzando la sfera economica e rafforzando disuguaglianze e gerarchie sociali. Il potere non riguarda più la sola minaccia della morte, ma si rivolge agli esseri viventi, esercitando un controllo diretto sulla vita stessa e sul corpo.

Più recentemente, Giorgio Agamben – richiamando Foucault – ha sviluppato il concetto di “nuda vita”, alla base del potere sovrano, per rappresentare l'*homo sacer*, l'individuo vulnerabile, escluso dai diritti, sopprimibile senza che ciò significhi commettere omicidio¹³; è la vita che lo Stato (il potere) può prendere semplicemente perché “disponibile”, senza che ciò abbia una finalità religiosa (il sacrificio) né una giustificazione (la pena per un crimine commesso).

Sempre all'interno di questo paradigma si collocano altri rilevanti contributi teorici, tra cui emerge la riflessione di Judith Butler sul rapporto tra potere, violenza e precarietà delle vite, che evidenzia come il

³ L. Alfieri, *Il destino del sopravvissuto*, in *Società Mutamento Politica*, no. 6, 2012, 35-36.

⁴ M. Foucault, *Microfisica del potere. Interventi politici*, Einaudi, 1977 e M. Foucault, *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)* [1979], Feltrinelli, 2015.

⁵ G. Agamben, *Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita*, Einaudi, 1998.

⁶ R. Esposito, *Bíos. Politica e filosofia*, Einaudi, 2004.

⁷ L. Bazzicalupo, *Biopolitica. Una mappa concettuale*, Carocci, 2010 e L. Bazzicalupo, *Biopotere e biopotenza tra governo della paura e macchina desiderante*, in R. Cammarata (Cur.), *Dalla paura alla simpatia. Alla ricerca dei fondamenti della politica*, Giappichelli, 2021.

⁸ A. Mbembe, *Necropolitica* [2003], Ombre Corte, 2016.

⁹ J.R. Narváez, *#Necroderecho*, Editorial Libitum, 2017.

¹⁰ M. Foucault, *Right of Death and Power Over Life*, in N. Scheper-Hughes, P. Bourgois (Eds.), *Violence in War and Peace: An Anthology*, Blackwell Publishing, 2004, 79.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.

¹³ G. Agamben, *Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita*, cit.

grado di esclusione e invisibilità rendano gli individui più o meno degni di vivere o di essere piantati una volta morti¹⁴.

Riflettendo su quella che definisce «la lunga notte del mondo africano postcoloniale», ad integrare ed estremizzare la riflessione foucaultiana sarà, infine, il filosofo e storico camerunense Achille Mbembe, che sviluppa la nozione di “necropolitica”, ovvero «l'esercizio sovrano del potere sulla morte»:

l'espressione ultima della sovranità consist[e], in larga misura, nel potere e nella capacità di decidere chi può vivere e chi deve morire. Uccidere o permettere di vivere definiscono perciò i limiti della sovranità, i suoi attributi fondamentali. Esercitare la sovranità significa esercitare il controllo sulla mortalità e definire la vita come il dispiegarsi e il manifestarsi del potere¹⁵.

Con il termine “necropolitica”, Mbembe configura una dimensione «estrema, e tuttavia essenziale – paradigmatica – di foucaultiano bio-potere: è la biopolitica esercitata in un contesto caratterizzato da un orizzonte di morte [...] che non opera solo, “positivamente” nel lavorare sulle condizioni della vita (di ciò che il potere sovrano considera “buona vita”) ma interviene anche “negativamente” nella produzione della morte»¹⁶.

Con particolare attenzione al fenomeno migratorio e agli effetti delle politiche di contenimento e repressione da parte degli stati, Mbembe sposta quindi nuovamente l'enfasi dal governo della vita al controllo della morte, argomentando come i soggetti non siano più ormai solo “corpi-macchina”, uniformati al servizio del progetto produttivo capitalista, ma corpi “usa e getta” dell'economia di morte, in cui esiste «chi conta e chi non conta, chi è *eliminabile* e chi non lo è»¹⁷. Il risultato è la creazione dei «*mondi di morte*, forme nuove e uniche di esistenza sociale, nelle quali popolazioni intere sono assoggettate a condizioni di vita che equivalgono a collocarle in una condizione di *morte in vita*»¹⁸.

È la riscoperta, commenta Marco Revelli, «del fatto di per sé inquietante (e per questo rimosso) che tra i compiti di “civilizzazione”» assegnati alla sovranità «nel ‘paradigma politico dei moderni’, sta anche quello di ‘attribuire degli obiettivi *razionali* all'atto stesso di uccidere’»¹⁹.

Un lungo *fil noir*, che corre sotterraneo sotto la superficie levigata del moderno Stato amministrativo [...] che ha nel colonialismo e nelle politiche imperiali ottocentesche il proprio “paradigma”: una funzione per nulla marginale e accessoria rispetto al *mainstream* delle aree metropolitane, anzi per molti versi “costituente” della vera (e inconfessabile) loro natura in quanto luogo di esercizio di una permanente selezione della specie che distingue tra uomini e no. Tra parte di Umanità meritevole di un trattamento “umano” e parte di essa – biologicamente determinata, definita con criteri pre-soggettivi, sulla base del Bios –, che ne rimane esclusa: per la quale il principio *nulla poena sine lege* è sospeso, e la cui vita rimane “esposta” ovverosia “nuda” sulla base, appunto, dell'istituzione ‘di una cesura biologica tra gli uni e gli altri’²⁰.

Tali riflessioni hanno evidentemente poco o nulla a che vedere con la tradizione del pensiero ni-

¹⁴ J. Butler, *Precarious Life: The Powers of Mourning and Violence*, Verso, 2004.

¹⁵ A. Mbembe, *Necropolitica*, cit., 7-8.

¹⁶ M. Revelli, *Umano Inumano Postumano. Le sfide del presente*, Einaudi, 2020, 81.

¹⁷ A. Mbembe, *Necropolitica*, cit., 35.

¹⁸ *Idem*, 58.

¹⁹ M. Revelli, *Umano Inumano Postumano*, cit., 79, con riferimenti a A. Mbembe, *Necropolitica*, cit., 29.

²⁰ *Idem*, 82-83.

chilista europeo, se non per il riferimento ad alcune dinamiche che tale prospettiva filosofica ha reso possibile pensare, come la riduzione degli esseri a risorse disponibili e manipolabili. La prospettiva della necropolitica, piuttosto, si configura come debitrice e integratrice della teoria critica e si inserisce nel filone degli studi post-coloniali e del pensiero de-coloniale, ponendo un focus analitico in particolare sulla qualità della democrazia²¹. Revelli evidenzia, infatti, come una politica che si alimenti della “morte del prossimo” e di vecchie e nuove forme di schiavitù rischi di diventare la normalità nelle democrazie contemporanee, contribuendo alla loro crisi, e più in generale a quella dell’essere umano in quanto tale²².

Un contesto in cui tale approccio teorico risulta particolarmente utile per comprendere e analizzare le diverse configurazioni che ha assunto nel passato (sia coloniale che post-coloniale), e continua ad assumere ancora oggi, la relazione tra potere e violenza, tra politica e morte, è indubbiamente l’America Latina.

Anche solo osservando l’ultimo mezzo secolo di storia latinoamericana, ciò emerge in tutta la sua evidenza. Durante le dittature militari e i regimi autoritari della seconda metà del XX secolo in paesi come Argentina, Cile, Brasile, Uruguay e Guatemala, la necropolitica si manifestò con forme estreme di violenza fisica e sociale. La pratica dei *desaparecidos*, con migliaia di persone fatte sparire, è l’esempio più noto, ma come sappiamo non è che la punta di un iceberg. Solo in Argentina, si calcola che circa 30.000 persone furono sopprese o fatte scomparire nella cosiddetta “guerra sporca”. Queste strategie di controllo della popolazione miravano non solo a eliminare fisicamente gli oppositori, ma anche a instillare paura, subordinazione e isolamento culturale. Tutti ingredienti di cui si sono ampiamente nutriti quei regimi.

La violenza di Stato, però, e più in generale la violenza istituzionale, non si è di certo esaurita con la fine dei regimi militari e, come vedremo più avanti, trova oggi nuove forme con cui accanirsi su vecchi e nuovi soggetti.

Vale allora la pena, prima di addentrarsi nella disamina di questa fenomenologia della necropolitica latino-americana contemporanea, provare ad analizzare brevemente il rapporto con la morte che caratterizza la cultura (anche politica) latino-americana²³. Ci viene in aiuto José Ramón Narváez, che con particolare riferimento al contesto messicano, scrive:

La morte è presente nella nostra identità nazionale, come simbolo di castigo per gli indigeni pagani, all’inizio pura e semplice imposizione della legge creata dal conquistatore. Gradualmente si trasforma in una forma di redenzione per i cristiani e i convertiti, molti dei quali indigeni sopravvissuti alle malattie e agli eccessi degli spagnoli; ma anche la morte divenne meticcias, o meglio ancora, si trasformò in un fenomeno sincretico, anch’esso pagano ma tollerato dalla visione giudeo-cristiana incastonata nell’idea dello Stato moderno messicano, così come plasmata nelle prime costituzioni. Morire come simbolo di redenzione e lo Stato come spazio in cui attendere quella fine²⁴.

²¹ Si vedano, tra gli altri, É. Balibar, A. Bilbao, B. Ogilvie, *Estudios sobre necropolítica. Violencia, cultura y política en el mundo actual*, LOM ediciones, 2018; S. Valencia, *Capitalismo gore. Violencia, necropotere, mercado della morte*, NERO, 2023; B.-C. Han, *Muerte y alteridad*, Herder, 2020, B.-C. Han, *Caras de la muerte. Investigaciones filosóficas sobre la muerte*, Herder, 2022.

²² M. Revelli, *Umano Inumano Postumano*, cit., 45-85, anche con riferimento a L. Zoja, *La morte del prossimo*, Einaudi, 2009.

²³ Si segnala l’interessante sezione “Reescrituras de Antígona en el necropoder. Nuevas concepciones de la muerte y la revolución en el teatro hispanoamericano” in S. Lorenzano, K. Chirinos Bravo (eds.), *Antígonas de América Latina: po/éticas y políticas en diálogo*, Ledizioni, 2022, 191-477.

²⁴ J.R. Narváez, *El necroderecho y los derechos humanos*, in R. Sánchez Vásquez (coord), *Derechos humanos, seguridad humana, igualdad y equidad de género*, CNDH, 2018, 178 (trad. degli autori).

La morte, sostiene Narváez, è per i messicani (ma noi qui potremmo estendere questa lettura, *mutatis mutandis*, ai latinoamericani) «una cosmovisione, un'epistemologia, un'ermeneutica e persino una poetica»:

Nel lungometraggio incompiuto ¡Qué viva México! (1930-1979) del cineasta sovietico Serguéi Eisenstein, la morte è il pretesto per raccontare iconograficamente la storia del Messico: comincia con il genocidio della conquista, passa per lo sterminio delle haciendas ottocentesche e si conclude con la festa di novembre. Il seguito, per ovvie ragioni, dovrebbe includere il '68, l'Halconazo (1971) e la guerra sporca; Aguas Blancas (1995), Acteal (1997), Ciudad Juárez, San Fernando (2010), Ayotzinapa (2014), Tlatlaya (2014); e, meno conosciute, le fosse di Taxco (2010), Cinco Manantiales (2011), Durango (2011), Nuevo León (2012) e La Barca (2013); e potrei continuare a elencare luoghi e date, ma fermiamoci al dato del 3° posto per morti violente sotto Siria e Iraq: 13 persone all'ora, 170 mila morti in due sessenni – cifre conservative, c'è chi parla di 300 mila. La morte oggi è un avvenimento della nostra quotidianità, un personaggio della nostra storia contemporanea, un compagno di viaggio della nostra storia personale²⁵.

Tali considerazioni costituiscono la base di quello che il filosofo del diritto messicano – nell'ambito della prospettiva giusfilosofica del “infrarrealismo giuridico” – definisce *necrodiritto*, evidenziando come le norme giuridiche possano essere utilizzate per legittimare esclusione, discriminazione, espropriazioni, violenza istituzionale, che spesso culminano nella morte, fisica o culturale, di individui e gruppi vulnerabili:

Nell'infrarrealismo giuridico lo avevamo chiaro fin dall'inizio: morte e vita sono le due facce di una stessa moneta; al di là di un semplice sguardo manicheo, la nostra cultura originaria chiama l'inframondo “mondo”, un'altra realtà parallela con cui si convive, un altro cielo; perfino, se mi è consentito, per sapere dove vanno i nostri morti, per sapere da dove devono tornare. La tragedia è che i nostri morti sono scomparsi – letteralmente – smarriti, e noi senza sapere se abbiano trovato il cammino verso il Mictlán, come Antigoni contemporanee, senza avere i resti per poterli seppellire, senza sapere se sono stati divorati dagli uccelli o dissolti nell'acido; con la complicità dello Stato e dei suoi paleros nella grande maggioranza dei casi – per questo lo abbiamo denominato *necrodiritto*²⁶.

Nei paragrafi seguenti proviamo ad utilizzare e rendere operativi questi concetti, con particolare riferimento alla vita dei popoli indigeni del subcontinente, utilizzando alcune nostre ricerche svolte attorno a tre categorie concettuali: quelle di *etnocidio*, di *juvenicidio* e di *ecocidio*.

2. L'ETNOCIDIO COME PARADIGMA DELLA NECROPOLITICA LATINO-AMERICANA

Negli ultimi decenni, il dibattito accademico sui processi di esclusione, marginalizzazione, discriminazione e disgregazione delle comunità indigene in America Latina ha evidenziato la necessità di strumenti analitici più complessi rispetto al concetto tradizionale di genocidio. La categoria di genocidio – elabo-

²⁵ *Idem*, 179.

²⁶ *Idem*, 180-181.

rata dal giurista ebreo polacco Raphael Lemkin²⁷ per descrivere i crimini commessi dai nazisti contro gli ebrei durante la Seconda guerra mondiale e declinata poi giuridicamente come “crimine internazionale” nella Convenzione sulla prevenzione e repressione del crimine di genocidio del 1948 – consiste nell’atto intenzionale di annientare, in tutto o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso. Se tale concetto è comunemente utilizzato per riferirsi a quanto avvenuto alle popolazioni autoctone del continente americano dopo la cosiddetta “scoperta dell’America” (a cavallo del XV e XVI secolo per poi proseguire fino al XVIII), per mano dei conquistadores europei, ciò che ancora oggi subiscono i popoli indigeni latinoamericani è una dinamica indubbiamente più complessa e decisamente più subdola, che può a nostro avviso trovare una migliore declinazione attraverso l’utilizzo del concetto di etnocidio.

Per comprendere appieno questa distinzione ci viene in aiuto l’analisi concettuale di Carlo Tullio-Altan sugli “elementi costitutivi durevoli” dell’etnicità²⁸. Secondo l’antropologo italiano, *l’ethnos* si può intendere come un complesso simbolico costitutivo dell’identità dei popoli composto dalla compresenza, con pesi e declinazioni variabili, di cinque elementi:

- *l’epos* (la memoria storica, i miti e l’epica di un popolo);
- *l’ethos* (il complesso di valori, norme, istituzioni che ne regolano l’interazione e la convivenza);
- il *logos* (la lingua, il mezzo con il quale si realizza la comunicazione e la comprensione sociale e grazie al quale vengono tramandati di generazione in generazione i primi due elementi);
- il *topos* (che risponde alla necessità umana di possedere e controllare un determinato territorio, come matrice della stirpe e delle risorse necessarie alla sopravvivenza);
- e infine il *genos* (la discendenza, la percezione di essere collegati, attraverso una sequenza di generazioni, di rapporti di parentela e lignaggio, ad una dimensione extratemporale di continuità al popolo e la sensazione di discendere ed appartenere ad una stirpe, a una comunità di sangue).

È chiaro, quindi, assumendo questa prospettiva, come quello genetico sia solo uno degli elementi che costituiscono l’identità etnica e sia pertanto più corretto, per osservare e analizzare i fenomeni necropolitici contemporanei che vedono come vittime i popoli indigeni, utilizzare il concetto di etnocidio.

Pierre Clastres descrive l’etnocidio come la cancellazione progressiva delle condizioni di esistenza e riproduzione culturale di una popolazione: lingua, saperi, pratiche rituali, relazioni comunitarie e con la propria terra.

Se il termine genocidio rinvia all’idea di «razza» e alla volontà di sterminare una minoranza razziale, quello di etnocidio rimanda non alla distruzione fisica degli uomini (nel qual caso si resterebbe nella situazione genocidaria), bensì alla distruzione della loro cultura. L’etnocidio è dunque la distruzione sistematica dei modi di vita e di pensiero di persone diverse da coloro che conducono questa impresa di distruzione. In breve, il genocidio assassina i popoli nel loro corpo, l’etnocidio li uccide nel loro spirito²⁹.

Sulla stessa linea, Guillermo Bonfil Batalla³⁰ e Rodolfo Stavenhagen³¹ mostrano come in America Latina la colonizzazione interna degli ultimi secoli abbia perseguito proprio tale annientamento identitario

²⁷ R. Lemkin, *Axis Rule in Occupied Europe*, Carnegie Endowment for International Peace, 1944.

²⁸ C. Tullio-Altan, *Ethnos e civiltà. Identità etniche e valori democratici*, Feltrinelli, 1995, 21 ss.

²⁹ P. Clastres, *Recherches d’anthropologie politique* [1980], Broché, 2012, 48-49 (trad. degli autori).

³⁰ G. Bonfil Batalla, *México profundo: Una civilización negada*, Grijalbo, 1990, 27.

³¹ R. Stavenhagen, *Derechos indígenas: algunos problemas conceptuales*, in *Revista Mexicana de Sociología*, no. 1, 1992, 110-126.

senza necessariamente comportare lo sterminio fisico degli indigeni:

gli indicatori sociali ed economici dimostrano che la situazione dei popoli indigeni dell'America continua a essere, in generale, catastrofica. D'altra parte, la tanto auspicata "integrazione" ha significato per lo più la distruzione delle culture e delle identità indigene attraverso politiche assimilazioniste considerate etnocide. Benché l'etnocidio non compaia come violazione dei diritti umani in nessuno strumento giuridico, è generalmente considerato come tale, poiché rappresenta a suo modo una forma di "genocidio culturale" e contraddice il diritto alla cultura proclamato nel Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (art. 15)³².

Oggi, nonostante nelle ultime decadi si sia registrato un notevole avanzamento nel riconoscimento a livello sia internazionale sia costituzionale di diritti collettivi specifici dei popoli indigeni, il dispositivo necropolitico si esercita in forme che potremmo definire "a bassa intensità", basate sulla disarticolazione identitaria.

Ecco perché l'etnocidio diventa una categoria analitica più efficace per cogliere come la necropolitica contemporanea continui ad operare nei confronti di questi soggetti collettivi.

L'etnocidio contemporaneo si manifesta attraverso una pluralità di pratiche e di politiche, spesso sottili ma sistemiche, tra le quali l'espropriazione territoriale, l'imposizione di modelli economici e culturali estranei a quelli comunitari, la criminalizzazione della resistenza, la militarizzazione di territori, il degrado o la distruzione ambientale e l'appropriazione e il consumo indiscriminato delle risorse naturali (il cosiddetto ecocidio di cui tratteremo specificamente più avanti).

Tutti processi, questi, che espongono in modo crescente i popoli indigeni alla morte sociale e culturale mediante modelli e canali istituzionalizzati e legalizzati (sebbene spesso in palese contrasto con le norme internazionali dei diritti umani e quelle vigenti negli ordinamenti interni ai singoli stati a tutela degli stessi indigeni).

Volendo schematizzare, possiamo dire che l'etnocidio dei popoli indigeni latinoamericani oggi si manifesta attraverso:

- *Espropriazione territoriale*: privare una comunità indigena del suo territorio equivale a interrompere la continuità della sua vita collettiva, fondata su un rapporto vitale e spirituale con la terra.
- *Assimilazione forzata*: politiche educative e mediatiche che impongono la lingua nazionale e marginalizzano i saperi ancestrali, rendendo "vergognoso" o "arretrato" ciò che appartiene al patrimonio culturale indigeno.
- *Criminalizzazione delle pratiche comunitarie*: la difesa della foresta, delle acque o dei semi viene interpretata come ostacolo allo "sviluppo" e trattata penalmente come atto illegittimo o addirittura criminale.
- *Violenza selettiva*: l'assassinio di leader e attivisti non mira allo sterminio di un popolo in senso stretto, ma alla decapitazione della sua capacità politica e organizzativa; il *juvenicidio* (se ne parlerà più avanti) per cui la gioventù indigena e afrodiscendente è sovrarappresentata tra le vittime di violenza poliziesca, carceraria e paramilitare rischia di trasformarsi in una strategia di eliminazione selettiva delle nuove generazioni.

Questa modalità di violenza istituzionale ed economica rientra appieno nel paradigma necropolitico

³² *Idem*, 126 (trad. degli autori).

con il quale si mira a rendere progressivamente invisibili, marginali, privati della loro identità collettiva questi soggetti. In altre parole, di condannarli a una forma di morte lenta, che non colpisce solo i corpi, ma le condizioni di possibilità della loro esistenza come comunità, come gruppi sociali, come popoli.

Tale paradigma evidenzia la continuità coloniale nei dispositivi di potere (la violenza fisica del genocidio si è trasformata in violenza culturale e istituzionale dell'etnocidio) perché mette in luce la dimensione anche culturale (nel senso di identitaria) della necropolitica, che non si limita a "lasciar morire", ma punta a cancellare i legami comunitari e territoriali che consentono la vita dei gruppi etnici. Osservare tutto ciò ci permette di considerare la necropolitica come un dispositivo strutturale contemporaneo, non confinato cioè alla violenza coloniale storica o al passato dei regimi autoritari e/o militari, ma pienamente operativo nelle democrazie neoliberali odierne, della cui crisi diviene cifra e canone.

3. JUVENICIDIOS: FENOMENOLOGIE DELLA VULNERABILITÀ GIOVANILE IN AMERICA LATINA

Una declinazione specificamente latino-americana della prospettiva teorica della necropolitica è quella del *juvenicidio*, dispositivo concettuale elaborato per rendere conto delle molteplici forme di violenza che coinvolgono una parte di giovani latinoamericani. Prende così forma la figura del "*iuvenis sacer*", espressione delle «vite precarie giovanili, [...] vite sacrificabili, vite usa e getta, vite superflue, non-vite, vite al limite, vite esposte ai margini del *juvenicidio* [...] che abitano le necrozone o zone precostituite dove esiste un alto rischio di morire in modo brutale e violento»³³. Si tratta di forme di esistenza altamente precarizzate, cui è impedito l'accesso al capitale sociale relegate ai margini della cittadinanza e la cui uccisione non costituisce un crimine. Come mostrano gli studi che si sono sviluppati intorno alla nozione di *juvenicidio*, sono molte le forme che questo può assumere in un contesto in cui la vita quotidiana ha assunto i tratti dello stato d'eccezione: dalla banalizzazione del male che permette di uccidere senza sentirne il peso emotivo alla stratificazione sociale basata su relazioni di subalternità e sul principio di discriminazione, fino alla riduzione degli spazi di libertà motivata dalla retorica della sicurezza pubblica e della lotta alla criminalità organizzata³⁴. È importante sottolineare che il *juvenicidio* non definisce solo il momento culminante dell'omicidio dei giovani ma anche quel "continuum di violenze"³⁵ in cui si iscrivono i processi di precarizzazione sociale ed economica che ne caratterizzano le traiettorie di vita, ogni forma di violazione dei loro diritti e libertà³⁶, nonché la produzione di identità giovanili stigmatizzazione, degradate e discreditate³⁷. Muñoz, in particolare, definisce *juvenicidio* «gota a gota» quello che – assumendo forme socialmente accettabili ma altrettanto violente – attenta ogni giorno alla vita dei giovani, negando loro l'accesso al mercato del lavoro e al sistema scolastico, escludendoli dalla vita pubblica e negandogli il diritto alla cittadinanza³⁸. In altre parole, è quel processo che ne svuota di senso il presente e ne cancella l'orizzonte di futuro.

³³ J.M. Valenzuela, *Trazos de Sangre y Fuego: biocropolitica y juvenicidio en América Latina*, Editorial UCR, 2019, 73.

³⁴ J.M. Valenzuela, *Remolinos de viento: juvenicidio e identidades desacreditadas*, in J.M. Valenzuela (coord.), *Juvenicidio: Ayotzinapa y las vidas precarias en América Latina y España*, NED Ediciones-El Colegio de la Frontera Norte-ITESO, 2015.

³⁵ N. Scheper-Hughes, P. Bourgois (Eds.), *Violence in War and Peace: An Anthology*, cit.

³⁶ G., Muñoz González, J. M. Valenzuela, *Juvenicidio: las vidas precarias de jóvenes en América Latina*, in *Jóvenes*, 35, 2020.

³⁷ J.M. Valenzuela, *Remolinos de viento: juvenicidio e identidades desacreditadas*, cit.

³⁸ G. Muñoz González, *El juvenicidio en Colombia*, in J.M. Valenzuela (Coord.), *Juvenicidio. Ayotzinapa y las vidas precarias en América Latina y España*, cit.

Si ritiene che la rilevanza della categoria concettuale del *juvenicidio* risieda nella sua capacità di offrire un quadro epistemologico attraverso cui indagare e rendere visibili le esperienze vissute da realtà giovanili immerse in contesti territoriali, socioculturali e politici eterogenei. In questa sede, verranno presi in considerazione quattro diversi scenari di *juvenicidio*, all'interno dei quali le varie dimensioni sopra menzionate si intersecano con la vulnerabilità associata all'appartenenza a identità "screditate" come quella indigena e afrodiscendente, intensificandone la sovraesposizione alla violenza.

Un primo caso emblematico che non solo rappresenta una delle manifestazioni più estreme e dolorose del *juvenicidio*, ma che ha – simbolicamente – segnato una svolta fondamentale nella riflessione sul fenomeno è la strage di Ayotzinapa del 2014. Reguillo definì la scomparsa dei 43 studenti della Scuola Normale Rurale *Raúl Isidro Burgos* di Iguala come un «elemento marcante», un «estallido»³⁹ (p. 15). Comprendere i fatti di Ayotzinapa significa cogliere le dinamiche strutturali che definiscono il *juvenicidio* in Messico: come osserva Valenzuela, infatti, il noto slogan "Tutti siamo Ayotzinapa" non è solo un'espressione simbolica, ma la sintesi di una condizione di vulnerabilità generalizzata, per cui «può accadere a chiunque»⁴⁰. Ciò che ci interessa sottolineare è che ad Ayotzinapa si concentravano «varie delle identità screditate che hanno definito la vulnerabilità sociale in Messico e in America Latina, infatti le vittime sono povere, indigene e giovani»⁴¹. Il governo Peña Nieto tentò di manipolare le prove⁴² e di oscurare le evidenti responsabilità e complicità istituzionali per mezzo di una vasta operazione di insabbiamento in cui «tutte le sue istanze, dalla cima del potere fino agli operatori più marginali, hanno coperto, mentito, torturato, inscenato false indagini e cercato di occultare il tutto con impunità e scandali mediatici»⁴³. Fu il Rapporto della Commissione per la Verità e l'Accesso alla Giustizia, avviato su mandato di Andrés Manuel López Obrador, a chiarire le circostanze della scomparsa dei 43 studenti, concludendo che si fosse trattato di un "crimine di stato"⁴⁴. Nel dramma di Ayotzinapa c'è però anche un altro aspetto che ci interessa mettere in luce, ovvero quello ripreso nel 2017 dal rapporto *Yo Solo Quería que Amaneciera. Impactos Psicosociales del Caso Ayotzinapa*⁴⁵.

Esso, per la prima volta, documenta i contesti culturali di appartenenza delle vittime della strage, una parte delle quali appartenevano ai popoli indigeni na savi (mixteco), me'phaa (tlapaneco) e náhuatl in Guerrero. Tale appartenenza invisibilizzata racconta – come scrive Hernández Castillo – la storia, altrettanto invisibile, degli «indigeni desaparecidos [che] sono assenti non solo dalle loro case e dalle loro comunità, ma anche dalle statistiche ufficiali sulla sparizione forzata, dalle rivendicazioni politiche delle organizzazioni di familiari e dai discorsi politici delle organizzazioni indigene nel paese»⁴⁶. Il *juvenicidio* si intreccia qui con il razzismo strutturale e istituzionale, quello per cui «i 43 *normalistas* [...] sempre sono stati nominati dalla stampa come 'studenti', le loro identità indigene non sono menzionate, né considerate

³⁹ R. Reguillo, C. Feixa, E. Ballesté, Rossana Reguillo, *Carles Feixa y Eduard Ballesté conversan sobre paisajes juveniles sumergidos, emergentes e insurrectos*, in *Revista del Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud*, 9, 2018, 15.

⁴⁰ J.M. Valenzuela, *Remolinos de viento: juvenicidio e identidades desacreditadas*, cit.

⁴¹ *Idem*, 53.

⁴² M. Turati, *Manipula PGR evidencias para cuadrar caso Ayotzinapa: antropólogos argentinos*, *Proceso*, 7 febbraio 2015.

⁴³ G. Castillo, A. Muñoz, F. Martínez, F., *Encubrió, mintió y torturó el gobierno pasado, señala fiscal*, *La Jornada*, 27 settembre 2020.

⁴⁴ P. Ferri, *La Comisión para la Verdad concluye que Ayotzinapa "fue un crimen de Estado"*, *El País*, 20 agosto 2022.

⁴⁵ X. Antillón (Coord.), *Yo sólo quería que amaneciera. Informe de impactos psicosociales del caso Ayotzinapa*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., 2017.

⁴⁶ A. Hernández Castillo, *Las múltiples ausencias de los indígenas desaparecidos en México*, in *A donde van los desaparecidos*, 25 aprile 2019.

nei processi di *búsqueda*⁴⁷ e che, peraltro, ha segnato profondamente l'esperienza delle famiglie indigene e campesinas delle vittime durante la ricerca. Né la violenza né il razzismo terminano poi con la sparizione e l'uccisione dei *normalistas*, riproducendosi invece nelle forme di discriminazione ed esclusione che i familiari delle vittime appartenenti a popoli indigeni hanno subito. Ne è un esempio il fatto che, durante gli incontri con le istituzioni governative, non è mai stato garantito l'accesso a un interprete che permettesse loro di esprimersi nella propria lingua e di comprendere ciò che veniva comunicato in spagnolo. Gli intervistati hanno inoltre riferito di come i funzionari pubblici cercassero di manipolarli, pensando di poterne sfruttare la mancanza di padronanza dello spagnolo o il fatto di «essere poveri e contadini»⁴⁸.

La matrice razzista – alimentata da impunità e processi di marginalizzazione e stigmatizzazione – caratterizza anche un altro scenario latino-americano del *juenicidio*, quello brasiliano, dove è in atto da ormai lungo tempo un vero e proprio «genocidio de jóvenes negros»⁴⁹, una politica di sterminio della gioventù povera afrodiscendente, fondata sul principio della “pulizia sociale” ed espressione di una forma riattualizzata e istituzionalizzata di razzismo. Il paese, spiega la studiosa Marisa Fefferman, è teatro di una sanguinosa «guerra sociale» che [...] contraddice il mito fondativo del paese: quello della non violenza, di un paese ordinato e pacifico»⁵⁰. Secondo quanto riportato nell'Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência e Desigualdade 2014, nello Stato brasiliano di Pernambuco, il rischio di morte per un giovane nero nel 2013 era 11.57 volte superiore rispetto a quello di un giovane bianco. I giovani neri, inoltre, risultavano incarcerati per il 18.4% in più e vittime di omicidio per il 30.5% in più rispetto ai coetanei bianchi. Questa tendenza è confermata da altri dati, come quello per cui, tra il 1980 e il 2012, l'indice di omicidio tra i giovani di età compresa tra i 25 e i 29 anni sarebbe aumentato quasi del 200%⁵¹; o dal fatto che, solo nel 2012, delle 56.000 vittime di omicidio registrate nel Paese, 30.000 erano giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni⁵², il 77% dei quali afrodiscendenti⁵³. Di fronte a queste cifre allarmanti, nel 2014 Amnesty International Brasil ha lanciato la campagna *Jovem Negro Vivo*, con l'obiettivo di sensibilizzare l'opinione pubblica sul fatto che la violenza non colpisce ogni membro della società allo stesso modo, ma si concentra – in un contesto in cui disuguaglianze socioeconomiche e appartenenze etnico-razziali si combinano e sovrappongono – in modo sproporzionato nelle comunità povere ed emarginate delle favelas, intrecciandosi con pregiudizi e stereotipi negativi:

nonostante vengano uccisi in massa, i giovani neri sono diventati invisibili in Brasile, sia perché gli abitanti dei loro quartieri si sono abituati a vedere così tante morti, sia perché il problema è fuori dalla vista di chi potrebbe agire per cambiare questa tragica situazione. Sono anche vittime della ‘guerra alla droga’ portata avanti dallo Stato e di una forza di polizia militarizzata che prende di mira i giovani – e in particolare i giovani neri – come potenziali nemici⁵⁴.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ X. Antillón (Coord.), *Yo sólo quería que amaneciera. Informe de impactos psicosociales del caso Ayotzinapa*, cit.

⁴⁹ A.C. de Paula, *El colapso de la política de la guerra contra las drogas en Brasil*, in *Aisthesis*, no. 70, 2021.

⁵⁰ M. Fefferman, *Genocidio de la Juventud Negra: deconstruyendo mitos*, in J.M. Valenzuela (Coord.), *Juvenicidio. Ayotzinapa y las vidas precarias en América Latina y España*, cit., 166.

⁵¹ L.H. Rangel, R. A. Oliveira, *Los jóvenes que más mueren: los negros y los indígenas en Brasil*, in J.M. Valenzuela (Coord.), *Juvenicidio. Ayotzinapa y las vidas precarias en América Latina y España*, cit.

⁵² J.J. Waiselfisz, *Mapa da Violência: Os Jovens do Brasil*, Secretaria-Geral da Presidência da República; Secretaria Nacional de Juventude; Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, 2014.

⁵³ Amnesty International, *Young, Black, Alive – Breaking the silence on Brazil's soaring youth homicide rate*, 26 novembre 2014.

⁵⁴ *Ibidem*.

È fondamentale sottolineare come in Brasile – così come anche in Messico – l’elemento della “guerra al narcotraffico” si sia configurato come un dispositivo discorsivo funzionale a legittimare – in nome della sicurezza nazionale e della stabilità dell’ordine sociale – l’uso arbitrario della forza e le sistematiche violazioni dei diritti umani da parte degli apparati di sicurezza statali, nel contesto della strategia di militarizzazione della sicurezza pubblica, il cui simbolo brasiliano è proprio il Caveirão, il veicolo blindato utilizzato dal Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE) per le incursioni armate nelle favelas⁵⁵.

Una terza manifestazione del *juenicidio* e del suo legame con affiliazioni identitarie screditate è quello del reclutamento dei minori da parte di gruppi armati illegali in Colombia. In un rapporto pubblicato nel 2003, Human Rights Watch stimò che almeno uno su quattro combattenti irregolari in Colombia fosse minorenne, per un totale superiore a 11.000 bambini incorporati nei gruppi armati⁵⁶. L’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani indicò invece una cifra ancora più alta, pari ad almeno 14.000 minori. Secondo le stime disponibili, circa due terzi dei bambini e adolescenti coinvolti nei gruppi armati in Colombia avevano meno di 15 anni, e i più giovani tra loro – reclutati tanto dalle formazioni ribelli, come le Forze Armate Rivoluzionarie della Colombia (FARC-EP) e l’Esercito di Liberazione Nazionale (ELN), quanto dai gruppi paramilitari di destra, come le Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) – avevano appena sette anni⁵⁷. Di fronte alla gravità della situazione, nel 2008 l’organizzazione non governativa Misión Diplomática Internacional Humanitaria presentò una richiesta alla Corte Penale Internazionale affinché intervenisse per porre fine a quello che definì un «genocidio permanente e costante contro l’infanzia» colombiana.

Richiamando l’attenzione sulla vulnerabilità sociale che caratterizza la vita dei giovani a rischio di essere reclutati – alimentata da fattori quali povertà e marginalità, dalla presenza di varie forme di violenza negli spazi di socializzazione come scuola e famiglia, dalla convivenza quotidiana con attori armati e dalla costruzione di immaginari sociali e identità mediate dalla militarizzazione della vita civile – Díaz evidenzia come il reclutamento dei minori si configuri come “forzato” non solo per l’utilizzo della violenza e della coazione che lo caratterizzano, ma anche per questo insieme di condizioni che danno forma a quel continuum di violenze strutturali che contribuiscono alla configurazione di uno scenario di precarizzazione e assenza di alternative⁵⁸. Si consideri che, solo nel primo semestre del 2024, la Defensoría del Pueblo ha registrato 159 casi di reclutamento forzato di bambine, bambini e adolescenti (NNA) in Colombia⁵⁹. Il 51% del totale riguarda NNA appartenenti a popoli indigeni; il 31% a nessun gruppo etnico; il 5% a comunità afrocolombiane e per il 13% non si dispone di informazioni⁶⁰. Come segnala Salas, sebbene non si conosca, ad oggi, l’impatto del reclutamento di minori indigeni sulle usanze e credenze indigene, è certo che esso non sia privo di conseguenze per il “patrimonio culturale immateriale” delle comunità indigene colombiane, ovvero quell’insieme di pratiche, conoscenze e spazi culturali che esse riconoscono come parte della propria identità e che si trasmettono di generazione in generazione,

⁵⁵ M. Fefferman, *Genocidio de la Juventud Negra: deconstruyendo mitos*, cit.

⁵⁶ Human Rights Watch, *Aprenderás a no llorar. Niños combatientes en Colombia*, Human Rights Watch, 2003.

⁵⁷ X.C. Pachón, *La infancia perdida en Colombia: los menores en la guerra*. Georgetown University – Center for Latin American Studies, Working Paper Series No. 15, 2009.

⁵⁸ P. Díaz, *Reclutamiento forzado: una cara del juvenicidio en Colombia*, Ciudad Paz-ando, no. 2, 2019.

⁵⁹ Defensoría del Pueblo, *51% de casos de reclutamiento conocidos por la Defensoría corresponde a niñas, niños y adolescentes de pueblos indígenas*, 12 luglio 2024.

⁶⁰ *Ibidem*.

rafforzando il senso di identità e continuità del gruppo⁶¹. A tal proposito, Muñoz Romero ha evidenziato come il reclutamento incida sui processi educativi della comunità in quanto riduce la quantità di persone cui gli anziani possono trasmettere tali conoscenze e che possono quindi portare avanti la generazione successiva⁶². L'autore cita, ad esempio, il caso della comunità indigena Nukak Maku, che, colpita dal reclutamento forzato, ha deciso di «dichiararsi in via di estinzione a causa dell'estrazione dal proprio popolo di bambini, bambine e adolescenti portatori di un'identità unica che li distingue dagli altri»⁶³. L'uscita dal gruppo armato e il successivo reinserimento nella comunità comportano infatti – segnala Muñoz – difficoltà significative: se per alcuni l'identità indigena resta intatta e può essere recuperata, per altri l'allontanamento equivale a una perdita irreversibile, poiché trasforma l'individuo in un “bianco”. Molti, di fronte a tali difficoltà, scelgono di “occidentalizzarsi” e andarsene, perdendo così la propria identità culturale. Una perdita che non è solo effetto della violenza subita – dalla precarizzazione al reclutamento – ma sua ulteriore espressione. Un'ultima dinamica che merita attenzione è quella che riguarda l'aumento dei suicidi tra giovani indigeni in contesti di marginalità, perdita dell'identità collettiva e del vincolo con le terre comunitarie. È bene, innanzitutto, sottolineare che tra gli effetti di quello che Strecker e colleghi hanno definito “*juvenicidio morale*” vi è l'impatto psicologico, che può manifestarsi sotto forma di depressione, isolamento e persino suicidio⁶⁴. In riferimento al contesto brasiliano, Santiago e colleghi segnalano come il tasso di suicidio tra gli indigeni sia più alto rispetto alla popolazione generale, addirittura fino a 40 volte maggiore, e che esso colpisce principalmente giovani uomini sotto i 25 anni, di basso livello socioeconomico e scolarizzazione incompleta⁶⁵. Nello Stato di Mato Grosso do Sul – riportano Rangel e Oliveira – solo nel 2012 vi sarebbero stati 72 casi di suicidio tra gli indigeni, la maggior parte con età compresa tra 15 e 30 anni, un indice che rappresenta il più alto in 28 anni⁶⁶. Tra i fattori e i processi che gli autori sopracitati associano a tale fenomeno vi è l'estrema violenza a cui questi popoli sono sottoposti, cui si somma la perdita di identità indigena e l'assenza di accesso a opportunità economiche⁶⁷. Santiago e colleghi, in particolare, segnalano come i processi distruttivi identificati nei territori indigeni in cui si registra un'emergenza su larga scala di suicidi sono associati a spoliazione, estrattivismo non sostenibile, deforestazione e attività mineraria su larga scala, tra gli altri⁶⁸. Secondo gli autori, inoltre, la crescente integrazione degli adolescenti nella cultura dominante li avrebbe posti a un

bivio tra ciò che ci si aspetta da loro in Occidente [...] e ciò che tradizionalmente ci si attenderebbe all'interno delle loro comunità. Questa ambivalenza genera crisi che, in un contesto deprivato a livello territoriale ed economico, culturalmente sottomesso e povero di opportunità, favorisce l'acquisizione di abitudini nocive

⁶¹ M.C. Salas Cerquera, *Reclutamiento ilegal de menores y patrimonio cultural inmaterial: El caso de las comunidades indígenas en Colombia*, Boletín OPCA, 09, 2015.

⁶² O.D. Muñoz Romero, *El impacto del reclutamiento en la educación y la identidad cultural de las comunidades indígenas*, in *Revista Investigare. Centro de Investigación en Política Criminal*, 2018.

⁶³ *Idem*.

⁶⁴ T. Strecker, E. Ballesté Isern, C. Feixa, *El Juvenicidio Moral en España. Antecedentes del concepto, causas y efectos*, in M. Àngels Cabasés, A. Pardell, C. Feixa, (Cur.), *Jóvenes, trabajo y futuro: perspectivas sobre la garantía juvenil en España y Europa*, Editorial Tirant lo Blanch, 2018.

⁶⁵ O. Santiago, J. S. Puerto L., M.R. Rojas V., J. C. Villamizar G., L.A. Vargas E., Z.C. Urrego-Mendoza, *El suicidio de indígenas desde la determinación social en salud* in *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 1, 2018.

⁶⁶ L.H. Rangel, R. A. Oliveira, *Los jóvenes que más mueren: los negros y los indígenas en Brasil*, cit.

⁶⁷ J.A. Paiva de Araujo, E. Fialho, F. J. Oliveira Alves, A. Moreira Cardoso, J. D. Yamall Orellana, J.A. Naslund, M. L. Barreto, V. Patel, D. Borges Machado, *Suicide among Indigenous peoples in Brazil from 2000 to 2020: a descriptive study*, *The Lancet Regional Health – Americas*, 26, 2023.

⁶⁸ O. Santiago, J. S. Puerto L., M. R. Rojas, V. J. C. Villamizar, G. L. A. Vargas, E. Z. C. Urrego-Mendoza, *El suicidio de indígenas desde la determinación social en salud*, cit.

derivate dall'Occidente, come il consumo di sostanze psicoattive e di alcol, la disperazione e la risoluzione del disagio attraverso il suicidio⁶⁹.

È bene sottolineare, tuttavia, che non si tratta di una specificità brasiliana: Camayo e Pérez hanno rilevato una tendenza simile anche negli aborigeni della Colombia, dove i più colpiti sono ancora una volta gli adolescenti⁷⁰.

4. ECOCIDIO E VIOLENZA AMBIENTALE

Tra le diverse manifestazioni della necropolitica nei confronti dei popoli indigeni in America Latina vi è, infine, l'ecocidio e le diverse forme di violenza ambientale e di repressione ad essa associata.

Il termine “ecocidio” è emerso alla fine degli anni Sessanta in riferimento all'impatto della guerra – in particolare quella del Vietnam – sull'ambiente e da allora è stato utilizzato per indicare le conseguenze distruttive sull'ambiente e gli ecosistemi provocati consapevolmente dall'essere umano sia in tempo di pace sia in tempo di guerra⁷¹. Si riuscì poi a intendere l'ecocidio come conseguenza diretta dell'attività economica umana, in particolare delle forme del capitalismo. Secondo la definizione legale del Comitato di esperti Indipendenti per la Definizione Legale di Ecocidio elaborata nel 2021, l'ecocidio è l'insieme di atti illegali o arbitrari commessi nella consapevolezza di una sostanziale probabilità di causare un danno grave, diffuso o duraturo all'ambiente⁷². Tali insiemi di atti possono essere tra i più variegati: deforestazione, pesca illegale, smaltimento di rifiuti tossici, inquinamento di acqua, aria e terra provocato dalle industrie. In particolare, i processi legati all'estrazione massiva delle risorse naturali e alle attività ad esso collegate si configurano oggi come altamente dannosi per le matrici ambientali, gli animali e per le comunità di scarto che risiedono su territori “sacrificati”, spesso già discriminate e marginalizzate come quelle indigene appunto, ma anche afrodiscendenti o contadine.

In molte regioni del Sud globale, l'estrattivismo si manifesta come una forma di “colonialismo ambientale”, sviluppandosi spesso attraverso strumenti giuridici e politiche legittimate, con il sostegno e la complicità delle élite nazionali, sia economiche che politiche. Questa convergenza tra istituzioni pubbliche, interessi privati e attori economici rende l'estrazione massiccia di risorse, l'inquinamento e la devastazione ambientale attività formalmente accettate, giustificate dalla promessa di occupazione e progresso socioeconomico⁷³. In questo contesto, la violenza non è un effetto secondario, ma una componente intrinseca e sistemica delle dinamiche estrattive che alimenta una vasta gamma di violazioni dei diritti umani⁷⁴. In merito alle popolazioni indigene, la Commissione Interamericana dei Diritti Umani-CIDU ha individuato in un suo rapporto diversi diritti umani violati nel contesto estrattivista latino-americano, come, tra gli altri, il diritto alla proprietà collettiva sulle proprie terre, territori e risorse naturali; il diritto all'identità culturale e libertà religiosa; il diritto alla vita; il diritto alla salute, all'integrità personale e un

⁶⁹ *Idem*, 59-60.

⁷⁰ S. Camayo, C. Pérez, *Aportes a la comprensión y prevención del suicidio en población indígena: una revisión sistemática narrativa*, in *Psicología y Salud*, 1, 2022.

⁷¹ L. Natali, R. White, *Il nesso ecocidio genocidio. Un approccio di green criminology*, in *Rassegna italiana di Criminologia*, 3, 2019.

⁷² A questo riguardo si consulti il sito: <https://it.stopecocide.earth/legal-definition>

⁷³ J. Atilés, G. Rojas-Páez, *Coal Criminals: Crimes of the Powerful, Extractivism and Historical Harm in the Global South*, in *The British Journal of Criminology*, 5, 2022.

⁷⁴ M. Böhm (Coord.), *Empresas transnacionales, recursos naturales y conflicto en América Latina. Para una visibilización de la violencia invisible*, Universidad de Buenos Aires, 2020.

ambiente sano⁷⁵.

Focalizzandoci sui danni socio-ambientali subiti dalle popolazioni indigene, la violenza ambientale può manifestarsi in varie modalità. Si esprime, ad esempio, attraverso lo sfollamento forzato, la sparizione di persone o l'uccisione di attivisti ambientalisti e leader indigeni. Facendo riferimento al 2024, su 146 omicidi e sparizioni di attivisti in tutto il mondo ben 119 sono latinoamericani, molti di questi indigeni o *campesinos*: la Colombia ha registrato il numero più alto, con 48 difensori uccisi o fatti sparire, seguita da Guatemala (20), Messico (19) e Brasile (12)⁷⁶. In molti casi, le vittime erano persone che si opponevano alle attività estrattive, spesso condotte in contesti segnati da una profonda impunità per le imprese e gli attori privati che le sostengono e da una collaborazione stretta tra paramilitarismo, criminalità organizzata, industrie estrattive e istituzioni corrotte. La violenza si manifesta infatti anche sotto forma di minacce e intimidazioni rivolte alle popolazioni locali che abitano i territori destinati all'estrazione di risorse naturali. Queste azioni possono essere perpetrate dalle stesse imprese coinvolte, da funzionari statali o, più frequentemente, da gruppi armati irregolari ingaggiati con l'obiettivo di reprimere il dissenso e scoraggiare ogni forma di mobilitazione comunitaria⁷⁷. Tale violenza innesca la conflittualità tra le comunità locali e attori istituzionali e privati: l'America Latina risulta essere la regione con il maggior numero di conflitti socio-ambientali. Secondo i dati dell'Atlante della giustizia ambientale ripresi dalla CEPAL, in America Latina si verifica quasi un terzo (28%) del totale dei conflitti registrati nel mondo⁷⁸. Nella regione, i processi di produzione ed estrazione mineraria e di altri materiali generano il 30,5% dei conflitti (sono 317 quelli registrati dall'Atlante in questo settore), seguiti da quelli sull'uso del suolo, con il 16,7%; da quelli per la gestione delle acque con il 15,1%; quelli sui combustibili fossili e sulla giustizia climatica con il 13,5% e quelli sulle infrastrutture con l'8,3%. L'intensificarsi dei conflitti socio-ambientali nel corso degli anni 2000 ha portato all'emergere di nuove forme di attivismo sociale, visibili nel rafforzamento delle lotte per la terra portate avanti dai movimenti indigeni e contadini, nonché all'affermazione di nuove forme di resistenza, mobilitazione e partecipazione dei cittadini incentrate sulla difesa dei beni comuni, della biodiversità e dell'ambiente e ispirati ai principi del *Buen Vivir* e dei «Diritti della natura»⁷⁹. In particolare, il *Buen Vivir* è un concetto radicato nella visione del mondo dei popoli indigeni dell'area andina. A differenza dell'idea occidentale di progresso come miglioramento continuo delle condizioni di vita, questa filosofia si fonda sull'armonia tra l'essere umano, la comunità di cui fa parte e la natura. Tuttavia, l'inserimento di questo principio nelle costituzioni di paesi come Bolivia ed Ecuador ha sollevato non poche controversie, soprattutto perché le élite politico-economiche di questi Stati hanno continuato a sostenere modelli estrattivisti, in evidente contraddizione con i valori del *Buen Vivir*⁸⁰. Occorre anche sottolineare che oltre a manifestare forme di resistenza, gli attori della società

⁷⁵ Commissione Interamericana dei Diritti Umani (CIDU), *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 dicembre 2015.

⁷⁶ Global Witness, *2024-2025 Annual Report - Roots of resistance Documenting the global struggles of defenders protecting land and environmental rights*, 2025.

⁷⁷ T. Aureliani, "Estrattivismo criminale": violazioni dei diritti umani e resistenze dei popoli indigeni in Messico, in R. Cammarata, M. Rosti (a cura di.), *I popoli indigeni e i loro diritti in America Latina. Dinamiche continentali, scenari nazionali (Los pueblos indígenas y sus derechos en América Latina. Dinámicas continentales, escenarios nacionales)*, Milano University Press, 2023.

⁷⁸ CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Panorama de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas LC/PUB.2024/4, 2024.

⁷⁹ Cfr. M. Svampa, *Consensus de los Commodities, Giro Ecoterritorial y Pensamiento crítico*, in *Observatorio Social de América Latina*, 13, 2012; M. Svampa, *Neo-extractivism in Latin America*, Cambridge University Press, 2019.

⁸⁰ M. Svampa, *Neo-extractivism in Latin America*, cit.

civile indigena hanno esplorato nuovi spazi di azione e modalità di interazione per tutelare i propri interessi legati alle risorse naturali, ai territori e ai beni comuni⁸¹. Le loro pratiche hanno espresso diverse forme di agency: da un lato, hanno partecipato a processi di dialogo e collaborazione con governi e imprese, facendo ricorso a strumenti come la partecipazione pubblica, la consultazione preventiva, le compensazioni e i meccanismi di pagamento. Dall'altro, hanno conquistato spazi di rilevanza nazionale, regionale e globale per dare visibilità alle proprie rivendicazioni e costruire reti di alleanza, prendendo parte ai negoziati internazionali sul cambiamento climatico o collaborando con agenzie di cooperazione e istituzioni finanziarie come le banche di sviluppo⁸².

La pressione sull'ambiente e sulle comunità locali che vivono in territori ricchi di risorse spesso non si esprime solamente mediante omicidi, sparizioni forzate e repressione, ma anche attraverso la cosiddetta "violenza lenta", cioè quell'insieme di processi di inquinamento e distruzione socio-ambientale incrementali e poco visibili⁸³. Essa si manifesta attraverso forme di degrado ambientale come l'inquinamento e i disastri ecologici causati dalle attività petrolifere, petrolchimiche e minerarie, che contaminano su vasta scala le matrici ambientali, privando le comunità locali di accesso all'acqua potabile e a terre fertili per decenni. Tali pratiche hanno profondamente trasformato i sistemi produttivi tradizionali e compromesso la qualità della vita dei popoli indigeni dell'America Latina⁸⁴. Questi impatti, tra l'altro, generano malattie anche molto gravi che emergono solo molti anni dopo l'esposizione agli agenti inquinanti. Sono perciò tutte attività che provocano danni ambientali, sanitari e socioeconomici molto profondi ma che spesso non sono oggetto di interesse perché da un lato non esprimono, spesso, una violenza diretta e spettacolare; e dall'altra perché le conseguenze dannose sono visibili molti anni dopo, motivo per cui le stesse vittime faticano ad essere riconosciute come tali.

La violenza ambientale appena descritta, nelle sue varie forme, cristallizza perciò il crimine di ecocidio che può essere considerato una forma peculiare di genocidio – o come sostenuto in questo articolo, di "etnocidio" – quando colpisce popoli che hanno un legame culturale, spirituale e materiale con la terra, come le popolazioni indigene. La distruzione ambientale può causare una "morte sociale", ovvero la perdita delle condizioni di vita e della coesione culturale di un gruppo. Se, come sostiene lo storico Patrick Wolfe, per i popoli indigeni "la terra è vita" di conseguenza la perdita della terra equivale alla perdita dell'identità e della sopravvivenza⁸⁵. La logica dell'eliminazione dei nativi che ha accompagnato il colonialismo d'insediamento è dunque un processo che viaggia in parallelo, e si nutre, della distruzione e del saccheggio ambientale. In tal senso, il nesso ecocidio-genocidio/etnocidio trova una sua ulteriore declinazione nel colonialismo: l'ecocidio è stato infatti parte integrante degli sforzi per controllare e sfollare le popolazioni, umane e non umane, per imporre il capitalismo, l'agricoltura industriale, l'industria mineraria selvaggia e altri processi distruttivi per l'ambiente.

⁸¹ K. Van Teijlingen, E. Dupuits, *Presentación del dossier Estrategias comunitarias frente a conflictos socioambientales: más allá de la resistencia*, in *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 1, 2021.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ R. Nixon, *Slow violence and the environmentalism of the poor*, Harvard University Press, 2011.

⁸⁴ Commissione Interamericana dei Diritti Umani (CIDU), *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, cit.

⁸⁵ P. Wolfe, *Settler colonialism and the elimination of the native*, in *Journal of Genocide Research*, 4, 2006.

5. CONCLUSIONI

Nonostante l'evidente e crescente pressione necropolitica che qui abbiamo provato a descrivere nelle sue diverse configurazioni, i popoli indigeni latinoamericani hanno sviluppato diverse strategie di resistenza che riattivano spazi di autonomia politica e culturale. In molti contesti nazionali, attraverso l'organizzazione comunitaria e la rivendicazione dei territori ancestrali, gli indigeni mettono in discussione il monopolio statale e privato sulla vita e sulla morte e sviluppano pratiche di resistenza legale e politica, sfidando le leggi antiterrorismo che criminalizzano la loro lotta⁸⁶. Come si è detto, il concetto stesso di *buen vivir* (*sumak kawsay* / *suma quamana*), diffusi in Ecuador e Bolivia, propone un paradigma bio-centrico che pone la vita collettiva e la relazione armoniosa con la natura al centro delle pratiche sociali e politiche, nonché di processi di trasformazione giuridica e costituzionale⁸⁷.

Si tratta di un virtuoso esempio di quella che Hobsbawm e Ranger hanno definito «invenzione della tradizione»⁸⁸, in cui, «attingendo alla filosofia di vita delle comunità autoctone, alcune rappresentazioni vengono rielaborate e riproposte in uno schema unitario»⁸⁹ che assume le vesti, e il potere, della tradizione. Un'operazione sapientemente guidata dalle élites indigene, con la quale, grazie ad apporti accademici e a un forte sostegno di movimenti internazionali, si è dato forma e contenuti ad un vero e proprio manifesto politico capace di ricevere il consenso necessario a tradursi in una costruzione giuridica radicalmente innovativa e orientata all'inclusione delle diversità, con corollari che riguardano «la giustizia sociale, la solidarietà comunitaria, la democrazia partecipativa, la plurinazionalità e l'interculturalismo, la sovranità alimentare, il valore dei beni comuni e dell'economia plurale, [...] la tutela dell'ambiente»⁹⁰.

In questo senso, il movimento indigeno non si limita alla mera rivendicazione di benefici per gli appartenenti alle comunità autoctone, ma elabora e avanza proposte che riguardano le società nazionali e, sempre più spesso, la comunità internazionale o l'umanità intera, come avviene ad esempio sulle questioni ecologiche. Quello indigeno, in fondo, è un discorso di liberazione e, come tutti i discorsi di liberazione, tende ad assumere una portata universale. Nel proporre una società multietnica e interculturale, gli indigeni non pongono l'attenzione solo sulla loro condizione di povertà e subordinazione, ma mettono in discussione le relazioni di dominazione della società latino-americana, storicamente basata sulla discriminazione razziale, sull'intolleranza etnica e sulla sottomissione di diverse culture da parte di quella egemone. Così facendo, essi hanno messo in discussione le basi stesse dello Stato liberale e post-coloniale (non solo) latino-americano, costruito sull'idea di «un solo popolo, una sola nazione, un solo Stato»: un'unità artificiale presente fino agli inizi del XXI secolo in tutte le Costituzioni latinoamericane, che ha negato per secoli l'esistenza ai popoli indigeni e il valore della diversità etnica e culturale di quelle società, sostenendo e giustificando un pensiero e una politica razzista.

La *questione indigena* è divenuta volano, non solo in America Latina, di un'istanza generale di “democratizzazione profonda”, di maggiore giustizia ed equità. Il linguaggio dei diritti umani ha offerto un

⁸⁶ M.C. Cunha, *Índios no Brasil: História, direitos e cidadania*, Claro Enigma, 2018, 102-108 e R. Cammarata, M. Rosti (a cura di), *I popoli indigeni e i loro diritti in America Latina. Dinamiche continentali, scenari nazionali* (*Los pueblos indígenas y sus derechos en América Latina. Dinámicas continentales, escenarios nacionales*), Milano University Press, 2023.

⁸⁷ S. Baldin, *Il buen vivir nel costituzionalismo andino. Profili comparativi*, Giappichelli, 2019; E. Gudynas, *Buen Vivir: Today's Tomorrow*, in *Development*, no. 4, 2011, 441-447; A. Acosta, E. Martínez, *El Buen Vivir como alternativa al desarrollo*, Abya-Yala, 2009.

⁸⁸ E.J. Hobsbawm, T. Ranger (a cura di), *L'invenzione della tradizione*, Einaudi, 2002.

⁸⁹ S. Baldin, *Il buen vivir nel costituzionalismo andino*, cit., 76.

⁹⁰ *Idem*, 77. Cfr. R. Cammarata, *Il diverso tra paura e utilità. Comunità immaginate e nuovi percorsi di etnogenesi*, in R. Cammarata (a cura di), *Dalla paura alla simpatia*, cit., 125-135.

nuovo quadro di riferimento e di azione ai movimenti indigeni. Il fatto che le loro lotte abbiano preso la forma della domanda di diritti culturali specifici, volta al raggiungimento di una piena e nuova concezione della cittadinanza, ha a sua volta contribuito a riformulare e ridefinire lo stesso linguaggio, oltre che la teoria e la pratica, dei diritti fondamentali.

Ciononostante, non si può tacere il fatto che i popoli originari dell'area stiano vivendo una situazione paradossale. Sebbene si sia consolidato un corpus di norme nazionali e internazionali che riconosce loro un ampio catalogo di diritti – e a livello regionale il sistema interamericano dei diritti umani abbia sviluppato una giurisprudenza che cerca di tutelarli – essi continuano a vivere palesi violazioni di quei diritti, senza che le istituzioni intervengano in maniera soddisfacente.

Se da un lato le lotte indigene e i loro percorsi del riconoscimento hanno fatto dell'America Latina la culla di nuovi diritti e uno straordinario terreno sperimentale di nuove forme di istituzionalizzazione delle relazioni multi- e interculturali, dall'altro lato persistono in forma nuova ancora molte di quelle asimmetrie strutturali e di quelle dinamiche di sfruttamento e discriminazione descritte da Eduardo Galeano, cinquant'anni or sono, come “le vene aperte dell'America Latina”⁹¹. Vene dalle quali il sangue indigeno, non solo in termini simbolici, non ha mai smesso di colare.

Per concludere, allora, ritornando al punto da cui siamo partiti, possiamo dire che i popoli indigeni di Abya Yala⁹² non hanno alcuna pretesa di “sopravvivere” (in senso canettiano), ossia di esercitare un dominio su altri, ma semmai di vivere, di convivere e di condividere con altri la propria r(esistenza)⁹³. Non propongono alcuna rivoluzione, semmai una rivolta, come la intendeva Albert Camus⁹⁴: un dire no all'ingiustizia che apre a un florilegio di sì, un'opposizione al potere verticale che tende a farsi assoluto, in nome della riaffermazione di relazioni orizzontali e solidali.

Per questo siamo convinti che la loro sfida vada raccolta, la loro proposta di un paradigma alternativo alla necropolitica vada sostenuta, anche teorizzando e praticando

la *descomplicidad*, per non continuare da quell'altra parte, ma prendere posizione e optare per la vita; nella speranza di trovare nuove forme di organizzarci, di metterci d'accordo e di risolvere i nostri conflitti, forse guardando dove altri non hanno voluto, più in basso, lì dove la vita è festa, nelle nostre comunità indigene, dove da anni si sta ricostruendo quel cammino verso una morte che trasforma e ti unisce con il cosmo⁹⁵.

⁹¹ E. Galeano, *Las venas abiertas de América Latina*, Siglo XXI Editores, 1971.

⁹² Questo è il nome del continente americano in lingua *cuna* (letteralmente significa “Terra in piena maturità”), abitualmente utilizzato dal movimento indigeno continentale.

⁹³ Cfr. J. Estermann, *Filosofía Andina: Sabiduría indígena para un mundo nuevo*, Abya-Yala, 2015.

⁹⁴ A. Camus, *L'uomo in rivolta* [1951], Bompiani, 2017.

⁹⁵ J.R. Narváez, *El necroderecho y los derechos humanos*, cit., 181 (trad. degli autori).

8 • 1 • 2026



**A Movement within the Movement:
Kurdish Women Fighters and their
Contribution to the Liberation Struggle**
Giuseppe Acconcia, Lorenza Perini

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Saggi

A MOVEMENT WITHIN THE MOVEMENT: KURDISH
WOMEN FIGHTERS AND THEIR CONTRIBUTION TO THE
LIBERATION STRUGGLEUN MOVIMENTO DENTRO IL MOVIMENTO: LE COMBATTENTI CURDE E
IL LORO CONTRIBUTO ALLA LOTTA DI LIBERAZIONE*Giuseppe Acconcia, Lorenza Perini** ORCID: GA 0000-0001-5941-8346 LP 0000-0001-5377-4382

ABSTRACT

[ENG.] In reference to Social Movement Theories (SMT) and gender studies, this article critically examines Kurdish women mobilizations, focusing on its historical context, ideological framework, strategies, organizational structure, challenges, and contributions for the Kurdish fight for liberation. Drawing on 47 interviews with female participants and fighters within the Kurdish Workers' Party (PKK), YPJ (Women's Protection Units-Yekîneyên Parastina Jin) and other groups, carried out in different localities in Syria, Turkey and Iran, the research will critically analyse the women movement, providing insight into its strengths, limitations, and broader implications for gender equality and social justice.

Keywords: Feminisms – social movements – women fighters – organizations – social justice.

[It.] Facendo riferimento alle teorie dei movimenti sociali (SMT) e agli studi di genere, questo articolo esamina criticamente le mobilitazioni delle donne curde, concentrandosi sul contesto storico, il quadro ideologico, le strategie, la struttura organizzativa, le sfide e i contributi per la lotta di liberazione curda. Basandosi su 47 interviste con donne partecipanti e combattenti all'interno del Partito dei Lavoratori del Kurdistan (PKK), dell'YPJ (Unità di protezione delle donne-Yekîneyên Parastina Jin) e di altri gruppi, condotte in diverse località in Siria, Turchia e Iran, la ricerca analizzerà criticamente il movimento delle donne curde, fornendo una visione approfondita dei suoi punti di forza, dei suoi limiti e delle sue implicazioni più ampie per l'uguaglianza di genere e la giustizia sociale.

Parole chiave: Femminismi – movimenti sociali – donne combattenti – organizzazioni – giustizia sociale.

* Giuseppe Acconcia is an adjunct professor at the University of Milan (ror: 00wjc7c48), giuseppe.acconcia@unimi.it, and Lorenza Perini (ror: 00240q980) is an adjunct professor at the University of Padua. The essay was submitted to double blind peer-review. Corresponding author: Giuseppe Acconcia.



CONTENTS: 1. Introduction. 2. Survivability of Organizations in Repressive Contexts. 3. Background section. 3.1 Ideology, Objectives and the Concept of “Jineology”. 4. The Empirical Study. 4.1 Methodology. 5. Findings. 5.1 Hierarchy and organization. 5.2 Women as Fighters. 6. Conclusion.



1. INTRODUCTION

Over the past few decades, the Kurdish struggle for self-determination has provided women with a unique platform to challenge traditional gender norms and actively participate in all aspects of social life. Influential figures, such as Sakine Cansız and Zilan Vejin, have led the women's movement within the PKK (Kurdistan Workers' Party) to address gender inequalities both within Kurdish society and the broader MENA (Middle East and North Africa) region. This movement combines elements of Kurdish nationalism, socialism, and feminism, promoting gender equality, women's rights, and social justice. To challenge patriarchal norms and empower Kurdish women, the movement employs various strategies, including grassroots mobilizations, educational programs, and self-defense initiatives. The organizational structure of the movement in Northern Syria emphasizes inclusiveness and gender equality, featuring a co-leadership model and women's committees (at the Komin level and within Mala Jin)¹. However, it faces significant challenges, including resistance to change within Kurdish society and the complexities involved in the armed struggle.

Despite these obstacles, the movement has achieved noteworthy social changes, such as establishing women's cooperatives, promoting education and healthcare, and inspiring other feminist movements worldwide. The formation of the Women's Defense Units (YPJ) within the broader People's Defense Forces (HPG) in the 2000s exemplifies the commitment to both women's liberation and the overall Kurdish struggle.

YPJ has gained international recognition for its role in combatting the Islamic State (IS) in Syria. The Kurdish women's movement has also aimed to transform societal attitudes and practices by promoting gender equality, combating honor-based violence, and advocating for women's rights in areas under Kurdish control. Initiatives have included the establishment of women's councils, women's cooperatives, and educational institutions to empower women and challenge traditional gender roles².

In more general terms, within the PKK, the women's movement has been a crucial part of the broader Kurdish liberation mobilization since the 1980s. Women in the PKK have actively participated in armed resistance against various oppressors, including the Turkish state. It is essential to note that the PKK and its affiliated organizations have been designated as terrorist groups by several countries, including Turkey, the United States, and the European Union. The armed activities and political goals

¹ *Co-operatives and Communes: The Third Way of Rojava in the Syrian Conflict*, in *Cooperation in Mesopotamia*, 2016, <https://mesopotamia.coop/cooperatives-and-communes-the-third-way-of-rojava-in-the-syrian-conflict/>.

² E. Sadeghi-Boroujerdi, *Iran's Uprisings for "Women, Life, Freedom": Overdetermination, Crisis, and the Lineages of Revolt*, in *Politics*, No. 3, 2023, 404-438.

of the movement are highly controversial, leading to diverse opinions on their methods and objectives.

As for Rojava, through their involvement in armed resistance, political activism, and grassroots organizations, Kurdish women in Northern Syria have made significant strides toward gender equality within their communities and have become important agents of change in the broader struggle for Kurdish self-determination. Kurdish women have emerged as a powerful force in challenging and transforming patriarchal structures in Kurdish society. Kurdish women in Northern Syria have historically faced marginalization and oppression due to traditional norms that restricted their freedoms and opportunities³.

Recognizing the urgent need to address these gender inequalities, Kurdish women in Rojava have employed various strategies to promote gender equality and women's rights. This article explores how female fighters in Northern Syria have challenged and transformed patriarchal structures in Kurdish society. It examines the key strategies used to achieve these goals mainly in Syria, with references to Turkey and Iran, as well as the significant impacts of the women's movement on the broader Kurdish society, both in the context of armed resistance and broader social transformation.

Moreover, it investigates how these contributions intersect with wider feminist movements and efforts for gender equality. By addressing these questions, we can gain a comprehensive understanding of the transformative role played by the Kurdish women's movements and their significance in the struggle for Kurdish liberation and women's empowerment.

Drawing on Social Movement Theories (SMT) and gender studies with a focus on the Kurdish region, this article aims to enhance our understanding of women's mobilizations under conditions of repression in Northern Syria. It sheds light on the roles that civil society and paramilitary organizations play in articulating various repertoires of action. To critically analyze the possibilities of women's agency in this context, the proposed research will primarily be based on interviews with women participants and fighters from the PKK, YPJ (Women's Protection Units), and other groups, conducted in different localities in Syria, Turkey and Iran.

The article is structured as follows: after the Introduction, section 2 analyses the survivability of Kurdish organizations in repressive contexts, while sections 3, 4 and 5 introduce a background on Kurdish major mobilizations in Northern Syria and in the broader Kurdish region, ideology, objectives and the concepts of Kurdish female mobilizations, the empirical study and findings in terms of hierarchy, organization and war strategies. The final section summarizes the results and suggests future research paths.

2. SURVIVABILITY OF ORGANIZATIONS IN REPRESSIVE CONTEXTS

In repressive contexts, such as Syria under Hafez and Bashar al-Assad's rule, the space available for oppositional social groups has been severely restricted⁴.

Opposition parties were banned, and independent social organizations faced strict regulation. As a result, citizens were often organized into government-controlled associations affiliated with the ruling party. This is why universities, newspapers, and organizations such as workers' and farmers' associations, as well as women's and youth rights groups, often became targets of attacks by the ruling elite. Consequently, social movement organizations (SMOs), which are vital for mobilizing collective action in

³ S. Muzafer, *The Psychology of Social Norms*, Harper, 1966.

⁴ Q. Wiktorowicz, *Islamic activism. A social movement theory approach*, Indiana University Press, 2004.

democratic countries⁵, must adapt to a constrained environment that limits their typical activities. Under authoritarian regimes, SMOs have indeed had to adjust and innovate their methods of action. They can radicalize their efforts, as seen with the Kurdish fighters, or they might moderate or internationalize their approaches. As a result, many organizations operating in repressive contexts focus less on overt political actions aimed at challenging authority and more on grassroots service delivery, which are perceived as less threatening by the political establishment⁶.

The survivability of various organizations is particularly challenged in wartime contexts. In such environments, having an equal gender representation among leadership can significantly influence the structure and future potential for institutionalization of these diverse social movement organizations (SMOs).

For instance, in the case study of Northern Syria after 2012, the presence of armed women insurgents contributed to tactical diversity, supported the organization's strategy, and helped mobilize both domestic and international audiences⁷. The significant involvement of women played a critical role in the effectiveness of these organizations during pivotal moments, and it aided in addressing gender inequalities.

The women's movement within the PKK arose in response to the marginalization and oppression faced by Kurdish women. Traditional patriarchal norms often constrained Kurdish women's freedoms and limited their access to education, employment, and political participation. Kurdish women encountered various challenges, including forced marriages, honor-based violence, and restricted access to healthcare and legal rights⁸. In the early years of the PKK's activities, women initially joined the movement as fighters alongside their male counterparts. However, they soon recognized the need to address gender inequalities both within their ranks and in the broader society. In the late 1970s, influential Kurdish women within the PKK began to organize women's groups and advocate for women's rights within the framework of the Kurdish liberation struggle⁹.

One significant milestone in the development of the women's movement within the PKK was the establishment of women's guerrilla units in Northern Syria, known as the Women's Defense Units (YPJ), in 2012¹⁰. Kurdish feminism, which initially emerged within nationalist organizations, originally developed under patriarchal structures. It gained autonomy only in the early 1990s in Iraq, following the first Gulf War, when the Kurds achieved an important degree of self-governance and some level of constitutional rights¹¹.

In recent decades, further developments have characterized the Kurdish women's movement as a response to the PKK's calls for autonomy¹², playing a crucial role in countering the oppressive policies

⁵ M. Diani, *The cement of civil society. Studying networks in localities*, Cambridge University Press, 2015.

⁶ H.P. Kriesi, *The organizational structure of new social movements in a political context*, in D. McAdam, J. D. McCarthy, M. N. Zald (Eds.), *Comparative perspectives on social movements: Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*, Cambridge University Press, 1996, 152-184.

⁷ C. Baser, *Women Insurgents, Rebel Organization Structure, and Sustaining the Rebellion: The Case of the Kurdistan Workers' Party, in Civil Wars and their Aftermath*, No. 3, 2022, 381-416.

⁸ I. Käser, *Gender and Kurdish Politics: A Comparative Study of Turkey and Syria*, Oxford Research Encyclopedia of Politics, 2021.

⁹ Idem..

¹⁰ M. Çiçek, *Did the Women of the YPJ Simply Fall from the Sky?*, 2015, <https://defterares.blogspot.com/2015/01/did-women-of-ypj-simply-fall-from-sky.html>.

¹¹ N. Begikhani, *Kurdish Women and National Identity: the case of Kurdish women*, 2003, <https://www.scribd.com/document/55014170/Kurdish-Women-and-National-Identity>; M. Alinia, *Honor and Violence against Women in Iraqi Kurdistan*, Palgrave Macmillan, 2013.

¹² E. Aydinli, *A Paradigmatic Shift for the Turkish Generals and an End to the Coup Era in Turkey*, in *Middle East Journal*, No. 4,

of the Turkish state. Under the name of YPJ in Syria, this movement has provided a platform for women to actively participate in armed resistance, challenge traditional gender roles, and demonstrate their capabilities as fighters.

Alongside armed resistance, the Kurdish women movement has also focused on organizing women's councils, cooperatives, and educational institutions. These initiatives aimed to empower women, raised awareness of their rights, and challenged the patriarchal structures within Kurdish society. Women's councils have become spaces for women to discuss and address their concerns, make decisions collectively, and combat gender-based violence and discrimination¹³.

The experiences and struggles of Kurdish women within the PKK gained international attention, particularly during the fight against the Islamic State (IS) in Syria¹⁴.

The YPJ's role in combating IS and the prominence of female fighters, such as the iconic commander Arin Mirkan, highlighted the strength and resilience of Kurdish women in the face of oppression and violence¹⁵. However, it is essential to acknowledge that the PKK and its affiliated organizations have faced criticism and controversy, including accusations of authoritarianism and human rights abuses. The armed activities and political objectives of the movement have been highly debated, with differing critical perspectives on its military strategies¹⁶. Despite the challenges and debates surrounding PKK and YPJ, the efforts of Kurdish women have significantly contributed to raising awareness about gender equality and challenging patriarchal norms, thereby empowering women within Kurdish communities. The struggle for Kurdish self-determination and the fight for women's liberation have become interconnected, demonstrating the importance of addressing gender inequalities within broader movements for social justice and freedom¹⁷.

3. BACKGROUND SECTION

This research investigates the evolution of Kurdish women's movements, particularly in the urban districts of Kobane and Tall Abyad in Northern Syria after 2012. This focus is due to the significant level of politicization and mobilization among Syrian Kurds in recent years. Additionally, fieldwork research has been conducted in Diyarbakir and Sanandaj, in Turkey and Iran, reflecting the increasing mobility of Kurdish women fighters in the region.

The conflict between Turkey and the Kurds has its roots in the dissolution of the Ottoman Empire and the subsequent partitioning of the Middle East by colonial powers. A significant turning point that intensified this conflict was the military coup in Turkey in 1980. Since then, the Turkish Kurdish

2009, 581-596; P. Bedirhanoglu, et al., *Turkey's New State in the Making. Transformations in Legality, Economy and Coercion*, Bloomsbury, 2022.

¹³ Ö. Çaha, *The Kurdish Women's Movement: A Third-Wave Feminism Within the Turkish Context*, in *Turkish Studies*, No. 3, 2011, 435-449.

¹⁴ N. Chorev, S. Babb, *The Crisis of Neoliberalism and the Future of International Institutions: A Comparison of the IMF and the WTO*, in *Theory and Society*, No. 5, 2009, 459-484; K. Sheikho, *Kurdish Women Organizations: Awareness and Politics*, in *Syria Untold*, 2017, <http://www.syriauntold.com/en/2017/04/kurdish-women%CA%BCs-organizations-spreading-awareness>.

¹⁵ A.A. Holmes, *What are the Kurdish Women units fighting for in Syria?* in *The Washington Post*, December 23rd 2015, https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2015/12/23/what-are-the-kurdish-womens-units-fighting-for-in-syria/?utm_term=.03bfa7d6d1f9.

¹⁶ V. Federici, *Quanto è sostenibile il Rojava?*, in *Limes*, No. 7, 2017, 99-108.

¹⁷ A. Hoffman, *Breaking Through Western Media's Monolithic Image of Female Kurdish Fighters*, July 8th 2015, <https://muftah.org/breaking-through-the-monolithic-image-of-female-kurdish-fighters-in-the-western-media/#.WdJrz1u0PIV>.

movement has predominantly focused on armed struggle, while the Turkish state has concentrated on militarization to suppress any attempts at autonomy from minority groups¹⁸.

The military coup of September 12, 1980, followed by military rule until 1983, was pivotal in Turkey's political and economic history. Under military dictatorship and the governance of the Motherland Party, Turkey's official ideology evolved into an Islamocentric nationalism, blending Turkish nationalism with Sunni Islam.

This Turkish-Islamic "synthesis," which emphasized authoritarian policies and social control while leveraging cultural and religious themes, appealed greatly to Turkish politicians.

However, the ongoing political and economic crisis remained unaddressed. On one hand, the impacts of neoliberal policies and, on the other hand, the militarization linked to identity issues, particularly the Kurdish cause, contributed to the rise of political Islamism¹⁹. The military adopted a new strategy of total militarization concerning the Kurdish issue, extinguishing any hopes for an inclusive peace process.

In this increasingly critical scenario, the army intervened again on February 28, 1997, criticizing the anti-secular policies of the then-ruling welfare party, which had been backed by the US. The military apparatus also altered its previous supportive stance towards the Turkish-Islamic "synthesis," while continuing the neoliberal policies established in the 1980s and maintaining the policy of a monolithic, majoritarian democracy inherited from Turkey's right-wing conservative tradition²⁰.

From the 1970s onwards, the ambitions of leftist parties and the Kurdish cause became closely intertwined. The fighters of the PKK (Kurdistan Workers' Party) identified as anti-feudal communists before embracing Kurdish nationalism. In 1979, various Kurdish political groups left urban areas and moved into Turkish Kurdistan. The true repression began after the 1980 military coup, as the Turkish Kurdish movement sought self-organization, emphasizing the military aspects of the Kurdish issue. Among those activists who fled Turkey after the coup was Abdullah Öcalan, the historical leader of the Turkish Kurds. He found refuge among the Syrian Kurds and the Damascus authorities until 1998, after being expelled from Lebanon post-Israeli invasion and spending time in Iraq in 1983. Those who remained in Turkey endured severe repression. Since 1984, attempts to form a united resistance front have bolstered the armed struggle of Turkish Kurds, but they have also faced intensified repression from the Turkish military. In 1998, Öcalan was compelled to leave Syria, having been handed over by the then-Syrian President Hafez al-Assad due to Turkish pressure. This period marked a complex phase in the PKK's political strategy, despite Öcalan's calls for a peaceful resolution and an end to armed struggle dating back to 1999.

That same year, guerrillas were killed by the Turkish military while attempting to cross the border in accordance with ceasefire conditions. Ultimately, trust in a credible peace process unraveled, leading to guerrilla warfare between 2007 and 2008 following failed military operations targeting the PKK's headquarters in the Qandil Mountains of Northern Iraq²¹.

In 2013, a significant moment occurred with Abdullah Öcalan's letter from prison for Newroz (Kurdish New Year) and the announcement of ten points aimed at advancing the peace process. This created a temporary opportunity for improved relations with Turkish authorities. However, this progress was

¹⁸ E. Aydınli, *A Paradigmatic Shift for the Turkish Generals and an End to the Coup Era in Turkey*, in *Middle East Journal*, No. 4, 2009, 581-596.

¹⁹ P. Bedirhanoglu et al, *Turkey's New State in the Making. Transformations in Legality, Economy and Coercion*, Bloomsbury, 2022.

²⁰ E. Babacan et al, *Regime Change in Turkey. Neoliberal Authoritarianism, Islamism and Hegemony*, Routledge, 2021.

²¹ *Ibidem*.

undermined by Erdoğan's Justice and Development Party (AKP) for electoral gains just before the 2015 elections, which resulted in the pro-Kurdish Left Party (HDP) entering the Turkish parliament for the first time. Following this, the formation of an HDP delegation, known as the Imrali Committee, aimed to negotiate with officials in Ankara. This process, accompanied by the ten points for the peace process—including disarmament—was announced on February 28, 2015, at the Dolmabahçe Palace in Istanbul by HDP deputy Sirri Surreya Önder, and facilitated a brief *détente* with the Turkish authorities.

In contrast, after the end of French colonization, Syrian Kurds living in the provinces of Jazira, Afrin, and Kobane faced exclusion from Northern Turkish Kurdistan and became isolated due to the rising Arab nationalism in neighboring areas²². Additionally, the Hasaka Census of 1962 left thousands of Syrian Kurds without citizenship, effectively excluding them from the labor market. During this period, several local pro-Kurdish left-communist parties were established alongside 32 smaller leftist political groups. However, these groups garnered minimal support until the United States provided aid to Iraqi Kurdish fighters (*peshmerga*) between 2003 and 2005. With the 2012-2013 uprisings, Syrian Kurds joined the opposition to the Assad regime under the framework of the Damascus Declaration issued in October 2005. However, during the 2011-2012 uprisings in Syria, the Democratic Union Party (PYD) chose not to align with either the Kurdish coalition (KNC) or the Arab opposition groups. Instead, it began implementing Abdullah Öcalan's theories of democratic autonomy²³, creating self-defense groups and organizing an armed wing known as the YPG/YPJ.

In contrast to mid-20th-century guerrilla warfare approaches (e.g., those of Mao and Guevara), Kurdish communists offered a nonviolent critique of hierarchical and capitalist societies. In Northern Syria, popular assemblies were organized, and local councils formed that addressed ethnic and gender differences in cooperation with the PKK. Throughout its struggle in Syria, the PYD has maintained an autonomous stance, supporting neither Assad nor the rebel opposition, but adopting pragmatic and situational strategies that best served its cause²⁴. On one hand, moderate Arab opposition groups have often appeared hostile to the demands of Syrian Kurds, frequently accusing the PYD of collaborating with Assad against the Free Syrian Army (FSA). On the other hand, the PYD has accused all anti-Assad militias of coordinating with the Turkish army²⁵.

During the 1979 Revolution, also the Iranian Kurds played a significant role as key protagonists. However, with the onset of the Iran-Iraq War (1981-1989), Ayatollah Ruhollah Khomeini suppressed all other groups involved in the anti-Shah protests, including the Kurds and the Democratic Party of Iranian Kurdistan (KDP-I), which was supported by the Socialist International. The movement's leaders, Abdul Rahman Ghassemlou and Sadegh Sharafkandi, were assassinated, and thousands of Kurds lost their lives following summary trials on charges of being dissidents.

In the Kurdish regions of Iran, there is substantial support for Turkish Kurdish parties. Many Kurdish fighters have joined the Party for Free Kurdistan (PJAK) in the mountains of Abidan, especially after the KDP-I was banned. Additionally, numerous PKK bases exist in the Iranian mountains. Some

²² J. Jongerden, *Governing Kurdistan: Self-Administration in the Kurdistan Regional Government in Iraq and the Democratic Federation of Northern Syria*, in *Ethnopolitics*, No. 1, 2019, 61-75; H. Allsopp, *The Kurds of Syria: Political parties and identity in the Middle East*, I.B. Tauris, 2015.

²³ M. Bookchin, *The Next Revolution: Popular Assemblies and the Promise of Direct Democracy*, Verso, 2015.

²⁴ G. Acconcia, *Il conflitto curdo-turco*, Rcs Libri, 2024.

²⁵ G. Acconcia, L. Perini, *The Arab Uprisings (2011-2021): Protests, Gender and War*, Routledge, 2022.

of these fighters have gone to Syria to collaborate with the YPG and YPJ against the Islamic State. The escalation of conflict in Turkey and the anti-PKK campaign initiated by Ankara have led to increased Paskaran attacks on Kurdish fighters, making the situation more challenging. Within this context, the mobilization of Iranian Kurdish women has become a central focus of the “Woman, Life, Freedom” movement, which began in Iran on September 16, 2022, following the tragic death of the young Kurdish woman, Mahsa Amini.

In recent decades, PKK and YPJ have shifted towards seeking a peaceful resolution²⁶ with central authorities in Ankara and Damascus. After widespread protests against compulsory headscarves have resulted in a new wave of repression against Kurdish movements by both Turkish and Iranian authorities in Iranian Kurdish provinces, the PKK made a unanimous decision on May 12th, 2025 to follow its leader’s advice and pursue a complete dissolution of the organization²⁷.

3.1 Ideology, objectives, and the concept of ‘Jineology’

The term “Jineology” is derived from the Kurdish word “Jin,” which means “woman”. It was coined by Abdullah Öcalan in order to refer to the study and understanding of women’s issues and the struggle for gender equality²⁸. Jineology is a concept developed within the broader Kurdish liberation movement and aims to address the root causes of women’s oppression while promoting their emancipation. According to Öcalan, Jineology is a multidimensional approach that combines social theory, historical analysis, and political practice to challenge patriarchal structures and establish a society based on gender equality²⁹.

It recognizes the interconnectedness of gender, class, and ethnic struggles and seeks to overcome the hierarchical and oppressive power relations present in contemporary society.

Jineology emphasizes women’s participation in all areas of life, including politics, economics, culture, and education. It challenges and aims to transform traditional gender roles, norms, and practices that perpetuate women’s subordination and discrimination³⁰. Through education, awareness-raising, and organization, Jineology seeks to empower women, promote their agency, and provide them with the tools to confront and overcome the barriers they face. Within the Kurdish movement, Jineology has significantly impacted the role of women, both in the armed struggle and in society at large³¹. It has led to the establishment of women’s councils, cooperatives, and educational institutions that provide platforms for women’s voices, decision-making, and empowerment.

²⁶ S. Žižek, *Abdullah Öcalan is the Mandela of our time*, 2025, https://open.substack.com/pub/slavoj/p/abdullah-ocalan-is-the-mandelaof?utm_source=share&utm_medium=android&r=rqgxi.

²⁷ B. Mc Kernan, *Why has PKK leader called on group to dissolve – and why does it matter?*, in *The Guardian*, 2025, <https://www.theguardian.com/world/2025/feb/27/why-has-pkk-leader-called-on-group-to-dissolve-and-why-does-it-matter-turkey-abdullah-ocalan>.

²⁸ M. L. Düzgün, *Jineology in Journal of Middle east women’s studies*, 2016, 284-287; H. Cetinkaya, *Justice, rights-politics, and the coloniality of knowledge production: critical lessons from Rojava and the Jineoloji movement towards liberating life*, in *The International Journal of Human Rights*, latest articles, 2025, 1-26.

²⁹ M. L. Düzgün, *Jineology*, cit.

³⁰ A. Öcalan, *Democratic Confederalism*, Transmedia Publishing Ltd., International Initiative Edition, 2011.

³¹ Ö. Çaha, *The Kurdish Women’s Movement: A Third-Wave Feminism Within the Turkish Context*, in *Turkish Studies*, No. 3, 2011, 435-449; D. Dirik, *Feminism and the Kurdish Freedom Movement*, in *Kurdish Question*, 2015 <http://kurdishquestion.com/oldarticle.php?aid=feminism-and-the-kurdish-freedom-Movement> (edited version of the presentation *Dissecting Capitalist Modernity—Building Democratic Confederalism*, Conference in Hamburg, Hambourg University, April 3-5, 2015); D. Dirik, *The Kurdish Women’s Movement: History, Theory, Practice*, Pluto Press, 2022.

Women's participation in the armed branches of the Kurdish movement, such as the Women's Defense Units (YPJ) in Northern Syria, is also influenced by the principles and ideology of Jineology³². Jineology has gained attention not only within the Kurdish movement but also in broader feminist and academic circles³³. Its focus on women's agency, self-defense, and collective organization has inspired discussions and debates on women's liberation and gender equality³⁴. However, it is important to note that Jineology is a concept associated with the PKK and its ideological framework, and interpretations and applications may vary across different contexts and perspectives. Overall, Jineology represents a comprehensive approach to addressing women's issues and promoting gender equality within the Kurdish liberation movement³⁵. It emphasizes the necessity of understanding and challenging power dynamics and oppression to create a more equitable and just society for all.

Additionally, the armed struggle waged by Kurdish female fighters posed significant challenges for the women's and feminist movements within the organization³⁶. The movement has faced repression and violence, which has directly affected female activists. Female fighters have been imprisoned, killed, or subjected to various forms of violence in Turkey. The pervasive climate of repression and conflict can make it difficult for women's and feminist movements to operate freely and advance their goals³⁷.

Furthermore, the focus on the YPJ's fight for Kurdish autonomy can overshadow the attention given to its feminist goals. In both internal and external discussions about the YPJ, the focus is often on the political struggle rather than specific goals for gender equality³⁸. This can lead to limited recognition and support for the women's and feminist movements within the organization, hindering their progress and impact.

Overcoming deeply ingrained patriarchal norms, navigating the complexities of armed struggle, and combating the overshadowing of feminist goals are all obstacles that require persistent efforts to achieve lasting change and gender equality within Kurdish society and the broader context³⁹. The Kurdish women movement has played a significant role in challenging and transforming patriarchal structures within Kurdish society. By addressing gender inequalities and advocating for women's rights, the movement has sought to dismantle oppressive norms and empower Kurdish women. The key strategies employed by the movement to promote gender equality and women's rights include grassroots mobilization, education, and self-defense initiatives.

Grassroots mobilization has been a central strategy used by the women's movement within both YPJ and PKK. Through organizing and empowering women at the community level, the movement creates spaces for women to voice their concerns, participate in decision-making processes, and challenge gender-based violence and discrimination⁴⁰. This strategy aimed to foster solidarity among women and raised awareness of women's issues, ultimately challenging patriarchal power structures within Kurdish society.

³² M.L. Düzgün, *Jineology*, cit.

³³ M. Casier and J. Jongerden, *Understanding today's Kurdish movement: Leftist Heritage, martyrdom, democracy and gender*, in *European Journal of Turkish Studies*, No. 14, 2012.

³⁴ S. Ataoğlu, *Kurdish women's movement*, Research report, Marmara University, 2014.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ A. Novellis, *The Rise of Feminism in the PKK: Ideology or Strategy?*, in *The Journal of Critical Global South Studies*, No. 1, 2018, 115-133.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ H. Çağlayan, *Women in the Kurdish Movement. Mothers, Comrades, Goddesses*, Palgrave MacMillan, 2020.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ I. Kaser, *The Kurdish Women's Freedom Movement: Gender, Body Politics and Militant Femininities*, Cambridge University Press, 2021.

Education has been another crucial strategy used by the women's movement. The establishment of women's academies and training camps by the YPJ in Rojava has provided Kurdish women with opportunities for education, skill development, and critical thinking. By promoting feminist consciousness and challenging traditional gender roles, these educational initiatives have played a significant role in transforming societal attitudes and norms that perpetuate discrimination against women. Furthermore, the inclusion of women in armed resistance has been a notable strategy employed by the women's movement within the YPJ. By actively participating as fighters alongside male comrades, women challenge traditional gender roles and break the notion that armed struggle is exclusively male territory⁴¹. This inclusion not only expands women's participation but also challenges societal perceptions of women's capabilities and roles within Kurdish society.

The contributions and impacts of the women's movements on the Kurdish society have been multifaceted. Within the context of armed resistance, the participation of women as fighters has expanded their roles and challenged gender norms, inspiring generations of Kurdish women to join the struggle for their rights and the broader fight for Kurdish liberation⁴².

In terms of social transformation, the women's movement within the YPJ has made significant contributions. The establishment of women's cooperatives has provided economic empowerment and financial independence for Kurdish women, breaking free from traditional gender roles and fostering solidarity among women⁴³.

Additionally, the movement has raised awareness about gender equality and women's rights, challenging patriarchal structures within Kurdish society⁴⁴. These contributions intersect with broader feminist movements by providing valuable examples of women's agency and activism, contributing to the global discourse on women's empowerment and social justice. The Kurdish women movement has been instrumental in challenging patriarchal structures, promoting gender equality, and empowering Kurdish women. Through grassroots mobilizations, education, and inclusion in armed resistance, the movement has made significant contributions to Kurdish society, both within the context of armed resistance and in terms of broader social transformation. These contributions intersect with broader feminist movements by providing insight and experiences that contribute to global efforts for gender equality and social justice.

Thus, it is possible to affirm that the Kurdish women's movements are based on an ideology that combines elements of Kurdish nationalism, socialism, and feminism⁴⁵. These movements believe that the liberation of women is inseparable from the broader struggle for Kurdish liberation Öcalan 2013⁴⁶. They actively promote gender equality, women's rights, and social justice, prioritizing grassroots mobilization, education, and self-defense as essential strategies⁴⁷.

Their objectives include challenging traditional gender norms, increasing women's political participa-

⁴¹ I. Kaser, *The Kurdish Women's Freedom Movement*, cit.

⁴² N. Al-Ali, I. Kaser, *Beyond Feminism? Jineolojî and the Kurdish women's freedom movement*, Cambridge University Press, 2020.

⁴³ J. Jongerden J., G. Kaya, *Gender and Identity Construction: Women of Central Asia, the Caucasus, and Turkey*, Brill, 2012, 173-195.

⁴⁴ I. Kaser, *The Kurdish Women's Freedom Movement*, cit.

⁴⁵ D. A. Snow, *Framing and social movements*, in D. A. Snow, D. della Porta, B. Klandermans and D. McAdam (Eds.), *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements*, Wiley-Blackwell, 2013; N. Al-Ali and I. Kaser, *Beyond Feminism? Jineolojî and the Kurdish women's freedom movement*, Cambridge University Press, 2020.

⁴⁶ A. Öcalan, *Liberating Life: Woman's Revolution*, International Initiative Publishing, 2013.

⁴⁷ N. Al-Ali, I. Kaser, *Beyond Feminism?*, cit.

tion, and eliminating violence against women. At the heart of these movements is the conviction that women's liberation and Kurdish liberation are deeply intertwined. They emphasize that achieving true freedom for the Kurdish people requires addressing gender inequality and dismantling the oppressive structures that marginalize women⁴⁸. By advocating for gender equality, these movements seek to ensure that women have equal opportunities and rights in all aspects of life. Grassroots mobilization is a crucial aspect of their ideology and strategy. They focus on organizing and empowering women within the community, encouraging active participation and collective action⁴⁹.

Through community involvement, these movements aim to raise awareness about women's issues, build solidarity, and foster a supportive environment for women's rights activism. Education also plays a vital role in their approach. They strive to inform both women and men about gender equality, feminism, and the significance of women's rights. By challenging traditional gender roles and promoting feminist awareness, they seek to transform societal attitudes and norms that perpetuate discrimination against women.

In the case of Rojava, the action of the women's organization called Kongreya Star, is essential for understanding the feminist approach to establishing peace, which requires actively rebuilding social relationships. Founded in 2005 as Yekitiya Star (Union of the Star), in February 2016, on the occasion of its sixth congress, it was renamed Kongreya Star (Congress of the Star). Women in Rojava engaged in social, political, or military activities are also members of Kongreya Star, and their aim is to politically educate the entire society. To this end, they periodically visit women in their homes to involve them and make them aware of the revolution and its principles, offering them training courses on the theme of communes and councils, and distributing newspapers, both in Arabic and Kurdish, containing articles on the history of women and analysis of the so-called "democratic family" and any new laws passed on family issues. The women of Kongreya Star also investigate and document cases of domestic violence, cases in which husbands abandon their wives and do not pay alimony and child support, and cases of early marriage⁵⁰.

The Mala Jin, or Women's Houses, also work on this issue. Often housed in the same building as Kongreya Star, women can go there to seek protection and help and to discuss their problems. A fundamental turning point was the approval, in October 2014, of the Women's Law, consisting of 26 articles, written by Kongreya Star and approved by Desteya Jin, the office of the Executive Council dedicated to women. This measure abolished honor killings, i.e., the substantial right of a husband to kill his wife accused of adultery, forced marriage and marriage with minors, marriage with blood relatives, polygamy, and reparatory marriage. It also abolished discrepancies between men and women in terms of inheritance, made it possible to divorce within a month and remarry within six months, and allowed children over the age of fifteen to decide independently which parent to live with⁵¹. In this sense, it is clear that Jineoloji is not merely "women's studies" but an alternative knowledge system developed against the totalitarian and male-dominated structure of modern society. It proposes the reconstruction

⁴⁸ S. Ataoğlu, *Kurdish women's movement*, 2014, cit.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ M. Knapp, A. Flach, E. Ayboga, *Revolution in Rojava. Democratic autonomy and women's liberation in Syrian Kurdistan*, Pluto Press, 2016, 118-122.

⁵¹ B. Güneş, *The Multilayered Nature of Peace Building. Peace and Democratic Society Building from a Jineoloji Perspective*, 2025, <https://jineoloji.eu/en/2025/12/08/3-the-multilayered-nature-of-peace-building-peace-and-democratic-society-building-from-a-jineoloji-perspective/>.

of knowledge on historical, mythological, philosophical, sociological and ethical foundations. So it is in this framework of action that self-defense is an important goal of these movements. They recognize the necessity of protecting women from violence and actively work to eradicate various forms of violence against women, including domestic violence, honor killings, and systemic oppression⁵². By promoting self-defense and self-empowerment, they aim to create safer environments for women and confront the structures that enable gender-based violence⁵³.

4. THE EMPIRICAL STUDY

4.1 Methodology

This research investigates the evolution of Kurdish women's movements, particularly in the urban districts of Kobane and Tall Abyad in Northern Syria. This focus is due to the significant level of politicization and mobilization among Syrian Kurds in recent years. Additionally, some fieldwork has been conducted in Diyarbakir and Sanandaj, in Turkey and Iran, reflecting the increasing mobility of Kurdish women fighters in the region.

In order to select YPJ fighters for the interviews, higher-ranking commanders served as gatekeepers. Our first interaction was with YPG Commander Diane at the Tall Abyad frontline in June 2015, just days before the liberation of the town from IS supporters. He had spent his youth in Lebanon and was in contact with Abdullah Öcalan during Öcalan's exile to Syria (1980–1998). He had previously served as a YPG commander during the 2014 battle for the liberation of Kobane. He actively contributed to the selection process of the female interviewees.

Shortly after, we met YPJ Commander Rangin at the YPJ headquarters in Kobane, also in June 2015, after the liberation of Tall Abyad. Rangin joined the YPJ in 2013 and had previously managed a local cooperative focused on women's rights.

In the initial stages, both commanders were instrumental in organizing the interviews. They both guaranteed safe access to the fieldwork research for the interviewers. Their role was to select female members of the YPJ, regardless of their prior involvement in grassroots movements, using a 'snow-ball-sampling' technique. This allowed participants to recommend others for the study, which aimed to analyze the evolution of local social movements before and after the IS occupation of Kobane in 2014, the reasons and extent of mobilization and demobilization within these movements in the context of peace and cooperation with other opposition groups, the levels of political participation, the dynamics between male and female group members, and the transformation of civilian movements into a paramilitary and subsequently a fully armed force. At the conclusion of the interviews, we conducted debriefing sessions with the gatekeepers to discuss group dynamics and the findings from the sessions.

The interviewees expressed security concerns about their participation, leading to the decision to anonymize all participants, each of whom was assigned an identification number. The interviews were

⁵² N. Begikhani, H. Wendelmoet, N. Weiss, *Theorising women and war in Kurdistan: A feminist and critical perspective*, in *Kurdish studies*, No. 1, 2018, 18-24.

⁵³ V. Dean, *Kurdish female fighters: the Western depiction of YPJ combatants in Rojava*, in *Glocalism: Journal of Culture, Politics and Innovation*, No. 1, 2019.

held in distinct sessions at the Tall Abyad frontline, the YPJ headquarters in Kobane, as well as in Diyarbakir and Sanandaj. From the outset, there was significant interest among the female fighters. However, several challenges arose later in the research process. Issues included access to the field during combat, scheduling around soldiers' daily shifts, concerns about landmines, and the Turkish authorities' aggressive refusal to grant official permissions to enter Syria. Initially, access to both male and female fighters was mediated by unit commanders who encouraged their full participation in the research, despite the ongoing battle against IS. Over time, the interviewees became independently involved in the study.

Thus, this research is based on 47 semi-structured interviews with Syrian female participants, comprising younger individuals (24) and elders (23), including Kurdish fighters (28) and non-fighters (19). The interviews, conducted in English and Kurdish with the help of a translator, involved members of the PKK (14), YPJ (Women's Protection Units - Yekîneyên Parastina Jin) (25), and other groups, such as the Democratic Union Party and the Kurdistan Free Life Party (8). The research was conducted between 2014 and 2019 in various localities: Syria (Kobane and Tall Abyad), Turkey (Diyarbakir), Iran (Sanandaj).

5. FINDINGS

5.1 Hierarchy and Organization

In the context of the war in Northern Syria, voluntary networks of self-defense groups, forged in an increasingly hostile environment of political participation, evolved into a more structured military force to confront the growing emergence of jihadist fighters. This process entailed a stronger level of hierarchical organization and the institutionalization of daily practices, at both the military and civilian levels, that would probably never be needed in a less chaotic context. These soldiers were working to manage and defend Kobane and its surroundings, sometimes with similar tasks or duties that overlapped with the security and political apparatus. Commander Diane confirmed this when he defined his unit as «soldiers for the government of Kobane and the protection of the border»⁵⁴.

This situation determined the need for a very structured division of duties and a continuous mobilization of the local Popular Committees that still work simultaneously as service providers and self-defense groups. For example, groups of armed and unarmed men and women have been present at the crossroads of small alleys, helping ordinary citizens reach their homes during the night due to the almost complete lack of electricity. These often are the *heremi*: nonprofessional volunteers in plain clothes, involved in Popular Committees, and protecting their villages, towns, or neighborhoods. Meanwhile, the YPG/YPJ are male and female professional fighters in military uniforms engaged in armed attacks to protect their borders. *Asayiş* is the internal security or police, made up of both men and women, dressed in military uniforms, separate from the YPJ. «First of all, there are local self-defense units (*heremi*), then professional fighters, and finally resistance units. Often, men leave self-defense units to join the YPG/YPJ», as Commander Diane explained⁵⁵.

As with many female fighters, Commander Rangin was not involved in the Popular Committees or

⁵⁴ Interviewee 1, Tall Abyad, 2015.

⁵⁵ Interviewee 1, Tall Abyad, 2015.

within the internal police units (*Asayy*) before joining the YPJ. «I joined the YPJ initially at a professional level. Many others began as *heremi*. I did not work within the Popular Committees before joining the YPJ», a female YPJ fighter explained⁵⁶. The actual experiences of the other fighters within this unit were different, as confirmed by our interviewees. Some participants never reached professional status, and they still are part of a unit as local self-defense volunteers, while others were *heremi* before joining the YPJ: «*Not all of us will be YPJ for all their lives. I began as a person in my neighborhood defending and controlling our area [heremi]*»⁵⁷.

On the other hand, Commander Rangin was involved in the Popular Committees before joining the YPJ: «I have been working for Rojava before joining the YPJ»⁵⁸. Rangin defined herself as a revolutionary: «I am ready to fight everywhere. I am a woman of the revolution»⁵⁹. Given her long training with the PKK's commanders in Lebanon, she defended the PKK and its principles rooted in women's liberation: «The PKK fought for land and freedom. They fight for the concept of freedom for women and the human being»⁶⁰.

Regarding the composition and age of the members of this YPJ unit, it is mixed in terms of ethnic origin, although Kurdish fighters have often been accused of excluding other ethnic groups (Graeber 2017)⁶¹. These soldiers are very young, both men and women, and unmarried. After joining YPG/YPJ, they cannot marry each other. This is not the case at the *heremi* level: «There are both Kurds and Arabs. We fight together [men and women]. Everything happens in friendship, but the soldiers cannot marry. For women fighters, to be part of the YPJ is more important than marriage. However, the local components [*heremi*], as nonprofessional self-defense groups, are often married people»⁶².

Especially within the female units, the evolution of these self-defense groups has not necessarily led to the formation of a conventional army: «We are like every other army; we depend on the ideology of Abdullah Öcalan. But we are not only an army. We are a defensive army»⁶³.

However, it is still problematic to state exactly at what stage of the Syrian war these groups changed their nature and transformed themselves from nonviolent defenders into armed defensive units: «At the beginning of the uprisings, we did not carry weapons. We depended only on the support of ordinary people, not on weapons»⁶⁴, as a female PKK fighter explained.

This often happened when the Syrian regime withdrew from the northern regions between 2012 and 2013. During this period, the commanders of the YPG/YPJ officially announced their armed struggle. As Commander Rangin recalls: «After the liberation of northern Syria by the Syrian regime, we took many weapons. Everything changed. At the end of 2012, we announced the beginning of our armed struggle. Later, in the Jazira and Kobane provinces, we seized weapons. Only in 2014, we received several Kalashnikovs from abroad, while some foreigners joined our units»⁶⁵.

In the initial participation of local volunteers in self-defense groups, the concept of legitimate de-

⁵⁶ Interviewee 4, Kobane, 2015.

⁵⁷ Interviewee 5, Kobane, 2015.

⁵⁸ Interviewee 2, Kobane, 2015.

⁵⁹ Interviewee 2, Kobane, 2015.

⁶⁰ Interviewee 2, Kobane, 2015.

⁶¹ In October 2015, the Syrian Democratic Forces (SDF) were founded. They represent a multi-ethnic and multi-religious alliance that includes Kurds, Arabs, Assyrian, Armenian, Turkmen, and Circassian fighters.

⁶² Interviewee 2, Kobane, 2015.

⁶³ Interviewee 5, Kobane, 2015.

⁶⁴ Interviewee 2, Kobane, 2015.

⁶⁵ Interviewee 2, Kobane, 2015.

fense was vital. «If someone attacks you, you have to attack them for legitimate defense, positive or active defense. If the attacks intensify, we intensify the attacks, too. The target is to protect ourselves before the enemy attacks», a YPJ female fighter explained⁶⁶.

This seems to be not only a military aim but also a political one for these YPJ members. For example, when these soldiers liberated Tall Abyad from IS (2015), they lifted the flag of their army as a symbol of political and military power in Kobane Canton. «Sometimes we attack militarily, but we resist politically. The political and military defenses overlap», as a YPJ fighter explained⁶⁷.

Most of the interviewees were politically or emotionally involved in the Syrian civil war before joining the YPJ. It seems that if, at an initial stage, they joined local committees only intending to protect their homes from a lack of security, following the emergence of IS and its permanent occupation of Kobane, the same individuals would be highly motivated to be part of the armed struggle. Some were motivated by the killing of a relative by the jihadists: «I was a member of the democratic youth of PYD before joining the YPJ. My mother works for a local institute that supports the families of martyrs», a YPJ fighter highlighted⁶⁸.

«One of my brothers is a martyr», a YPJ fighter said⁶⁹. «I came from Lebanon to Syria when I found out about the IS attacks», another YPJ fighter explained⁷⁰. «I worked for PYD before joining YPJ», a female fighter explained⁷¹. «The PKK is expanding and becoming stronger in the region. And this scares the imperialist forces»⁷², said a YPJ fighter. «They do not want the Kurds to be free and autonomous, but to remain as slaves», said a YPJ activist who moved from Rojava to fight in Iraqi Kurdistan after the Turkish bombing of the PKK (2015)⁷³.

The main reason to be part of the fight against the jihadists appeared to be to protect their land from IS: «IS is our biggest problem»⁷⁴, a female PKK fighter said. «We fight to protect our land. We fight against IS to free our land and for our rights. This does not mean fighting only for the Kurds, but for the freedom of everybody»⁷⁵, a YPJ female fighter explained⁷⁶. «I fight because I want my family back. They escaped to Turkey after the IS attacks»⁷⁷, a YPJ fighter stated.

However, this has nothing to do with religious motivation: «They [IS] do things in the name of Islam, but this is not right. No religion says to shoot another man. They are not humans; they are monsters. They do not represent Islam»⁷⁸, commented a YPJ female fighter.

The Assad regime did not have a better reputation among these YPJ soldiers, although they were more careful in their judgments: «He [Assad] was controlling us»⁷⁹, a YPJ fighter stated. Regarding female fighters, they seemed to have as their first objective the defense of their people and women in more

⁶⁶ Interviewee 23, Kobane, 2015.

⁶⁷ Interviewee 24, Tall Abyad, 2015.

⁶⁸ Interviewee 25, Kobane, 2015.

⁶⁹ Interviewee 37, Tall Abyad, 2015.

⁷⁰ Interviewee 33, Tall Abyad, 2015.

⁷¹ Interviewee 38, Tall Abyad, 2015.

⁷² Interviewee 39, Tall Abyad, 2015.

⁷³ Interviewee 40, Diyarbakir, 2016.

⁷⁴ Interviewee 41, Tall Abyad, 2015.

⁷⁵ Interviewee 42, Tall Abyad, 2015.

⁷⁶ Interviewee 39, Tall Abyad, 2015.

⁷⁷ Interviewee 43, Tall Abyad, 2015.

⁷⁸ Interviewee 18, Kobane, 2015.

⁷⁹ Interviewee 15, Kobane, 2015.

general terms: «We fight to protect our people»⁸⁰, a YPJ fighter explained. «I fight for the Kurdish people and the martyrs»⁸¹, a YPJ female fighter said.

Many of those YPJ fighters considered IS and Turkey to be allies: «The jihadists are monsters, and Turkey had a great responsibility to help them»⁸², stated a female PKK fighter. «IS is the first enemy of women»⁸³, a YPJ fighter explained. «In Shingal, the jihadists were so aggressive against women; it is our duty to fight them»⁸⁴, a PKK fighter said. As a YPJ soldier added: «After three months of training, I can fight all over the Kurdish region. I am fighting for the freedom of my land»⁸⁵.

Many of these female fighters felt abandoned by their so-called foreign allies. For example, the commander of this YPJ unit did not consider the support given at that stage by the airstrikes of the US-led coalition as effective. As Commander Rangin stated: «If the coalition would like to bomb a cigarette, they do. But if we ask them to bomb an IS target, they often do not listen to our requests»⁸⁶.

However, at the lower level, the interviewees considered the US strikes helpful while highlighting that the real enemies were the Turks: «They [the US-led coalition] are helping us»⁸⁷, a YPJ fighter said. «Our [Kurds' biggest enemies are the Turks»⁸⁸, a PKK fighter explained. Turkey supports IS. They opened the borders to let the IS fighters escape when we attacked them»⁸⁹, a female fighter affirmed. «The US coalition is helping, but they could do much more»⁹⁰, a YPJ fighter said.

However, the engagement of the YPJ soldiers did not end with the liberation of Rojava from IS after the liberation of Raqqa (2017). «During and after the liberation of Kobane, we had to free and control the townhouse by house, road by road. Jihadists were always 10 miles from us. Later, we have been involved in the liberation of other parts of the canton to connect it with Jazira Provinces»⁹¹, commander Rangin explained.

Finally, some of those female fighters appeared to be willing to continue as civilians, and others as combatants in different mobilized areas, such as Rojhalat (Iranian Kurdistan). «I will be a combatant after the war, too. I will work for my town and my country»⁹², a YPJ fighter asserted. «I joined YPJ, but this will not continue until the end of my life, as I am not a professional soldier»⁹³, a YPJ fighter highlighted. «I strongly support the ongoing fight of the Kurdish Iranian women within the 'Women, life, freedom' movement»⁹⁴, a PJAK female activist stated.

Nonetheless, all of them will pursue the defense of their political behavior as imbued by Öcalan's books and experiences. «Only Öcalan's philosophy brought us to this level. He allowed us to know who we were. He made us understand our culture»⁹⁵, a PKK female fighter noted. «Öcalan's theory is for all

⁸⁰ Interviewee 16, Kobane, 2015.

⁸¹ Interviewee 17, Kobane, 2015.

⁸² Interviewee 6, Kobane, 2015.

⁸³ Interviewee 7, Diyarbakir, 2016.

⁸⁴ Interviewee 8, Diyarbakir, 2016.

⁸⁵ Interviewee 9, Diyarbakir, 2016.

⁸⁶ Interviewee 2, Kobane, 2015.

⁸⁷ Interviewee 11, Tall Abyad, 2015.

⁸⁸ Interviewee 12, Tall Abyad, 2016.

⁸⁹ Interviewee 13, Diyarbakir, 2016.

⁹⁰ Interviewee 14, Diyarbakir, 2016.

⁹¹ Interviewee 2, Kobane, 2015.

⁹² Interviewee 29, Kobane, 2016.

⁹³ Interviewee 38, Kobane, 2019.

⁹⁴ Interviewee 44, Sanandaj, 2019.

⁹⁵ Interviewee 47, Kobane, 2015.

nationalities»⁹⁶, a YPJ fighter said.

5.2 Women as Fighters

Despite critically assessing the militarization of Kurdish women in Northern Syria, as a result of the interviews, female fighters (YPJ) in Rojava appeared to be very well trained by their supervisors, as confirmed by Commander Rangin: «The more educated women often enter directly as professional combatants. In meetings, we spend time discussing and self-criticizing. To fight, women must know why and what to fight for. For this reason, we begin with ideological and academic preparation, because every YPJ fighter must know her self»⁹⁷. However, according to the commander of this YPJ unit, there are more men than women working as local volunteers (*beremi*): «There are more men than women at the first level of involvement. Women usually join at a professional level»⁹⁸. Therefore, there is a very noticeable participation of women, compared to Popular Committees in other MENA countries, within both self-defense groups and resistance units. They are all imbued with feminism and are highly politicized⁹⁹.

As Commander Rangin explained describing daily practices of women's participation in a context of war: «We depend on ourselves and benefit from the experiences of everyone. Women at home protect the essentiality of women. Our fight is as women (no matter if Kurdish, Syrian or European) and for a nationality that identifies with democratic autonomy and is opposed to the concept of state. During the fighting for Shingal, for example, women went to save other women. At Til Temir, the YPJ fighters went to save Arab women. We went to save dozens of captive women in villages occupied by IS»¹⁰⁰. «We stand for feminism, gender equality, and workers' rights», a female HDP militant highlighted¹⁰¹.

According to the interviewees, the equality between men and women fighters is an essential part of the political formation of the combatants, as well as their sexual awareness. «Love is essential; it is part of everyone's instinct. The philosophy of death is a way of life. In past times, everyone knew death could come quickly; now it is different, and this disconnects us from nature and does not allow us to accept the idea of death. Religion exploits death: if you are a martyr, you go to heaven. For us, love and death are in contradiction», Commander Rangin explained¹⁰².

This discourse is closely related to an often-idealized military and communitarian lifestyle: «When we discuss this, it is to search for a new military, communitarian and quotidian life. Women are not meant to have only children. We want to reform and renew the community. Thus, we also talk a lot about sexuality»¹⁰³. According to Rangin, this approach does not result in conflicts with the hierarchy or with male commanders: «Some men do not accept that their commanders may be women. If in this context women are soldiers, it is not in vain. We have to fight against the concept that many male comrades have of women. When we talked about this with a YPG soldier, it often happened that he changed his mind

⁹⁶ Interviewee 45, Kobane, 2015.

⁹⁷ Interviewee 2, Kobane, 2015.

⁹⁸ Interviewee 2, Kobane, 2015.

⁹⁹ M. Knapp, A. Flack and E. Ayaboga, *Revolution in Rojava*, cit.

¹⁰⁰ Interviewee 2, Kobane, 2015.

¹⁰¹ Interviewee 3, Diyarbakir, 2015.

¹⁰² Interviewee 2, Kobane, 2015.

¹⁰³ Interviewee 2, Kobane, 2015.

and understood that the men's units exist because the YPJ exists and not vice versa»¹⁰⁴.

As confirmed by our interviewees, the main difference between men and women fighters, as YPG/YPJ soldiers, is that the former appeared to be more educated, some of them having completed secondary school or wanting to study at university after leaving the YPJ. The YPJ's headquarters in Kobane were very well organized and clean compared to male units. Some of these women fighters were previously married and later decided to join the YPJ: «Sometimes we are forced to refuse the request to join the unit of female fighters because some women wanted to leave their children alone to be part of our group. In the local Women's Houses [Mala Jin], there are crèches and other facilities for the children of the fighters. Many couples, both men and women, are fighting in their respective units while there are families in which men are ordinary workers and women are fighters»¹⁰⁵.

In addition, women who wear the hijab are also accepted: «If she [a potential YPJ fighter] is convinced to wear it, we do not complain. Many YPJ fighters wear the hijab. In the Commanders' Council, women are wearing the hijab»¹⁰⁶.

Therefore, according to the interviewees, women are the key to understanding the peculiar system of both political management and security defense in Kobane. As Commander Rangin highlighted: «The YPJ is not a military auxiliary. Many of our female fighters have been blown skywards by mines; they are commanders (the majority of them) of male units. There is plenty of autonomy regarding this. We have mixed battalions; in almost all battalions, there are co-commanders. In every army, men attack without considering the values of this community, while women, as fighters, give up doing so. For example, if Kurdish fighters do not commit ethnic cleansing after the capture of a city, this is mainly because our influence prevents errors from being committed»¹⁰⁷.

6. CONCLUSION

This research focuses on the Kurdish women movements in Northern Syria, which has provided an unprecedented platform for women to challenge traditional gender norms and actively participate in all aspects of Kurdish society. Kurdish women have historically been central to both armed and unarmed organizations, particularly during significant upheavals and military campaigns.

This was especially evident after 2012 in the context of the war in Northern Syria, where women engaged in grassroots mobilizations and participated in armed struggles to protect their neighborhoods against the growing threat of jihadist fighters. From the PKK to the Women's Protection Units (YPJ) and other regional Kurdish groups, women's movements have played an essential role in paramilitary organizations. These women's groups were crucial in forming armed entities after the Syrian regime withdrew from Northern Syria in 2012, as commanders of these units officially announced their armed struggle.

This process led to a stronger hierarchical organization and the ongoing institutionalization of practices at both military and civilian levels, marked by significant women's participation within self-defense groups and resistance units. Initially, the female fighters joined local committees to protect their homes

¹⁰⁴ Interviewee 2, Kobane, 2015.

¹⁰⁵ Interviewee 2, Kobane, 2015.

¹⁰⁶ Interviewee 2, Kobane, 2015.

¹⁰⁷ Interviewee 2, Kobane, 2015.

due to security concerns, but they later became increasingly motivated to take part in the armed struggle, especially with the rise of ISIS fighters and their persistent occupation of Northern Syria.

By examining the women's movement as a long-term phenomenon in Syria, but also in Turkey, and Iran, we gain a clearer understanding of the importance of women's participation in mass uprisings, which were responses to military repression of peaceful and violent protests by grassroots organizations.

After 2012, the context of war also emphasized the growth of hierarchical structures in reaction to the outbreak of full-scale war in Syria and recent mobilizations in Iran. The women's and feminist movements in Rojava are rooted in a framework that combines Kurdish nationalism, socialism, and feminism. Their ideologies and objectives focus on achieving gender equality, women's rights, and social justice through grassroots mobilization, education, and self-defense. They are dedicated to challenging traditional gender roles, increasing women's political participation, and eliminating violence against women as integral parts of a broader struggle for Kurdish liberation, long before the formation of the YPJ.

In conclusion, the Kurdish women movement in Northern Syria has recently evolved significantly, influenced by a rich historical context and ideological objectives centered on equality and liberation, embodied in the concept of Jineology. Despite facing criticism for being militaristic and exclusionary due to their armed activities, the women's movement has made remarkable contributions to the Kurdish struggle and the newly formed organizations in Kurdish provinces. Their strategies have combined both armed resistance and social mobilization, showcasing the resilience and determination of Kurdish women.

The organizational structure of the women's movement within the YPJ is characterized by its autonomous and inclusive nature, allowing women to actively participate and lead. However, the movement faces numerous challenges, including patriarchal norms, social resistance, and opposition from jihadists and oppressive regimes. Despite these obstacles, the women's movement within the YPJ appeared to persevere, inspiring and empowering women not only in the Kurdish context but also serving as a source of inspiration for women's movements worldwide. Their ongoing struggle for gender equality and liberation remains an integral part of the larger Kurdish movement's pursuit of self-determination and social justice.

Future research will further analyze the impact of the Hayat Tahrir al-Sham (HTS) takeover in Syria in 2024 and Abdullah Öcalan's statement regarding the disarmament and dissolution of the PKK in 2025 on female Kurdish mobilizations in the country and the broader MENA region.

8 • 1 • 2026



**Retoriche geo-politiche e sicurezza
alimentare dopo la crisi dei prezzi del 2022**

Martino Tognocchi

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Saggi

RETORICHE GEO-POLITICHE E SICUREZZA ALIMENTARE
DOPO LA CRISI DEI PREZZI DEL 2022GEO-POLITICS, RHETORIC, AND FOOD SECURITY
AFTER THE 2022 PRICE CRISIS*Martino Tognocchi** ORCID: 0000-0003-2112-4670

ABSTRACT

[Eng.] This article examines how the 2022 global food crisis reshaped the discourse of major emerging powers on the international food politics. Using critical geo-politics, geo-economics, and discourse analysis, it investigates how China, Russia, Brazil, and India – key BRICS food producers – responded to food crisis. Despite being integrated into the global food system, these states increasingly frame food security in terms of national sovereignty, territorial control, and strategic autonomy. Geopolitical rhetoric has intensified around grain stocks, land acquisitions, and export controls, yet no alternative vision of the agri-food economy has emerged. These powers leverage globalization's contradictions to reposition themselves, often in collaboration with multinational corporations and financial actors.

Keywords: geopolitics – food security – crisis – capitalism – food regimes – space – discourse.

[It.] Questo articolo analizza come la crisi alimentare globale del 2022 abbia modificato i discorsi politici sulla sicurezza alimentare internazionale delle principali potenze emergenti. Utilizzando alcuni strumenti della geo-politica critica e della geo-economia e l'analisi del discorso, lo studio esplora le risposte di Cina, Russia, Brasile e India – principali produttori alimentari e membri dei BRICS. Nonostante la loro integrazione nel sistema alimentare globale, questi Stati inquadrano sempre più la sicurezza alimentare in termini di sovranità nazionale, controllo territoriale e autonomia strategica. Il discorso geopolitico si è intensificato attorno a temi come scorte di cereali, acquisizioni di terreni e controlli delle esportazioni, senza tuttavia proporre una visione alternativa dell'economia agroalimentare globale. Queste potenze sembrano piuttosto sfruttare le contraddizioni della globalizzazione per riposizionarsi, spesso collaborando con attori privati come corporations e fondi finanziari.

Parole chiave: geopolitica – sicurezza alimentare – crisi – capitalismo – regimi alimentari – spazio – discorsi politici – teoria critica.

* Martino Tognocchi è Post-doc Fellow presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Pavia, martino.tognocchi@unipv.it. L'articolo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco.

Questa ricerca è stata finanziata dal Ministero dell'Università e della Ricerca italiano nell'ambito dell'avanzamento delle liste di graduatoria finali del bando "PRIN 2022" (H53C24001310006/F53C24001270006).

Si ringraziano per i loro suggerimenti e le interessanti discussioni sul tema Marco Clementi, Philip McMichael e i membri del Centro Inter-universitario per lo studio della politica internazionale e della sicurezza alimentare dell'Università di Pavia.



SOMMARIO: 1. Introduzione. L'articolazione spaziale del sistema alimentare contemporaneo 2. Ordine internazionale e *global food regime*: gli immaginari spaziali della politica del cibo nel post-Guerra fredda 3. La «crisi globale» dei prezzi del 2022 e il ritorno delle retoriche geopolitiche 3.1 Tra sovranismo alimentare e geoeconomia dei grandi spazi: il caso della Russia 3.2 Autosufficienza, prevenzione ed espansione reticolare: il caso della Cina 3.3 Crisi, opportunità e opportunismi: i casi convergenti di Brasile e India 4. Riflessioni conclusive: dinamiche geo-politiche e *global food regime*.



1. INTRODUZIONE. L'ARTICOLAZIONE SPAZIALE DEL SISTEMA ALIMENTARE CONTEMPORANEO

Dagli anni Ottanta in avanti, con l'affermarsi di un sistema alimentare pressoché globale, sorretto da sempre più efficienti catene di produzione e da processi di rapida circolazione delle merci, la questione del cibo è progressivamente persa un fatto marginale della politica internazionale. In effetti, l'abbondante disponibilità di cibo nella maggior parte dei paesi occidentali e da qualche decennio anche ben oltre l'Occidente – si pensi che dal 1989 a oggi nei paesi definiti «in via di sviluppo» la dieta media individuale è aumentata di 700 kilocalorie al giorno¹ – ha portato a considerare l'anatema della scarsità, dato costante nella storia dell'umanità, come destinato ad essere definitivamente risolto dall'espandersi spaziale e temporale del binomio di mercato e democrazia².

Oggi, a più trent'anni di distanza da quel momento, alcuni segnali di declino e di una imminente fase di trasformazione di questo sistema sembrano inequivocabili. Il sistema alimentare globale ha mostrato di non essere più in grado di soddisfare tutte le esigenze di sicurezza alimentare degli attori della politica internazionale e alcuni dei processi di miglioramento avviatesi dopo la Guerra fredda sembrano aver imboccato traiettorie di segno opposto. Come mostra il rapporto annuale sullo stato della sicurezza alimentare *SOFI* 2024³ delle Nazioni Unite, dopo decenni di calo, dal 2014 la fame è tornata a crescere, con uno «scatto» significativo dopo tra il 2020 e il 2021. Nel 2023, sono stati 733 i milioni di persone che hanno sofferto per via della fame, mentre 2,33 miliardi hanno sperimentato livelli continui di grave insicurezza alimentare. Secondo i rilievi dell'IPC, l'unità della FAO che si occupa di identificare le forme più gravi di malnutrizione, dal 2010, si sono riaffacciate le carestie, prima in Somalia nel 2011 e poi nel Sud Sudan nel 2017⁴. Ma è stato tra il 2020 e il 2022 che i segni di cedimento del sistema globale si sono ampliati e intensificati ben oltre le aree più povere del pianeta. Complessivamente, i prezzi del cibo sono

¹ N. Alexandratos, J. Bruinsma, *World agriculture towards 2030/2050: the 2012 revision*, 2012.

² P. McMichael, *Updating Karl Polanyi's 'Double Movement' for Critical Agrarian Studies*, in *The Journal of Peasant Studies*, No 6, 2023, 2123-2144; C. Galli, *Spazio e politica nell'età globale*, in *Filosofia politica*, fasc. 3, 2000, 357-378; A. Colombo, *La disunità del mondo: dopo il secolo globale*, G. Feltrinelli, 2010.

³ FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2024: Financing to end hunger, food insecurity and malnutrition in all its forms*, 2024.

⁴ IPC Global Partners, *Integrated Food Security Phase Classification Technical Manual Version 3.0*, IPC Global Support Unit, 2019, <https://www.ipcinfo.org/ipcinfo-website/manual>.

cresciuti del 39% in poco meno di due anni, con cereali e oli vegetali che all'inizio del 2022 hanno quasi raddoppiato il loro costo. Rispetto ai primi anni Duemila, il ricorso a misure restrittive nel commercio alimentare ha conosciuto una crescita senza precedenti: tra il 2020 e il 2023 si è assistito a un proliferare di provvedimenti, con un totale di 96 misure restrittive nell'agroalimentare, accompagnate dal ritorno di sussidi interni, restrizioni commerciali e regimi di sanzione, sia verso soggetti commerciali, sia verso stati⁵.

Questi segnali non sono passati inosservati, specialmente fra i grandi produttori alimentari e le potenze regionali che, per prima cosa, hanno riportato la questione alimentare in una posizione di rilievo nelle strategie e poi hanno fortemente stigmatizzato l'estensione globale e l'interconnessione dell'attuale sistema alimentare, contestandone i fondamenti e l'impalcatura. Il riferimento allo spazio non è casuale, ovviamente. Qualsiasi decisione politica sul cibo è indissociabile da una considerazione dello spazio, della sua disponibilità, della sua qualità, della sua estensione e del suo valore simbolico⁶.

Questo articolo, combinando gli strumenti metodologici della *discourse analysis*⁷ – attenta al rapporto fra linguaggio ed esercizio del potere – con alcuni assunti epistemologici della *critical geo-politics* e *geo-economics*⁸, proverà ad analizzare come la crisi proteiforme iniziata nel 2020 e poi culminata nel 2022 con un vertiginoso aumento dei prezzi alimentari sia stata foriera di un cambiamento nei discorsi circa la politica alimentare internazionale e circa gli spazi di tale politica⁹. Un cambiamento che ha investito alcune costruzioni spaziali ormai consolidate nella politica internazionale – come quella della *global economy* e, più precisamente in ambito alimentare, del cosiddetto *global food regime* – rendendole oggetto di ri-articolazioni discorsive e riconfigurazioni spaziali che ne hanno ridefinito significati, funzioni e implicazioni politiche. Come emerge dai documenti ufficiali degli attori qui presi in esame – Russia, Cina, Brasile e India, quattro grandi potenze produttrici, integrate nelle catene di valore globali, ma anche considerate insoddisfatte dell'attuale distribuzione del potere internazionale – la crisi dei prezzi del 2022 ha ingenerato una proliferazione di riferimenti allo spazio e alla sua eterogeneità nelle strategie a disposizione di questi grandi produttori¹⁰. Per comprendere la portata di tali retoriche, non basta, infatti, focalizzarsi sull'aspetto più immediato di *policy*, ma è opportuno considerare come a sostenere tali retoriche siano precise costruzioni dello spazio. La produzione sociale e intellettuale dello spazio non è soltanto parte del nesso tra sapere e potere¹¹ che vede alcuni attori nella posizione di produrre configurazioni spaziali

⁵ World Trade Organization, *WTO members introduce 96 export restrictions in response to food and fertilizer crisis*, in *WTO News*, 2 marzo 2023, https://www.wto.org/english/news_e/news23_e/trdev_02mar23_e.htm; World Trade Organization, *WTO Trade Monitoring Report: Export restrictions remain high on food, feed and fertilizers*, in *WTO News*, 18 dicembre 2023, https://www.wto.org/english/news_e/news23_e/trdev_18dec23_e.htm; International Food Policy Research Institute (IFPRI), *COVID-19 Food Trade Policy Tracker*, IFPRI, 2020, <https://www.ifpri.org/project/covid-19-food-trade-policy-tracker>.

⁶ M. Clementi, M. Tognocchi, *La politica dell'abbondanza. Cibo, sicurezza alimentare e relazioni internazionali*, Mondadori Università, 2024, 190-198, books.google.com/books?id=VnTx0AEACAAJ.

⁷ N. Fairclough, *Critical discourse analysis and critical policy studies*, in *Critical Policy Studies*, 7, No 2, 2013, 177-197.

⁸ T. A. Van Dijk, *Discourse, knowledge, power and politics: Towards critical epistemic discourse analysis*, in *Critical discourse studies in context and cognition*, John Benjamins Publishing Company, 2011.

⁹ S. Moisiu, *Geopolitics/critical geopolitics*, in *The Wiley Blackwell Companion to Political Geography*, 2015, 220-234.; S. Moisiu, A. Paasi, *From Geopolitical to Geoeconomic? The Changing Political Rationalities of State Space*, in *Geopolitics*, 18, No 2, 2013, 267-283; G. O'Tuathail, *Critical Geopolitics: The Politics of Writing Global Space*, Univ Of Minnesota Press, 1996.

¹⁰ J. Clapp, *Food, Polity*, 2012, 2-4; M. Fairbairn, *Fields of Gold: Financing the Global Land Rush*, Cornell University Press, 2021; M. Fakhri, *Markets, sovereignty, and racialization*, in *Journal of International Economic Law*, 25, No 2, 2022, 242-2.

¹¹ Questo articolo, quindi, oltre ad innestarsi sul dibattito di relazioni internazionali relativo alla geopolitica delle risorse critiche (come, appunto, il cibo) cerca anche di contribuire, seppur tangenzialmente, al dibattito critico circa il ruolo dei BRICS nel sistema internazionale, si vedano per esempio R. Kiely, *The BRICs, US 'Decline' and Global Transformations*, Palgrave Macmillan, 2015; P. Bond, A. Garcia (Eds), *BRICS: An Anti-Capitalist Critique*, Pluto Press, 2015.

¹² G. O'Tuathail, *Critical Geopolitics: The Politics of Writing Global Space*, cit.; S. Dalby, *Critical geopolitics: discourse, difference, and*

e influenzare gli immaginari spaziali collettivi rispetto ad altri¹²; ma costituisce anche uno strumento retorico attraverso cui i decisori politici legittimano le scelte relative alla sicurezza alimentare, costruendo configurazioni spaziali che rendono pensabili e accettabili tali scelte politiche, come, appunto, quelle di chiusura, protezione delle risorse e ridefinizione delle interdipendenze globali.

2. ORDINE INTERNAZIONALE E *GLOBAL FOOD REGIME*: GLI IMMAGINARI SPAZIALI DELLA POLITICA DEL CIBO NEL POST-GUERRA FREDDA

Sebbene ordine liberale internazionale e globalizzazione non coincidano pienamente né sul piano spaziale né su quello temporale, è comunque possibile affermare che l'ordine liberale abbia attinto legittimità e slancio da alcuni presupposti ideologici della globalizzazione. Così, anche nell'ambito alimentare, quell'insieme di regole, istituzioni e relazioni emerso dopo Bretton Woods che ha permesso circolazione di cibo su scala globale – definito *global food regime* – ha rappresentato un elemento di stabilizzazione e di legittimità per il progetto dell'ordine liberale internazionale a guida americana. Infatti, dalla fine degli anni Novanta, il *global food regime*, è parso uno degli strumenti idonei per risolvere il problema della fame, ma anche per mantenere l'ordine politico nei paesi poveri attraverso un particolare intreccio tra agricoltura, paradigmi di consumo, dinamiche geopolitiche e circolazione di capitale e beni.

Come riconosciuto dai suoi critici, così come dai suoi entusiasti sostenitori, il *global food regime* era un progetto espansivo e dinamico, guidato dall'efficiente combinarsi di forze economiche, tecnico-scientifiche e sociali. L'economia fungeva da principale forza connettiva delle diverse aree del pianeta, il progresso tecnologico e scientifico fungeva da forza materiale propulsiva, mentre la società giocava il ruolo di campo di applicazione e integrazione di tali forze. L'idea del *global food regime* come progetto espansivo aveva due assunti spaziali chiave: da un lato, il ruolo egemonico degli Stati Uniti e di pochi altri paesi come Canada e Australia nell'approvvigionare a prezzi bassi tutti gli attori non autosufficienti – come già avvenuto durante la Guerra fredda grazie ai grani a basso costo come *soft power* –, dall'altro lato, le forze immateriali il ruolo attrattivo e integrativo del mercato verso le aree marginali del *global food regime*. Come spiega McMichael, tale calcolo geopolitico implicava una massiccia privatizzazione dei terreni coltivabili e una conversione di quelli non fertili: «dal 2006 tra i 15 e i 20 milioni di ettari di terreno agricolo – l'equivalente della superficie arabile totale della Francia' – sono stati presi di mira da investitori stranieri con cocktail di politiche economiche da applicare a tutti i paesi in tutte le circostanze – una concezione *fondamentalista* del rapporto fra economia e politica»¹³.

Il ruolo centrale degli Stati Uniti come grande esportatore di grani, come prevedibile, non fu altro che una fortunata congiuntura storica, destinata a non durare a lungo per ragioni sia economiche sia di sostenibilità; altri paesi subentrarono nella produzione, le scorte americane scesero vertiginosamente nel corso degli anni Duemila¹⁴. Mentre, a loro volta, le forze del mercato, sempre più legate all'economia finanziaria e inclini alla mercificazione del cibo, non tardarono a produrre asimmetrie e diseguaglianze e a rivelare le prime crepe del *global food regime*. Così, eventi strutturali come la crisi finanziaria del 2007-

dissent, in *Environment and Planning D: Society and Space*, 9, No. 3, 1991, 261-283.

¹² D. Gregory, *Geographical Imaginations*, Wiley, 1994.

¹³ P. McMichael, M. Schneider, *Food Security Politics and the Millennium Development Goals*, in *Third World Quarterly*, 32, No. 1, 2011, 119-139.

¹⁴ C. B. Barrett, D. G. Maxwell, *Food Aid After Fifty Years: Recasting Its Role*, Routledge, 2005, 34-39.

08 e la crisi alimentare ad essa seguita, o come per esempio le primavere arabe, si legarono a condizioni locali e regionali, come i rapidi tassi di crescita demografica e gli effetti della siccità e dei cambiamenti climatici, causando una repentina quanto inattesa inversione di rotta.

Dunque, dalla promessa di «un mondo senza affamati entro il 2015», come fiduciosamente dichiarava il Segretario delle Nazioni Unite Ban Ki Moon nel 2007, «dal 2010 una nuova era di crescente insicurezza alimentare» si preparava a minacciare l'ordine internazionale liberale¹⁵. La crescita dell'insicurezza alimentare cominciò a manifestarsi sia all'interno dei paesi – con un rapido abbassamento dei livelli nutrizionali nelle classi sociali più deboli e nelle aree urbane densamente popolate – sia tra i paesi – con forti differenze tra paesi ricchi e poveri.

3. LA «CRISI GLOBALE» DEI PREZZI DEL 2022 E IL RITORNO DELLE RETORICHE GEOPOLITICHE

La recente crisi alimentare del 2022 è stata più un passaggio di fase che un evento discreto¹⁶. Certamente, essa è stata innescata dall'imprevisto inizio delle ostilità in Ucraina nel febbraio 2022 e si è manifestata principalmente con quelli che il PAM ha definito «ripetuti shock economici perturbativi», nella forma di rapidi aumenti dei prezzi e di scarsità delle risorse sui mercati¹⁷. Ma la crisi è stata anche e soprattutto epifenomeno delle contraddizioni e della fragilità del *global food regime*. Benché descritta in Occidente come “crisi globale” del sistema alimentare, la crisi è stato un ulteriore strappo nel processo di laceramento della globalizzazione; infatti, la fenomenologia della crisi è stata tutt'altro che coestensiva con il globo. Come accaduto in precedenza con la crisi del 2007-08 e poi con quella del Covid-19¹⁸, anche la crisi dei prezzi del 2022 non è stata uniforme: nel cosiddetto *Nord Globale* ha prodotto effetti temporanei e marginali, mentre nei paesi poveri e altamente dipendenti dall'importazione di cibo ha prodotto effetti più profondi e più prolungati nel tempo.

Il fatto che la crisi abbia prodotto effetti diversi ha, ovviamente, causato anche reazioni diverse. Mentre da parte dei paesi Occidentali la crisi è stata rappresentata e diagnosticata con un approccio per larga parte moralizzante e con proposte tendenzialmente conservatrici nei confronti del sistema, altrove la crisi ha offerto la possibilità per tornare a parlare di politica del cibo e per farlo, anche facendo ricorso alla concettualità geopolitica.

Come si vedrà in questo paragrafo, gli attori principali di questo recupero della geopolitica sono – ancora una volta – gli Stati, ossia quelle strutture di potere che tradizionalmente utilizzano la geopolitica come lente critica per interpretare la politica internazionale e sono ancora i grandi protagonisti della politica alimentare. Accanto alla Federazione Russa – protagonista principale dello strappo più significativo all'ordine liberale internazionale e al suo modello economico con la guerra in Ucraina – attori come Russia, Cina, India e Brasile, hanno politicizzato lo spazio essenzialmente in due modi: sia come elemento di sussistenza nella sua semantica di valorizzazione del suolo, sia come elemento di conquista

¹⁵ A. Dupont, M. Thirlwell, *A New Era of Food Insecurity?*, in *Survival*, 51, No. 3, 2009, 72.

¹⁶ S. Mezzadra, B. Neilson, *The Rest and the West: Capital and Power in a Multipolar World*, Verso, 2024, 30-34.

¹⁷ WFP, *Rapporto globale sulle crisi alimentari: nel 2022 salite a 258 milioni le persone in stato di insicurezza alimentare acuta in 58 paesi*, 3 maggio 2023, it.wfp.org/comunicati-stampa/rapporto-globale-sulle-crisi-alimentari-nel-2022-salite-258-milioni-le-persone.

¹⁸ J. A. Tooze, *Shutdown: How COVID Shook the World's Economy*, Viking, 2021, 300-304.

e appropriazione, nella semantica della proiezione di potenza attraverso commercio e influenza¹⁹.

Nel riaffermarsi della logica geopolitica emerge tuttavia un aspetto inedito e di rottura. Le retoriche hanno solo in parte ricalcato il pensiero geopolitico dai toni naturalisti di fine Ottocento che vedeva lo stato come attore assoluto e autonomo. Le recenti retoriche hanno inserito nel discorso geopolitico alcuni elementi della geo-economia capitalistica²⁰. Quello che pare evidente è, infatti, una ibridazione fra considerazioni geopolitiche tradizionali e stato-centriche con una politicizzazione dello spazio post-statuale, fortemente influenzata dal ruolo degli attori privati economici (come le multinazionali che possiedono brevetti e diritti su tecnologie essenziali, o le *corporations* attive nei settori di produzione, logistica e distribuzione, o i fondi di investimento) quali teste di ponte per la proiezione di potenza, sia nella forma materiale di controllo dello spazio fisico, sia nella forma immateriale di controllo economico e finanziario. Questo tipo di discorsi impone infatti attenzione a come la crisi sia un evento fertile per la produzione di narrazione e contro-narrazioni, nelle quali la costruzione sociale e discorsiva dello spazio è un elemento cruciale nel nesso tra il sapere e il potere.

3.1 Tra sovranismo alimentare e geoeconomia dei grandi spazi: il caso della Russia

Da almeno un decennio, la Russia si è affermata come attore chiave nella politica alimentare grazie alla produzione di grano e fertilizzanti. Se le sanzioni del 2014 determinarono un calo nei rapporti con l'Occidente e un parziale riorientamento economico verso altri mercati, quelle imposte a partire dal 2022 hanno rappresentato uno vero e proprio spartiacque, inaugurando una nuova fase produttiva rivolta all'interno e una fase commerciale verso l'esterno. Entrambe le fasi sono state accompagnate da una significativa elaborazione geo-politica e da discorsi in cui la politicizzazione dello spazio ha svolto un ruolo cruciale.

Da un lato, per quanto attiene allo spazio interno, tali discorsi si sono focalizzati su tre temi spaziali essenziali: i livelli di autosufficienza, la valorizzazione del territorio nazionale nel quadro del rilancio della produzione e l'integrazione dei territori produttivi in una rete logistica. L'obiettivo di autosufficienza alimentare è stato per la prima volta esplicitato nella *Food Security Doctrine*, adottata dopo la crisi dei prezzi del 2008 e implementata a partire dal 2010²¹. La dottrina stabiliva che la Russia avrebbe dovuto ottenere indipendenza e sicurezza alimentare nei settori di cereali, zucchero, oli vegetali, carne, prodotti caseari e prodotti ittici, con livelli di autosufficienza compresi tra l'80% e il 95%. Già nel 2015, nel suo discorso annuale al Parlamento, Vladimir Putin sosteneva che l'obiettivo nazionale di «rifornire completamente il mercato interno di alimenti prodotti localmente» dovesse essere raggiunto entro il 2020.

Nella dottrina emergeva, allo stesso modo, la necessità di «ri-valorizzare ed *efficientare* il suolo nazionale» con l'obiettivo di «ritrovare la fertilità agricola per consolidare la statualità, per servire le necessità demografiche e per garantire sicurezza nazionale»²². Proprio nel 2015 Putin, in linea con gli obiettivi della

¹⁹ Questo ha fatto sì che i discorsi divenissero modalità di politicizzazione dello spazio e, per tale ragione, l'a. ha scelto di adottare il lemma geo-politica. Tale scelta non ha una funzione meramente grafica, ma intende rendere esplicito il processo attraverso cui lo spazio (*geo*) viene costruito, articolato e mobilitato come elemento politico (*politica*). In questa prospettiva, il trattino segnala la natura relazionale e processuale del nesso tra dimensione geografica e dimensione politica, evidenziando come la geografia non costituisca uno sfondo neutrale o naturale, ma un prodotto sociale e discorsivo implicato nelle dinamiche di potere. Al contempo, l'uso del lemma *geo-politica* consente di distinguere tale approccio dal concetto più ampio e sedimentato di "geopolitica", spesso carico di ulteriori implicazioni teoriche e storiche.

²⁰ S. Moisis, *Geopolitics/critical geopolitics*, in *The Wiley Blackwell Companion to Political Geography*, 2015, 220-234.

²¹ N. M. Dronin, S. Sveshnikov, *The Russian Food Security Doctrine: Historical Roots and Major Limitations*, in L. Mueller et al. (a c. di), *Exploring and Optimizing Agricultural Landscapes*, Springer International Publishing, 2021.

²² *Idem*, 140.

Food Security Doctrine, annunciava: «siamo in grado di nutrirci con la nostra terra [...] È necessario sfruttare milioni di ettari di terreno coltivabile ora inutilizzati [...] Suggestisco di sottrarre terreni agricoli sfruttati in modo improprio a proprietari *discutibili* e di venderli all'asta a chi può e vuole coltivarli»²³. È però tra il 2020 e il 2022, che il tema geopolitico del suolo nazionale assume una statura più significativa e ricorre sempre più frequentemente nei discorsi politici. Prima, durante la pandemia da Covid-19, con la *Strategy for Development of Agriculture and Fisheries Through 2030*, la Federazione russa fissa nuovi obiettivi di export e ribadisce l'obiettivo di «implementare un'efficace riabilitazione e bonifica dei terreni agricoli e [...] mantenere pieno controllo delle acque territoriali come laghi, mari, fiumi e della EEZ»²⁴. Poi, dal 2022, in seguito alla pressione delle sanzioni occidentali, con la nuova *Strategy for the Development of the AgroIndustrial and Fisheries Complexes 2030*, vengono posti ulteriori obiettivi di autonomia produttiva come «la creazione di scorte strategiche, e la riduzione di dipendenza dall'estero in termini di sementi e macchinari agricoli, e l'incremento dell'autosufficienza su un sempre maggiore numero di alimenti»²⁵. La guerra in Ucraina non viene mai identificata dalla Federazione russa, come una delle cause della crisi dei prezzi alimentari; altresì, essa è rappresentata come un'operazione di sicurezza nazionale in risposta ad un sistema economico sempre più fragile e, in particolare, nel caso delle regioni occupate, come spiegato da Putin nel 2023, un «intervento volto a promuovere programmi di sviluppo economico per le regioni annesse»²⁶.

È proprio in relazione alla guerra in Ucraina che emerge il terzo tema geopolitico, ossia l'integrazione dei territori produttivi nella rete logistica. Peskov, portavoce del Cremlino, durante una conferenza stampa del 2022 ribadisce che «la Russia è sempre stata un esportatore di grano affidabile. Non siamo noi la fonte del problema. La fonte del problema che porta alla fame nel mondo sono coloro che ci hanno imposto sanzioni»²⁷. Proprio in questa ottica, l'agenzia di stampa *Tass*, a pochi mesi dallo scoppio delle ostilità titola «il grano proveniente dalla regione del Luhansk liberata da Mosca, da domani, viaggerà verso la Russia e il mondo»²⁸. Come sostenuto da Putin nell'ottobre 2024 durante la *Giornata dei lavoratori dell'agro-alimentare* «preservare e reintegrare la ricchezza unica delle nostre terre coltivabili e degli ecosistemi è un obiettivo strategico per tornare ad essere un attore globale»²⁹. La guerra del 2022 è, dunque, rappresentata anche come un'occasione per rilanciare la narrazione dell'indipendenza dai mercati globali definiti come «inequali e ingiusti» e, soprattutto, per avanzare il ruolo della Russia come esportatore che contribuisce alla stabilità di mercati. L'impiego di questi tre temi geopolitici – autosufficienza, valorizzazione del suolo e sviluppo logistico – ha avuto implicazioni politiche rilevanti. Per prima

²³ Traduzione a cura dell'autore. Si veda la trascrizione del discorso per intero, *Kremlin*, en.kremlin.ru/events/president/news/50864.

²⁴ Traduzione a cura dell'autore. Si veda la trascrizione della strategia completa, USDA FAS, https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/Report/DownloadReportByFileName?fileName=Strategy%20for%20Development%20of%20Agriculture%20and%20Fisheries%20Through%202030_Moscow_Russian%20Federation_05-13-2020.

²⁵ Traduzione a cura dell'autore. Si veda il report completo, FAOLEX: <https://www.fao.org/faolex/results/details/es/c/LEXFAOC227594/#:~:text=The%20goal%20of%20the%20development,Russian%20Federation%2C%20import%20substitution%20of>.

²⁶ *Moscow-backed Luhansk region in Ukraine to send "liberated" grain to Russia*, in *Reuters*, <https://www.reuters.com/world/europe/moscow-backed-luhansk-region-ukraine-send-liberated-grain-russia-tass-2022-06-09/>.

²⁷ Traduzione a cura dell'autore. Si veda l'intervista riportata: <https://www.reuters.com/world/kremlin-says-west-triggered-global-food-crisis-with-sanctions-2022-05-23/>.

²⁸ Traduzione a cura dell'autore. Si veda l'intervista riportata, *Reuters*, <https://www.reuters.com/world/kremlin-says-west-triggered-global-food-crisis-with-sanctions-2022-05-23/>.

²⁹ Traduzione a cura dell'autore. Si veda la trascrizione del discorso per intero: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/75311>.

cosa, la produzione agricola è cresciuta a tassi molto rapidi, ossia tra il 5% e il 6%³⁰, ed è stata al centro del programma economico da 1,5 trilioni di rubli che prevede sussidi, infrastrutture, e stabilizzazione dei prezzi³¹. Per seconda cosa, come evidenziato dal report dal senatore Dvoynikh e dal ministro dell'agricoltura Lut, «nella maggior parte delle aree nel 2024 la Russia ha raggiunto il livello di autosufficienza. Per gli oli vegetali, l'autosufficienza in Russia ha superato di 2,5 volte il valore soglia».

Dall'altro lato, le retoriche geopolitiche alimentari della Federazione russa si sono concentrate sul tema dell'espansione spaziale attraverso il commercio. Tra il 2013 e il 2020, la Russia si è trasformata da importatrice a esportatrice netta di prodotti agricoli, triplicando il suo export alimentare fino a superare, nel 2020, i valori assoluti dell'export di gas³². Come sostenuto da uno dei documenti strategici sullo sviluppo agricolo pubblicato dal Ministero dell'Agricoltura in merito alla spirale inflazionistica dei prezzi del 2022, «la mappa delle esportazioni russe di grano sta cambiando in tempo reale. Geopolitica e sanzioni sono le principali sfide che i fornitori di grano, orzo e mais stanno affrontando». Dai media e dal governo russo la crisi del 2022 è stata presentata come un'opportunità per un riorientamento geo-economico della proiezione commerciale. Medvedev, nell'aprile 2022, commentava così: «l'arma alimentare della Russia [...] è più potente dei suoi missili, poiché la Russia controlla quasi un quarto del mercato mondiale del grano e quasi la metà del mercato dell'olio di girasole»³³. Nei due documenti sul tema pubblicati dal 2022, rispettivamente la *Strategy for the development of agro-industrial and fishery 2030* (nota anche come *Government Order 2567-r*) e la *Long-term Strategy for the grain 2035* (nota anche come *Government Order 1796-r*), si evidenzia a più riprese che «i prodotti del complesso agroindustriale russo devono diventare più competitivi sia a livello nazionale che internazionale»³⁴.

Questa strategia commerciale si è articolata su tre fronti diversi: l'obiettivo del 50% di export entro il 2030, massicci investimenti infrastrutturali, con un focus sui porti per commercio su lunghe distanze, e diversificazione dei partner commerciali, in particolare privilegiando paesi poveri e popolosi marginali nel sistema delle *value chains*. Questi tre fronti sono emersi in modo chiaro al *Forum Economico di San Pietroburgo* del 2023, in un passaggio del discorso di chiusura di Putin:

Utilizzeremo i vantaggi competitivi offerti dalla nostra posizione geografica naturale per sviluppare ulteriormente le nostre capacità di trasporto [...], espandere la rete stradale e ferroviaria, costruire nuove strade di accesso ai terminal marittimi e aumentarne la capacità [per esempio] i porti del Baltico come Vysotsky e Lugaport e del bacino del Mar d'Azov e del Mar Nero apriranno maggiori opportunità verso mercati come Iran, India, Medio Oriente e Africa. Abbiamo implementato grandi piani per lo sviluppo delle infrastrutture di trasporto, ferrovie e strade, porti marittimi e oleodotti [per] reindirizzare i flussi di merci verso quei paesi³⁵.

Per quanto attiene agli investimenti infrastrutturali, sia Putin sia altri membri del governo hanno ribadito

³⁰ Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), *FAOSTAT – Food Production Index (2014–2016 = 100), Russia, Germany, China*, 2023, <https://www.fao.org/faostat/>

³¹ B. F. Ballatore, *The importance of Russia's agricultural sector in the MENA geopolitics*, 2021.

³² The Observatory of Economic Complexity (OEC), basato su statistiche UN Comtrade e BACI (CEPII). Vedi: oec.world.

³³ J. Azarieva et al., *Bread and Autocracy in Putin's Russia*, in *Journal of Democracy*, 33, fasc. 3, 2022, 104.

³⁴ Traduzione a cura dell'autore. I punti chiave dei due documenti sono disponibili sul sito della FAO in inglese: [leap.unep.org/en/countries/ru/national-legislation/government-order-no-2567-r-validating-strategy-development-agro](https://www.unep.org/en/countries/ru/national-legislation/government-order-no-2567-r-validating-strategy-development-agro) e [leap.unep.org/en/countries/ru/national-legislation/governmental-governance-no-1796-r-validating-long-term-strategy](https://www.unep.org/en/countries/ru/national-legislation/governmental-governance-no-1796-r-validating-long-term-strategy).

³⁵ Traduzione a cura dell'autore. Si veda la trascrizione del discorso per intero: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/statements/71445/print>

anche nel 2025 il ruolo chiave di alcune città portuali per proiettare il commercio e «combattere le barriere logistiche che limitano il commercio» e «creano colli di bottiglia»³⁶. Tra i progetti più frequentemente menzionati vi sono infrastrutture ferroviarie, come la Transiberiana e una linea Nord-Sud che colleghi la Russia al Kazakistan, e infrastrutture portuali, come quello di Vladivostok e potenziali porti artici³⁷. Anche se presentato come un progetto a carico dello stato, proprio Putin ha ribadito la sua fiducia nella capacità delle imprese private di proiettare la Russia nel mondo, dichiarando che «le nostre principali aziende stanno attualmente costruendo un nuovo porto a Taimyr e modernizzando la ferrovia Pangody-Nadym a Yamal [...] Vorrei che sia gli investimenti statali che quelli privati creassero un effetto sinergico»³⁸.

Anche nel progetto di diversificazione dei partner commerciali le retoriche geopolitiche hanno giocato il loro ruolo chiave. Come spiegato con tono polemico dal Responsabile degli esportatori di grano Zernin, la Russia «sta rispondendo al tentativo occidentale di cancellazione dal mercato dei cereali con uno spostamento verso altri mercati». La Russia ha infatti consolidato fronti commerciali come quello regionale con gli stati del Comunità degli Stati Indipendenti (CSI), ma anche con altre potenze in crescita come Cina, India, e Brasile; e, infine, ha ampliato il fronte dei suoi rapporti con i paesi poveri e popolosi di Medioriente, Africa e Asia Meridionale. In questa direzione di influenza massiccia nei mercati globali e di ri-organizzazione dell'influenza geo-economica rientra anche la proposta, avanzata tra il 2023 e 2024 dalla Federazione russa, di creare una borsa dei cereali BRICS alternativa a quella di Chicago, come strumento per ribilanciare i mercati alimentari e «per rendere il sistema agro-alimentare più equo»³⁹. La Russia ha infatti promosso accordi bilaterali – siglati in rubli – nel settore agricolo, offrendo grano e fertilizzanti a condizioni vantaggiose, come nel caso dell'accordo con l'Iran del 2022 su mais e olio vegetale o quello con l'India del 2023 su legumi, cereali, e fertilizzanti. Questa rete di relazioni è stata presentata nei *Russia - Africa Summits*, del 2019 e del 2023, durante i quali la Russia ha promesso forniture gratuite o scontate di cereali ai paesi in difficoltà, proponendosi come alternativa al sistema alimentare dominato dall'Occidente. È ormai nota la dichiarazione di Putin del 2022, in cui il presidente russo, prendendo atto del «declino della posizione degli Stati Uniti, in paesi come Siria, Libano, ed Egitto», annunciava che «la Russia è stata in grado di colmare il vuoto di potere e posizionarsi come mediatore e partner strategico, fornendo risorse di base a basso prezzo, essenziali per le diete locali»⁴⁰. Dichiarazione alla quale, durante il 2023, il 2024 e nei primi mesi del 2025 si sono aggiunti, poco alla volta, numerosi altri riferimenti ai mercati del cosiddetto Sud Globale come quello delle «200 mila tonnellate di grano umanitario inviato Burkina Faso, Mali, Eritrea e Zimbabwe» o come quello degli aiuti a Gaza⁴¹. La proiezione russa è stata accolta con favore e con realismo nel Sud Globale, come dimostra il commento rilasciato da un noto economista e consigliere governativo Zimbabwano nel 2024, «è la geopolitica in gioco. Oggi la sfida principale è controllare o ottenere un vantaggio sui propri rivali [e] l'Africa è diventata un campo di gioco geopolitico cruciale»⁴².

³⁶ Russia/TASS, tass.com/politics/1847575.

³⁷ Reuters, <https://www.reuters.com/markets/commodities/russia-expands-baltic-ports-it-eyes-new-grain-markets-2024-09-26/>.

³⁸ PortNews, Putin: State and Private Investment in Logistics and Transport Create a Synergetic Effect, en.portnews.ru/news/353329/.

³⁹ Why Expanded BRICS Is Backing Russia-Initiated Grain Exchange, in CFR, cfr.org/blog/why-expanded-brics-backing-russia-initiated-grain-exchange.

⁴⁰ C. Welsh, J.W. Glauber, *Food as the "silent weapon": Russia's gains and Ukraine's losses*, Intl Food Policy Res Inst, 2024, 2-9, books.google.it/books?id=arz7EAAAQBAJ.

⁴¹ Putin calls Israeli ban on aid delivery to Gaza "especially worrying", in AA, aa.com.tr/en/asia-pacific/putin-calls-israeli-ban-on-aid-delivery-to-gaza-especially-worrying-3563335#.

⁴² Russia's grain diplomacy: a soft power play amid Africa's food insecurity and Ukraine conflict, in The Asia Live, theasialive.com/

3.2 Autosufficienza, prevenzione ed espansione reticolare: il caso della Cina

Un altro attore fondamentale nel *global food regime* è la Cina. La Cina è il secondo maggiore produttore alimentare mondiale, con un'economia agricola sempre più diversificata e con un export di circa 100 miliardi di dollari all'anno. Se negli anni Novanta la Cina aveva piena autosufficienza alimentare con l'agricoltura che valeva circa il 30% del PIL, da due decenni l'agricoltura è scesa a meno del 10% del PIL e la Cina è diventato uno dei maggiori importatori al mondo⁴³. Per comprendere le reazioni della Cina alla crisi del 2022, è indispensabile guardare al suo ambivalente rapporto con lo spazio.

Da un lato, vi è una forte attenzione allo sfruttamento del territorio nazionale e alla protezione degli spazi attigui, come i mari e altri bacini. Nella gestione della terra la Cina ha intrapreso, infatti, un rapido sviluppo attraverso tecniche intensive, privatizzazione del suolo arabile, e gestione delle risorse idriche, incrementando rapidamente colture come riso, cereali, cotone e zucchero. Lo stesso è valso per i mari: l'economia ittica è tra la più floride al mondo, «il 12% del pescato globale proviene dal Mar Cinese Meridionale»⁴⁴. Reclamando sovranità su circa 70 atolli, la Cina dal 2011 ha ampliato la sua zona economica esclusiva fino a 1200 chilometri dalla costa, anche per esercitare diritti di pesca. Dall'altro lato, la presenza di grandi potenze ai suoi confini – Giappone, Corea del Sud, India e Stati Uniti su tutti – ha costretto la Cina ad una inibizione egemonica, alla quale ha provato ad ovviare con un ampliamento del proprio spazio commerciale attraverso un'espansione reticolare, fatta di corridoi commerciali, infrastrutture, capitali e acquisizioni di terra⁴⁵.

Questo ambivalente rapporto con lo spazio è leggibile nella ricorrenza di due temi, che dalla crisi alimentare del 2008 hanno innervato i discorsi cinesi sulla politica alimentare⁴⁶. Il primo è stato la questione dell'autosufficienza e del controllo diretto dell'approvvigionamento attraverso scorte alimentari. Mentre il secondo, più strutturale, è stato quello della scarsità di suolo coltivabile.

In merito al tema dell'autosufficienza, all'indomani delle crisi del 2008 e dell'epidemia da febbre suina del 2009 – nonostante un incessante impegno da parte cinese verso l'apertura commerciale –, il Ministero delle finanze avvertì che «la produzione di cereali, pur avendo raggiunto un nuovo livello, mostrava segnali di instabilità nella capacità di garantire la sicurezza alimentare nazionale a lungo termine»⁴⁷. Pochi mesi dopo, al *World Food Security Summit* di Roma, il delegato cinese sottolineò la necessità di «migliorare la capacità produttiva e aumentare le riserve alimentari»⁴⁸. Così, già nel dicembre 2013, il presidente Xi Jinping, in un discorso alla *Conferenza del Lavoro Rurale*, affermava, in modo fortemente simbolico, che «la Cina non può permettere che i recenti e costanti progressi nella produzione inducano in un falso senso di sicurezza. Non dovremmo dimenticare le sofferenze causate dalle precedenti carestie solo perché siamo riusciti a riprenderci. Piuttosto, dovremmo riconoscere che la questione della sicurezza alimentare

[russias-grain-diplomacy-a-soft-power-play-amid-africas-food-insecurity-and-ukraine-conflict/2024/09/22/](https://www.reuters.com/world/russia-grain-diplomacy-a-soft-power-play-amid-africas-food-insecurity-and-ukraine-conflict/2024/09/22/).

⁴³ S. Zhan, *China and Global Food Security*, Cambridge University Press, 2022, 2.

⁴⁴ H. Zhang, F. Wu, *China's marine fishery and global ocean governance*, in *Global Policy*, 8, No. 2, 2017, 216-226.

⁴⁵ M. Wigell et al. (Eds), *Geo-economics and Power Politics in the 21st Century: The Revival of Economic Statecraft*, Routledge, Taylor and Francis Group, 2019, 46. C. Tortajada, H. Zhang, *When Food Meets BRI: China's Emerging Food Silk Road*, in *Global Food Security*, No. 29, 2021, 100518.

⁴⁶ J. A. Tooze, *Shutdown: How COVID Shook the World's Economy*, cit., 269.

⁴⁷ Ministero degli Affari Esteri della Repubblica Popolare Cinese, *Foreign Ministry Spokesperson Qin Gang's Regular Press Conference on November 19, 2009*, in *MFA of China*, www.mfa.gov.cn/wjb_673085/zzjg_673183/gjs_673893/xwlb_673895/200911/t20091120_7651123.shtm

⁴⁸ Ministero degli Affari Esteri della Repubblica Popolare Cinese, *Strengthen Cooperation for Global Food Security*, in *Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China*, www.fmprc.gov.cn/eng/xw/zyjh/202405/t20240530_11340135.html

è una linea rossa che non deve mai essere superata»⁴⁹. Così, a partire dalla minaccia dei dazi statunitensi del 2017, passando per la crisi del Covid-19 fino a quella del 2022, l'accento sull'autosufficienza e sulla necessità di ridurre la dipendenza dalle catene globali ha progressivamente assunto un ruolo centrale nel discorso politico e nelle strategie della Cina. Nel 2017 la risposta è tempestiva: di fronte alla minaccia statunitense di circa 46 miliardi di dollari di dazi su prodotti cinesi, Xi Jinping dichiara che «garantire l'approvvigionamento dei principali prodotti agricoli deve costituire la massima priorità. Diventare una potenza agricola significa prepararsi accuratamente alla “lotta” con gli Stati Uniti»⁵⁰. L'importanza dell'*agripower* nella strategia cinese viene quindi ufficializzata, pochi mesi dopo, dalla pubblicazione di una nuova e riadattata strategia per la sicurezza alimentare: la *White Paper on Food Security in China*. Nel documento emergono le ragioni principali dell'importanza di quella che Xi definisce la necessità dell'autosufficienza (ossia *securing the rice bowl in our hands*): «la prima riguarda il fatto che lo sviluppo dell'agricoltura è sempre stato considerato vitale per lo sviluppo della Cina e un criterio chiave per la legittimità del Partito Comunista, la seconda la crescente preoccupazione per la sicurezza alimentare del Paese, dovuta a geopolitica volatile e i crescenti shock climatici, mentre la terza, riguarda la crescente rivalità strategica con gli Stati Uniti»⁵¹.

Ma è la spirale inflazionistica del 2022, innestatasi sulla minaccia statunitense di guerra commerciale, a confermare e inasprire queste tendenze, riportando a tutti gli effetti la questione dell'autosufficienza alimentare al centro dell'agenda politica. Infatti, il governo addirittura stabilisce per la prima volta delle soglie agricole minime da non superare, come quella della «[...] linea rossa che non deve mai scendere sotto i 120 milioni di ettari di terreno coltivato»⁵². Nel gennaio 2023, in un *climax* retorico che vede crescere l'insistenza sull'autonomia alimentare, il Ministro dell'Agricoltura e degli Affari Rurali Tang Renjian afferma che «i semi sono i “chip” dell'agricoltura e i terreni coltivati sono la “linfa vitale” della produzione alimentare». L'analogia con i semiconduttori nasce dalla percezione che i semi rappresentino un “collo di bottiglia” tecnologico per il quale la Cina dipende da risorse controllate dall'estero, che deve essere superato»⁵³. Questa sono le premesse per l'annuncio nel giugno 2024 di una legge sulla sicurezza alimentare nella quale si prevede che «il partito guidi l'attuazione di una strategia nazionale per la sicurezza alimentare “che metta la Cina al primo posto” importando moderatamente e utilizzando i progressi della scienza e della tecnologia per aumentare la produzione»⁵⁴. A corollario di ciò, vi è la retorica delle scorte strategiche, emersa con forza solo dopo il Covid-19, ma le cui radici risalgono ai primi anni Duemila, con la creazione di Sinograin (2008) e l'istituzionalizzazione della *National Food and Strategic Reserves Administration* nel 2018. Durante la pandemia, Pechino inizia a rivendicare pubblicamente la propria au-

⁴⁹ *China's Food Security: Key Challenges and Emerging Policy Responses*, in *CSIS Brief*, 15 marzo 2024.

⁵⁰ H. Zhang et al., *China's Food (In) Security: Current Status, Emerging Challenges and Future Prospects in the Post-COVID-19 Era*, in *Food Security Issues in Asia*, 2024, 1246.

⁵¹ H. Zhang, *Securing the 'Rice Bowl': China and Global Food Security*, Springer Nature Singapore, 2018, 63, books.google.it/books?id=O-tiDwAAQBAJ.

⁵² Traduzione a cura dell'autore. Si veda il documento per intero: State Council Information Office of the People's Republic of China, *Full Text of the Chinese Government's Position Paper on the China-U.S. Trade Friction*, in *SCIO*, www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2019n/202207/t20220704_130642.html.

⁵³ *Chinese Leaders Project Confidence in Self-Sufficiency Amid Post-Pandemic Food Security Concerns*, in *Jamestown Foundation*, jamestown.org/program/chinese-leaders-project-confidence-in-self-sufficiency-amid-post-pandemic-food-security-concerns/.

⁵⁴ *National Food Security Law Published: Beijing, China – People's Republic of China CH2024-0022*, in *USDA FAS*, apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/Report/DownloadReportByFileName?fileName=National%20Food%20Security%20Law%20Published_Beijing_China%20-%20People%27s%20Republic%20of_CH2024-0022.pdf.

tosufficienza, sottolineando che «le scorte sono abbondanti, le riserve sufficienti e i prezzi stabili»⁵⁵, e nel 2022 presenta i propri stock – grano e riso pari a oltre il 70% delle riserve globali – come garanzia contro la volatilità internazionale. Dal 2023 al 2025 il governo aumenta progressivamente gli stanziamenti (oltre 140 miliardi di yuan nel 2023, +8,1% rispetto all'anno precedente), fino a un bilancio per le scorte pari a 6 volte quello dell'UE e 10 volte quello degli Stati Uniti⁵⁶.

Il secondo tema, di carattere più strutturale e pertanto circolato più a lungo tra i policymakers cinesi in quanto collegato alla *going out strategy*⁵⁷, è quello della potenziale scarsità di terra coltivabile. La Cina è abitata da circa il 20% della popolazione mondiale, ma ha solo il 7% della terra arabile globale e solo il 6,6% delle risorse globali di acqua dolce⁵⁸. Allarmato dagli effetti della crisi alimentare del 2008, il governo cinese menzionò per la prima volta la possibilità «dell'esternalizzazione della produzione agricola, in forma controllata per incrementare la produzione». La strategia di acquisire spazi cuscinetto è stata un elemento fondamentale per la sicurezza alimentare cinese⁵⁹. In particolare, quella che viene definita *land grabbing* è stata ed è tutt'ora una pratica ampiamente discussa nei discorsi politici e pubblicizzata. Come dichiarato nel marzo 2022 da Xi, «il terreno agricolo è un prerequisito fondamentale e il fondamento dello sviluppo sostenibile della nazione cinese». In particolare, nel Piano di Cooperazione Internazionale nell'Agricoltura e Rurale 2021–2025, si legge «è fondamentale concentrarsi sui paesi che collaborano alla realizzazione della *Belt and Road Initiative*, concentrarsi sulla loro produzione di prodotti agricoli come i cereali e analizzare approfonditamente il potenziale di cooperazione agricola con altri paesi ricchi di terreni coltivabili»⁶⁰.

Quella dell'acquisizione di terreno all'estero o dell'esternalizzazione controllata, però, non è una dimensione discorsiva univoca, ma multidimensionale. Essa implica e sottende un ulteriore significato oltre a quello dell'espansione attraverso il controllo territoriale tradizionale, ossia il significato della penetrazione e dell'influenza attraverso strumenti come il controllo della tecnologia, l'esportazione di forza lavoro, l'ingresso di capitali e la costruzione di infrastrutture. Vettori di queste forze sono le *corporations* a guida dello stato, aziende semiprivatizzate in grado di operare in più settori contemporaneamente e di penetrare spazi con agilità e rapidità⁶¹. È proprio caratteristica delle *corporations* avere un rapporto non lineare con la spazialità geometrica degli stati e provare a «tagliarla diagonalmente», svolgendo attività ormai troppo complesse per gli stati. Le *corporations* tagliano la spazialità geometrica poiché ri-disegnando la distanza tra risorsa, produttore e consumatore, rendendola articolata, frammentata e speculativa. Le *corporations* cinesi, infatti, non sono antagoniste degli stati ma, nella maggior parte dei casi, sono emanazione stessa delle loro economie e agiscono per conto di essi in modo deterritorializzato. Per esempio, fondato nel 1949, il Gruppo COFCO (*China National Cereals, Oils and Foodstuffs Corporation*) è la più grande impresa

⁵⁵ Ministero del Commercio della Cina (MOFCOM), *Press Conference*, in *MOFCOM English*, 2020, english.mofcom.gov.cn/News/PressConference/art/2020/art_b9e21ae54c7e4f91810fceb52abe57c.html.

⁵⁶ Si veda per esempio: *Xi emphasizes food security*, in *China Daily Hong Kong*, chinadailyhk.com/hk/article/262409.

⁵⁷ J. Gu et al., *Chinese state capitalism? Rethinking the role of the state and business in Chinese development cooperation in Africa*, in *World Development*, No. 81, 2016, 24-34.

⁵⁸ H. J. Bruins, F. Bu, *Food security in China and contingency planning: The significance of grain reserves*, in *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 14, No. 3, 2006, 114-124.

⁵⁹ Il documento è interamente consultabile in inglese al seguente link: english.scio.gov.cn/2019-10/14/content_75300394_6.htm.

⁶⁰ Gov.cn, *国家发展改革委关于推进农产品加工业高质量发展的指导意见* [*Guidance on Promoting High-Quality Development of Agricultural Products Processing*], gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-01/29/content_5671168.htm.

⁶¹ W. E. Leutert, *China's State-Owned Enterprises: Leadership, Reform, and Internationalization*, Cambridge University Press, 2024, 9-11.

agroalimentare statale cinese e svolge un ruolo centrale nel garantire le catene di approvvigionamento alimentare globali del Paese. Dal 2010, ha ampliato le sue attività internazionali acquisendo operatori di materie prime come *Nidera* e *Noble Agri*, ottenendo accesso a terreni per la produzione agricola e centri logistici in America Latina, Europa e Sud-Est asiatico. Analogamente, il Gruppo *Beidahuang*, fondato nel 1947, ha investito in progetti agricoli su larga scala all'estero, in particolare in Argentina, Mozambico e Ucraina, spesso acquisendo o affittando terreni agricoli per la coltivazione di soia, riso e mais. Inoltre, giganti statali come *Sinofert Holdings* (fondata nel 1994) e *China National Chemical Corporation* hanno svolto un ruolo strategico nell'approvvigionamento di fertilizzanti e prodotti chimici per l'agricoltura dall'estero, anche attraverso partnership e acquisizioni di porzioni di terra in Africa, Asia centrale e Sud America⁶².

3.3 Crisi, opportunità e opportunismi: i casi convergenti di Brasile e India

Altri due membri dei BRICS, India e Brasile, sono produttori la cui rilevanza ha delle connessioni tanto con la crisi del *global food regime* quanto con il ruolo della Federazione russa e con la crescita della Cina. Il Brasile, attualmente votato ad un modello di sviluppo basato sull'*agribusiness* e sull'export è il primo partner commerciale della Cina e, insieme all'Argentina, rappresenta un ulteriore polo emergente nella geopolitica del cibo⁶³, mentre l'India è tanto un grande consumatore di risorse alimentari quanto un crescente produttore. Seppur divisi da cultura politica, storia istituzionale, posizione geografica, stratificazione sociale, e performance economiche, Brasile e India condividono due fondamentali sfide alimentari: dare risposte nutrizionali certe nel tempo ad una fascia di popolazione socialmente debole ed esposta a insicurezza alimentare grave – circa 14 milioni in Brasile e 307 in India – e rendere la produzione competitiva nel commercio internazionale. Infatti, nel quadro della crisi alimentare del 2022, i due paesi hanno condiviso anche alcune linee generali di rappresentazione discorsiva della crisi alimentare e di potenziale risposta ad essa. Se paragonate a quelle di Russia e Cina, le retoriche geopolitiche di questi due paesi possono apparire meno articolate e pertanto meno incisive. Esse, infatti, sono emerse in forma monodimensionale e prive della profondità strategica che ha caratterizzato quelle degli altri due poli della politica alimentare.

Nel caso del Brasile, l'avviluparsi di agenzie federali, ministeri e organi corporativi, ha lasciato margine di manovra alle imprese private, che dal 2005 al 2021 hanno aumentato del 2% la terra coltivabile e portato l'export a triplicare. L'apertura agli investimenti stranieri ha spinto ad una rapidissima appropriazione privata della terra e del lavoro locale in favore della produzione intensiva di risorse come canna da zucchero (di cui è il secondo produttore al mondo), mais, caffè e frutta, ma questo non ha inciso particolarmente sulla sicurezza alimentare interna, visto che si tratta di prodotti destinati all'export⁶⁴. Nel primo decennio del nuovo millennio, il Brasile aveva perseguito una politica alimentare volta principalmente a garantire il diritto al cibo ai cittadini poveri, a promuovere l'inclusione sociale e rafforzare la produzione su diversa scala con progetti come *Fome Zero* e *Bolsa Família*. Il decennio successivo segna

⁶² J. Clapp, D. A. Fuchs (a cura di), *Corporate Power in Global Agrifood Governance*, MIT Press, 2009.

⁶³ G. De L. T. Oliveira, M. Schneider, *The Politics of Flexing Soybeans: China, Brazil and Global Agroindustrial Restructuring*, in *The Journal of Peasant Studies*, 43, No. 1, 2016, 167-194.

⁶⁴ S. Sauer, S. P. Leite, *Agrarian Structure, Foreign Investment in Land, and Land Prices in Brazil*, in *The Journal of Peasant Studies*, 39, No. 3-4, 2012, 873-898.

un progressivo indebolimento della strategia, correlato a una perdita significativa di copertura e coordinamento delle politiche alimentari e un incremento dell'apertura all'agricoltura intensiva a trazione capitalistica. Dal 2015, grazie all'agenzia *ApexBrasil*, il governo promuove l'export come principale output dell'agri-business con l'obiettivo di attrarre investimenti e a toccare i 100 miliardi di dollari. La crisi del Covid-19 e la crisi alimentare globale del 2022, hanno permesso al Brasile un ulteriore avanzamento nei mercati alimentari, trasformando l'insicurezza alimentare in un'opportunità strategica. Il presidente Jair Bolsonaro, all'assemblea delle Nazioni Unite, ricorda che è necessario riconoscere il ruolo imprescindibile nei mercati alimentari globale poiché «in un momento di crisi, il Brasile si è mostrato resiliente e grado di nutrire un miliardo e mezzo di persone»⁶⁵. A dicembre 2022, in una delle sue prime dichiarazioni pubbliche dopo la vittoria elettorale di Lula e nonostante il significativo cambio di passo atteso – anche e soprattutto retorico – dato dal posizionamento ideologico del nuovo governo che vede includere moltissimi riferimenti all'equità, all'accesso al cibo e alla riduzione della povertà, il neoministro dell'Agricoltura Carlos Fávaro delinea con chiarezza la nuova postura del paese come attore commerciale globale. Il ministro dichiara che è «ricostruire la fiducia del settore agricolo e riaprire le relazioni con l'Unione Europea, la Cina e gli Stati Uniti» al fine di consolidare il Brasile come «potenza agricola globale». In questa dichiarazione, la narrazione della potenza viene direttamente associata alla capacità di esportazione e all'autonomia strategica, ponendo le basi per un lessico che unisce sicurezza alimentare e proiezione geopolitica, anche in modo retorico. Nel biennio successivo, tale cornice discorsiva si istituzionalizza con il *Plano Safra* del 2023, nel quale il commercio di risorse alimentari a basso costo viene definito «lo strumento strategico che [il Brasile] per competere su mercati bisognosi e in crisi e per aprire nuovi mercati»⁶⁶. In questa direzione, il rapporto dell'OCSE del 2022-2023 registra, ad esempio, l'abbattimento dei dazi su mais, soia e olio di soia – una misura emergenziale che però rivela un orientamento strutturale: contenere la pressione sui prezzi interni, sì, ma anche rafforzare la competitività del Brasile nei mercati globali. Lo stesso lessico del Ministero dell'Agricoltura, in occasione di un incontro con esperti dell'agribusiness a marzo 2024, conferma la centralità della «rivalità geopolitica USA-Cina» come sfondo che permette al Brasile di entrare in «sfide, ma anche opportunità» per le esportazioni. Si delinea qui una narrazione in cui il disordine globale non è semplicemente una minaccia, ma anche un varco da sfruttare attraverso alleanze commerciali e diplomazia agricola. Tale visione trova una consacrazione simbolica nel maggio 2023, quando il presidente Lula, durante il vertice del G7 a Hiroshima, sottoscrive la *Action Statement for Resilient Global Food Security*. Sebbene il documento non menzioni esplicitamente la crisi del 2022, il linguaggio adottato – «rafforzare la sicurezza alimentare globale attraverso la collaborazione multilaterale» – riflette una chiara articolazione geopolitica del problema: l'insicurezza alimentare diventa una questione di governance internazionale, e il Brasile si propone come parte attiva della soluzione. In questa retorica, trova poco spazio una critica al *global food regime* e sembra essere accettata la direzione verso un'agricoltura intensiva, estrattiva e incentrata sulla logica del capitale. Infatti, il rapporto del Ministero dell'Agricoltura pubblicato nel gennaio 2025 fornisce i dati concreti degli effetti di questa strategia: l'agribusiness ha raggiunto i 164 miliardi di dollari in esportazioni, rappresentando circa il 50%

⁶⁵ Presidência da República Federativa do Brasil, *Produção do campo não parou durante Covid-19, destaca Presidente Bolsonaro*, in Planalto, www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2020/09/producao-do-campo-nao-parou-durante-covid-19-destaca-presidente-bolsonaro.

⁶⁶ Agroicone, *Artigo "Plano Safra 2023-24"*, in *Agroicone*, agroicone.com.br/wp-content/uploads/2023/07/ENG_Artigo_Plano-Safra-2023-24_final.pdf.

dell'export totale del paese, con una significativa crescita verso Africa, con un aumento del 24% e verso il Medio Oriente, con un aumento del 20%. Il documento parla apertamente di «diversificazione geopolitica del commercio alimentare», confermando che il lessico della sicurezza e della potenza ha ormai permeato le pratiche economiche e commerciali del Brasile. In sintesi, la risposta brasiliana alla crisi del 2022 non si è limitata a misure contingenti, ma ha prodotto una ristrutturazione discorsiva e strategica, in cui la sicurezza alimentare è diventata un vettore di proiezione. Attraverso un lessico che accoppia vulnerabilità globale e vocazione commerciale, il Brasile ha costruito una potente narrazione in cui la crisi emerge come momento di opportunità economiche.

L'altro polo alimentare in rapida espansione, benché ancora solo a livello regionale, è l'India. Come la Cina e diversamente dal gigante sudamericano, l'India è uno stato agricolo che pone particolare attenzione all'approvvigionamento interno. L'India è un produttore globale solo di poche risorse, tra queste principalmente riso e zucchero, rispettivamente 2,8% e 1,3%. Dal 2013, attraverso un atto legislativo (*National Food Security Act*), l'India ha provato a fare fronte al gravissimo problema di malnutrizione (37% della popolazione, secondo il *Global Hunger Index*) con programmi di liberalizzazione, ma ciò è stato fatto cercando un equilibrio tra ruolo dello stato, grandi gruppi e *lobbies* dei piccoli agricoltori⁶⁷. Uno dei più noti programmi è certamente la creazione di Zone economiche speciali aperte all'ingresso di capitali stranieri grazie ad agevolazioni fiscali e lavoro a basso costo. Un altro più recente è il *Farm Bills* del 2019, volto a favorire la competitività dell'agricoltura attraverso la corporativizzazione. Il risultato è stato una tendenza allo sviluppo intensivo, spesso destinato all'export perché più remunerativo, e una crescente disparità con la piccola-media agricoltura rurale sempre meno competitiva.

Un vero momento di svolta è la crisi del 2020. Dal 2020 il governo indiano ricorre a misure di emergenza per tutelare il mercato interno con una revisione dell'*Essential Commodity Act* del 1955, imponendo dazi e divieti sull'esportazione di risorse chiave, come riso e frumento. Poco più tardi, a partire da maggio 2022, in risposta ai forti aumenti dei prezzi globali del grano scatenati dal conflitto in Ucraina e dalle conseguenti ondate di siccità, che il governo indiano impone un più massiccio divieto all'esportazione del grano. Questa misura, definita «missione di sicurezza alimentare nazionale», viene motivata con la necessità di «stabilizzare l'offerta interna» e arginare la dipendenza dalle fluttuazioni geopolitiche. Così, nel giro di pochi mesi, si configura una strategia ambivalente, ma coerente e complementare: in un primo momento l'India tenta di proteggere il mercato interno con prezzi bassi su risorse di base, scongiurando così il rischio di scarsità o spirali inflazionistiche, poi, nel giro di pochi mesi e con lo scoppio della guerra in Ucraina, la crisi internazionale offre l'occasione di inserirsi nel commercio agricolo internazionale con alcune risorse ad alto valore aggiunto come oli vegetali, in quel momento soggette a forte volatilità di prezzi. Per proteggere il mercato interno, a partire dal luglio 2022, viene implementata una seconda ondata di restrizioni sulle esportazioni, su zucchero, riso e frumento. La scelta viene giustificata come «strategica» per «difendere l'economia nazionale dagli shock globali». Nei mesi successivi, fino al 2024, il governo annuncia l'immissione record di oltre 9 milioni di tonnellate di grano dalle riserve statali per calmierare i prezzi interni. Dall'altro lato, il governo e in particolare il Ministero del Commercio tramite il suo braccio operativo, ossia la *Agricultural and Processed Food Products Authority* (APEDA), dal 2023 cominciano a intensificare la promozione di una nuova strategia «volta a raddoppiare entro due

⁶⁷ J. Jakobsen, *Neoliberalising the Food Regime 'amongst Its Others': The Right to Food and the State in India*, in *The Journal of Peasant Studies*, 46, No. 6, 2019, 1219-1239.

anni l'agri-export, allinearsi agli standard dei maggiori produttori»⁶⁸. Per fare ciò, l'agenzia per prima cosa, nel 2024, comincia a vendere i surplus agricoli di prodotti come riso e frumento a prezzi calmierati, sfruttando il momento di crisi. Poi, riprendendo i presupposti del piano di *Agricultural Export Policy* (AEP) varato nel 2018, promette un «nuovo piano di investimenti in ricerca fitosanitaria, infrastrutture logistiche e espansione verso mercati emergenti»⁶⁹. La narrazione dominante si basa sul progetto di trasformazione dell'agricoltura grazie alla trazione del capitale, ossia altamente tecnologica, intensiva, e orientata all'export. Il cambio di passo avviene nel marzo 2025, con l'eliminazione di tutti vincoli sull'export di riso e l'obiettivo di raddoppiare le esportazioni agroalimentari fino a 100 miliardi di dollari entro il 2030. Il ministro del Commercio Piyush Goyal, in quell'occasione, dichiara: «il ministero è affamato di maggiore impatto», usando un lessico suggestivo per esprimere quella che è a tutti gli effetti una strategia geo-economica. Questa sequenza di eventi – restrizioni nel 2022, vendite di surplus nel 2024, liberalizzazione progressiva 2025 – testimonia un pattern strategico: l'India ha trasformato l'incertezza della crisi alimentare in un volano geopolitico, evolvendo da stato-muro a stato-protagonista nel nuovo ordine agricolo globale.

4. RIFLESSIONI CONCLUSIVE: DINAMICHE GEO-POLITICHE E *GLOBAL FOOD REGIME*

La crisi dei prezzi delle risorse alimentari del 2022, come ogni crisi, non è stata solo un momento di incertezza e imprevedibilità, ma ha anche disvelato alcune dinamiche e alcune controtendenze rispetto al processo di globalizzazione – anche alimentare – che aveva segnato tutto il dopo Guerra fredda. Tra queste dinamiche vi è sicuramente una significativa ri-politicizzazione dello spazio. Se guardiamo alle dinamiche della politica internazionale del cibo, non possiamo non notare i segnali di una iniziale trasformazione spaziale, che interessa anche, ovviamente, il destino dell'egemonia americana. Questa trasformazione implica uno spostamento degli assi geopolitici su cui il sistema poggia, tra cui l'idea del globo come uno spazio unitario, il ruolo di alcune istituzioni come garanti del sistema e le loro regole come i principi ordinatori dell'economia. Lo spostamento sembra correlato a tre tendenze principali. La prima è che le fragilità del sistema hanno incentivato molti attori a scegliere gradi minori di interdipendenza per scongiurare le vulnerabilità ad essa legate, portando ad un maggiore grado di variabilità degli allineamenti politici. La necessità per molti stati importatori di approvvigionarsi ha creato la possibilità per qualcosa di più di semplici partnership commerciali con i produttori, ma dei veri e propri spazi politico-economici autonomi e gerarchici che possiamo chiamare «sfere di influenza». La seconda tendenza è l'accentuarsi del divario tra paesi produttori come Cina, India, e Brasile e i paesi altamente popolosi importatori netti come Egitto e Nigeria. Questo attualmente accresce i forti squilibri già esistenti e riproduce, cronicizzandolo, il modello di distribuzione diseguale del potere consolidatosi nei secoli scorsi. La terza tendenza è quella di una particolare convivenza fra stato e mercati internazionali, in cui il primo funge da attore di

⁶⁸ «India Should Adopt a Dual-Track Approach to Protect its Agri Exports to US: NITI Aayog Working Paper», The Economic Times, <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/policy/india-should-adopt-a-dual-track-approach-to-protect-its-agri-exports-to-us-niti-aayog-working-paper/articleshow/121576283.cms?from=mdr>.

⁶⁹ «APEDA Mulls Strategies to Boost Agricultural Processed Food Exports» Business Standard, https://www.business-standard.com/economy/news/apeda-mulls-strategies-to-boost-agricultural-processed-food-exports-125050400299_1.html.

sicurezza e i secondi assurgono a unici spazi economici possibili.

Queste tre tendenze sembrano spingere verso una macro-tendenza di progressiva regionalizzazione della politica internazionale – in molti casi geograficamente incoerente – e di ridimensionamento delle interdipendenze ⁷⁰. La regionalizzazione rappresenta una controtendenza rispetto al trentennio di forte globalizzazione che l'ha preceduta poiché evidenzia l'emergere di nuovi allineamenti e identità e al tempo stesso di processi di chiusura, protezione e contestazione rispetto ai modelli dominanti.

⁷⁰ R. Väyrynen, *Raimo Väyrynen: A Pioneer in International Relations, Scholarship and Policy-Making*, Springer, 2023, 544.

8 • 1 • 2026



**La paura come infrastruttura del potere.
Dalla guerra al terrorismo alla sfida cinese**
Alì Hassan Alì Al hmoood

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Saggi

LA PAURA COME INFRASTRUTTURA DEL POTERE. DALLA GUERRA AL TERRORISMO ALLA SFIDA CINESE

FEAR AS AN INFRASTRUCTURE OF POWER.
FROM THE WAR ON TERROR TO THE CHINESE CHALLENGE

*Ali Hassan Ali Albmood**

 ORCID: AA 0009-0009-0518-3647

ABSTRACT

[It.] Questo saggio analizza la paura come tecnologia strutturale di governo della politica estera statunitense e come infrastruttura discorsiva capace di integrare sicurezza estera, politica interna e le trasformazioni dell'ordine internazionale. Attraverso un impianto teorico che combina realismo politico, teoria della securitizzazione e critica giuridico-politica dell'eccezione, il contributo ricostruisce l'evoluzione della narrativa della minaccia negli Stati Uniti, mostrando come il terrorismo, la criminalità organizzata transnazionale, le milizie armate non statali e gli Stati considerati ostili abbiano costituito, nel periodo post-11 settembre, il perno di una profonda ristrutturazione degli apparati di sicurezza, delle politiche tecnologiche e dell'economia della difesa. Il saggio si concentra quindi sulla trasformazione più recente di tale paradigma, evidenziando lo spostamento della paura dalla minaccia violenta asimmetrica alla competizione sistemica con la Cina, interpretata prevalentemente come sfida economica, tecnologica e infrastrutturale, ma ricodificata all'interno di una grammatica securitaria di matrice militare. L'analisi mette a confronto la costruzione statunitense della minaccia con la diversa concezione cinese della sicurezza, fondata sulla stabilità interna e sulla gestione relazionale dell'ordine internazionale, mostrando come la competizione tra le due potenze esprima non soltanto un conflitto di interessi, ma anche una profonda divergenza nelle grammatiche politiche della sicurezza. Il contributo sostiene infine che la normalizzazione della paura come linguaggio ordinario di governo produce effetti rilevanti tanto sull'assetto del sistema internazionale quanto sulla qualità della democrazia statunitense, favorendo la permanenza dell'eccezione, l'estensione della logica securitaria a settori civili ed economici e una crescente porosità tra il conflitto esterno e la tensione interna.

Parole chiave: paura – sicurezza – Stati Uniti – Cina – politica estera – securitizzazione

[Eng.] This article examines fear as a structural technology of governance in the United States foreign policy and as a discursive infrastructure capable of integrating external security, domestic politics, and transformations in the international order. Drawing on a theoretical framework that combines political realism, securitization theory, and legal-political critiques of the state of exception, the study reconstructs the evolution of threat narratives in the United States. It shows how terrorism, transnational organized crime, non-state armed militias, and states perceived as hostile became, particularly in the post-9/11 period, the central elements of a profound restructuring of security

* Studente magistrale in scienze politiche e di governo, geopolitica e legalità, all'Università Statale di Milano (ror: 00wj7c48). alihasan.albmood@studenti.unimi.it. Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco.

Nota metodologica: Il saggio adotta un approccio di realismo critico, integrando l'analisi delle dinamiche di potere della tradizione realista, da Morgenthau a Waltz, con contributi della teoria della securitizzazione e della critica del diritto internazionale. Le opere citate sono utilizzate come cornice interpretativa e teorica, non come oggetto di analisi filologica. La paura è analizzata come costruzione politico-discorsiva e istituzionale capace di orientare decisioni strategiche, ridefinire priorità di sicurezza e legittimare misure eccezionali, collocandosi all'intersezione tra analisi geopolitica, teoria politica e studi sulla sicurezza.



institutions, technological policies, and the political economy of defense. The article then focuses on the most recent transformation of this paradigm, highlighting the shift of fear from asymmetric violent threats to systemic competition with China. While primarily understood as an economic, technological, and infrastructural challenge, this competition has increasingly been recoded within a military-derived grammar of security. The analysis contrasts the American construction of threat with the Chinese conception of security, which emphasizes internal stability and a relational approach to managing the international order. In doing so, it argues that the rivalry between the two powers reflects not only a conflict of interests but also a deeper divergence in the political grammars through which security itself is conceptualized. Finally, the article contends that the normalization of fear as an ordinary language of governance produces significant consequences both for the structure of the international system and for the quality of American democracy, encouraging the persistence of exceptional measures, the expansion of securitarian logic into civilian and economic spheres, and an increasing permeability between external conflict and internal tension.

Keywords: Fear – Security – United States – China – Foreign Policy – Securitization

SOMMARIO: 1. Paura e paradigmi della politica internazionale: fondamenti teorici. 2. La paura come infrastruttura di governo negli Stati Uniti e la trasformazione della minaccia: dal terrorismo alla competizione sistemica. 2.1. Eccezione e legalità: la paura e l'erosione dell'ordine giuridico internazionale 3. La grammatica cinese della sicurezza: stabilità, controllo e gestione del rischio, e il confronto strategico tra Stati Uniti e Cina nella nuova narrativa della paura. 4. Implicazioni interne della paura negli Stati Uniti.



1. PAURA E PARADIGMI DELLA POLITICA INTERNAZIONALE: FONDAMENTI TEORICI

La paura rappresenta una delle categorie più pervasive e al tempo stesso più sfuggenti dell'analisi politica e delle relazioni internazionali. Lungi dall'essere riducibile a una semplice emozione individuale, essa si configura come un dispositivo sociale e istituzionale attraverso il quale vengono prodotti significati politici, delimitati campi di azione legittima e strutturate pratiche di governo. Nel pensiero politico moderno, la paura è stata inizialmente concepita come fondamento dell'ordine: in Thomas Hobbes essa costituisce il motore razionale che conduce gli individui ad accettare l'autorità sovrana per sottrarsi alla vulnerabilità radicale dello stato di natura e alla possibilità sempre presente della morte violenta.

In una tale condizione non vi è posto per l'industria, poiché il frutto di essa è incerto; e quindi nessuna coltivazione della terra, nessuna navigazione, nessun uso delle merci che possono essere importate per mare, nessuna costruzione comoda, nessuno strumento per muovere e rimuovere cose che richiedono molta forza, nessuna conoscenza della faccia della terra, nessun computo del tempo, nessuna arte, nessuna lettera, nessuna società; e ciò che è peggio di tutto, il continuo timore e il pericolo di una morte violenta; e la vita dell'uomo è solitaria, povera, cattiva, brutale e breve¹.

¹ T. Hobbes, *Leviatano*, Laterza, 2009, 117.

In questa prospettiva, la paura non rappresenta soltanto una reazione alla minaccia, ma può trasformarsi in una risorsa politica capace di strutturare relazioni di potere e modelli di autorità². Una diversa, ma altrettanto influente, tradizione teorica ha invece messo in luce il legame tra paura, decisione politica e sospensione dell'ordinamento giuridico: in Carl Schmitt la definizione del nemico e la dichiarazione dell'eccezione trasformano la minaccia in criterio di organizzazione del politico, facendo della sicurezza il presupposto di un potere capace di eccedere le regole ordinarie³. A queste due matrici classiche si è aggiunta, nel dibattito contemporaneo sulla sicurezza, una prospettiva costruttivista che ha trovato una formulazione sistematica nei lavori di Barry Buzan e Ole Wæver, secondo cui le minacce non sono semplicemente date, ma vengono prodotte attraverso processi di securitizzazione che consentono a determinati attori di presentare specifici problemi come rischi esistenziali e di legittimare così misure straordinarie⁴. Nella tradizione realista delle relazioni internazionali, da Hans Morgenthau a Kenneth Waltz, passando per Raymond Aron, la paura rimane sullo sfondo come condizione strutturale dell'anarchia internazionale e dell'incertezza sulle intenzioni altrui, ma raramente viene analizzata come tecnica di governo e come risorsa politica deliberatamente mobilitata⁵. È proprio questo scarto tra la paura come condizione sistemica e la paura come dispositivo attivo di potere a costituire il punto di partenza del presente lavoro. In questa prospettiva, la paura non può essere ridotta a semplice effetto collaterale dell'anarchia internazionale, ma si configura come componente strutturale della dinamica della potenza stessa. Come osserva Luca Walter Bellocchio nella sua analisi della competizione tra le grandi potenze nell'era post-bipolare, la potenza contemporanea non si esprime esclusivamente attraverso la superiorità militare, ma anche attraverso la capacità di strutturare l'ambiente strategico, orientare le percezioni di rischio e stabilire i parametri entro cui gli altri attori definiscono le proprie scelte⁶. In tale quadro, la gestione della minaccia e la costruzione della sicurezza non rappresentano semplicemente strumenti difensivi, ma modalità attraverso cui la potenza organizza e disciplina l'ordine internazionale; la paura diventa così non un effetto della potenza, ma una delle sue condizioni operative. Il saggio assume la politica estera degli Stati Uniti come caso emblematico non per attribuirle un carattere eccezionale sul piano morale, bensì per la sua capacità storica di trasformare la gestione della minaccia in un'infrastruttura stabile dell'ordine internazionale, nella quale la produzione, la circolazione e l'istituzionalizzazione della paura

² C. Robin ha mostrato come, nella storia del pensiero politico moderno, la paura non sia soltanto una condizione originaria da cui nasce l'ordine, ma una categoria attraverso cui il potere definisce e stabilizza relazioni di autorità. Nella sua genealogia dell'idea di paura, Robin sostiene che essa non opera semplicemente come reazione alla minaccia, ma come dispositivo politico capace di organizzare gerarchie sociali e di giustificare l'estensione dell'autorità statale. In questa prospettiva, la paura diventa meno una patologia della politica che una delle sue tecniche ricorrenti di governo. C. Robin, *Fear: The History of a Political Idea*, Oxford University Press, 2004.

³ C. Schmitt, *Teologia politica. Quattro capitoli sulla dottrina della sovranità*, trad. it. G. Miglio, P. Schiera, Il Mulino, 1972 (ed. orig. 1922), 33. Schmitt definisce il politico come lo spazio nel quale emerge la distinzione fondamentale tra «amico e nemico», distinzione che individua la possibilità reale del conflitto e costituisce il criterio specifico dell'azione politica. C. Schmitt, *Il concetto di "politico"*, il Mulino, 1972.

⁴ B. Buzan, O. Wæver, *Security. A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, 2003. La letteratura contemporanea ha spesso collegato la teoria della securitizzazione alla più ampia riflessione sulla normalizzazione dell'emergenza nelle democrazie contemporanee. Giorgio Agamben ha mostrato come lo «stato di eccezione» tenda progressivamente a trasformarsi da misura straordinaria a tecnica ordinaria di governo, integrando la sospensione temporanea del diritto all'interno delle strutture stesse dell'ordine politico. Analogamente, David Dyzenhaus ha analizzato come le democrazie costituzionali affrontino le situazioni di emergenza oscillando tra legalità e decisione sovrana, con il rischio che la sicurezza ridefinisca i confini della legalità stessa. G. Agamben, *Stato di eccezione*, Bollati Boringhieri, 2003; D. Dyzenhaus, *The Constitution of Law: Legality in a Time of Emergency*, Cambridge University Press, 2006.

⁵ H. J. Morgenthau, *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, McGraw-Hill, 1948; R. Aron, *Pace e guerra tra le nazioni*, Comunità, 1970; K. N. Waltz, *Theory of International Politics*, Addison-Wesley, 1979, in particolare cap. 5.

⁶ L. W. Bellocchio, *Tutto è potenza. La competizione tra le grandi potenze nell'era post-bipolare*, Guerini Scientifica, 2023.

hanno svolto una funzione centrale nella costruzione del consenso interno, nel disciplinamento degli alleati e nella definizione delle priorità globali di sicurezza. A partire dalla fine della Guerra fredda e, in modo particolarmente evidente, dopo l'11 settembre 2001, gli Stati Uniti hanno progressivamente articolato un modello di governo della sicurezza fondato non soltanto sull'uso della forza, ma anche sulla capacità di strutturare l'immaginario della minaccia, di stabilizzare categorie politiche come il terrorismo o la competizione sistemica e di trasformarle in principi ordinatori dell'azione internazionale. Analizzare il caso statunitense consente pertanto di osservare in forma concentrata il passaggio dalla paura come presupposto dell'ordine alla paura come linguaggio e tecnologia di governo, e di ricostruire, nel tempo, le trasformazioni dei suoi oggetti, delle sue funzioni e delle sue conseguenze politiche all'interno di un sistema internazionale attraversato da profonde discontinuità.

2. LA PAURA COME INFRASTRUTTURA DI GOVERNO NEGLI STATI UNITI E LA TRASFORMAZIONE DELLA MINACCIA: DAL TERRORISMO ALLA COMPETIZIONE SISTEMICA

Prima di procedere, è necessaria una precisazione sulla periodizzazione adottata. Il presente lavoro non postula che la strumentalizzazione politica della paura costituisca un'invenzione del periodo post-bipolare: la Guerra fredda aveva già prodotto forme sistematiche di mobilitazione della paura come tecnologia di governo, dall'apice parossistico del maccartismo all'angoscia permanente alimentata dall'equilibrio del terrore, fino ai timori amplificati del missile gap. Il focus sul periodo successivo al 1989 risponde a una scelta di contesto analitico, giustificata da una trasformazione qualitativa nell'uso dello strumento: la dissoluzione del bipolarismo ha privato la paura del suo referente sistemico unico (l'Unione Sovietica come avversario assoluto e strutturalmente coerente), producendo una moltiplicazione delle sue forme, oggetti e funzioni che non trova precedenti diretti nella storia americana recente. È precisamente questa moltiplicazione delle sfaccettature (dal terrorismo alla criminalità transnazionale, dalla competizione tecnologica all'instabilità degli Stati falliti) a distinguere la paura post-bipolare da quella della Guerra fredda: non un fenomeno nuovo nella sua essenza, ma profondamente trasformato nei meccanismi di produzione, di circolazione e di istituzionalizzazione come principio ordinatore dell'azione politica. A partire dalla fine della Guerra fredda, la paura ha progressivamente assunto un ruolo strutturante tanto nella politica estera quanto in quella interna degli Stati Uniti, trasformandosi da semplice condizione sistemica dell'anarchia internazionale in una vera e propria risorsa di governo. La percezione di un ambiente globale instabile e potenzialmente ostile ha alimentato una profonda riconfigurazione delle priorità strategiche americane, nella quale la sicurezza ha progressivamente inglobato ambiti tradizionalmente separati dalla sfera militare e diplomatica, investendo la politica industriale, la ricerca scientifica, la regolazione dei mercati e l'organizzazione complessiva dello Stato. In questo processo, la paura non ha agito soltanto come risposta reattiva a minacce esterne, ma anche come principio ordinatore capace di orientare investimenti, istituzioni e scelte di lungo periodo. Già negli anni immediatamente successivi al crollo dell'Unione Sovietica, la persistenza di un vasto apparato di sicurezza e difesa ha reso evidente che l'assenza di un nemico sistemico non coincideva con una riduzione dell'infrastruttura strategica statunitense. Al contrario, la riconversione del complesso militare-industriale, lungi dal tradursi in una contrazione strutturale, si è accompagnata a una riformulazione delle missioni e dei campi di intervento. In questa fase, la paura ha continuato a svolgere una funzione latente di legittima-

zione: non più soltanto la minaccia di una guerra globale tra blocchi, ma anche una pluralità di rischi diffusi: instabilità regionali, criminalità transnazionale organizzata, proliferazione di attori armati non statali, traffici illeciti e Stati definiti come “canaglia” hanno progressivamente sostituito l’avversario sovietico come orizzonte di riferimento. Con l’11 settembre 2001, tale processo ha conosciuto un’accelerazione decisiva. Il terrorismo internazionale è stato elevato a nemico paradigmatico, ma fin dall’inizio esso è stato collocato all’interno di una costellazione più ampia di minacce, comprendente organizzazioni criminali transnazionali, reti di finanziamento illecito, milizie irregolari, gruppi armati non statali e Stati accusati di fornire supporto materiale, logistico o politico a tali attori; in questo senso, come mostra Alessandro Colombo, la categoria di terrorismo tende a trasformarsi da nozione descrittiva a dispositivo politico ordinatore, capace di normalizzare il linguaggio della minaccia e di rendere strutturale la grammatica dell’eccezione. La costruzione di un nesso sempre più stretto tra terrorismo, criminalità organizzata e instabilità statale ha consentito di presentare la sicurezza come un problema globale, diffuso e sistemico, in cui le distinzioni tradizionali tra guerra, ordine pubblico e cooperazione giudiziaria tendono progressivamente a sfumare. In questo quadro, la guerra al terrorismo ha funzionato non soltanto come strategia militare, ma anche come dispositivo politico capace di integrare politica estera e politica interna in un unico campo securitario, nel quale le tradizionali distinzioni tra sicurezza interna ed esterna tendono a dissolversi: «the war on terror has contributed to the construction of a continuum of security, blurring the boundaries between internal and external security». Sul piano interno, l’istituzionalizzazione della paura si è tradotta in una profonda ristrutturazione dello Stato. La creazione del Department of Homeland Security, il rafforzamento delle agenzie di intelligence, l’estensione dei poteri di sorveglianza e la normalizzazione di pratiche eccezionali in materia di controllo delle comunicazioni, raccolta dei dati, cooperazione giudiziaria internazionale e contrasto ai flussi finanziari illeciti hanno segnato il consolidamento di un apparato permanente di sicurezza. Come hanno mostrato le analisi critiche di Andrew Bacevich e Chalmers Johnson, la proiezione esterna di potenza si è progressivamente intrecciata con la costruzione di un vero e proprio “national security state”, nel quale apparati militari, intelligence, forze di sicurezza interna, industria della difesa e comunità strategiche concorrono stabilmente alla definizione delle priorità politiche. Parallelamente, la paura ha svolto un ruolo decisivo nell’orientare la corsa alle tecnologie militari avanzate e, attraverso di esse, l’intero ecosistema dell’innovazione. La ricerca in ambito cyber, intelligenza artificiale, sistemi autonomi, sorveglianza satellitare, intercettazione delle comunicazioni, analisi di massa dei dati e capacità di attacco a distanza è stata costantemente giustificata dalla necessità di anticipare minacce future, prevenire attività terroristiche e criminali, individuare reti illecite transnazionali e ridurre le vulnerabilità sistemiche. Tuttavia, come già avvenuto durante la Guerra fredda, tali investimenti non sono rimasti confinati al settore militare. Le tecnologie sviluppate in nome della sicurezza hanno progressivamente permeato il mercato civile, contribuendo alla trasformazione di interi settori economici, dalle telecomunicazioni alla logistica, dalla gestione delle catene di approvvigionamento alla finanza digitale e ai sistemi di identificazione e tracciamento. La paura ha così agito anche come motore indiretto dell’innovazione, ridefinendo le priorità della ricerca pubblica e privata e influenzando in profondità la struttura dei mercati. Questa dinamica si è estesa anche alla competizione per il controllo di spazi considerati strategici per la sicurezza futura, come le regioni polari e lo spazio extraatmosferico. La progressiva fusione tra le dimensioni militare, commerciale e scientifica nella corsa allo spazio e nello sviluppo di infrastrutture satellitari riflette una concezione della sicurezza sempre più ampia, nella quale il controllo delle orbite, delle comunicazioni globali, delle capacità di osservazione e

di geolocalizzazione diventa parte integrante sia della prevenzione del terrorismo e della criminalità transnazionale, sia della gestione di potenziali conflitti tra Stati. Analogamente, l'attenzione crescente verso l'Artico e le aree polari, legata allo scioglimento dei ghiacci, all'apertura di nuove rotte commerciali e allo sfruttamento di risorse naturali, viene interpretata entro un orizzonte securitario che combina competizione geopolitica, contrasto alle attività illecite, controllo delle infrastrutture critiche e prevenzione di future vulnerabilità strategiche. In questo contesto, il terrorismo ha svolto una funzione cruciale come catalizzatore simbolico e politico, ma non ha agito isolatamente. Esso si è inserito in una più ampia narrativa della minaccia, che ha incluso in modo sistematico la criminalità organizzata transnazionale, i network di traffico di armi, droga e esseri umani, le milizie irregolari e quei regimi statali considerati responsabili di tollerare, sostenere o sfruttare tali attori. Queste costruzioni composite della minaccia hanno fornito una giustificazione particolarmente efficace per l'estensione degli apparati di sicurezza, la riorganizzazione delle priorità strategiche e l'integrazione crescente tra gli strumenti militari, di polizia, di intelligence e di cooperazione giudiziaria internazionale. La capacità di presentare il terrorismo, la criminalità e l'instabilità statale come parti di un unico problema globale ha reso possibile la stabilizzazione di un regime di emergenza prolungata, in cui la distinzione tra guerra, sicurezza interna e governance transnazionale si è progressivamente attenuata. Il ruolo delle istituzioni interne risulta, in questo quadro, centrale. La politica della paura non si traduce soltanto in scelte contingenti di leadership, ma si incorpora nelle strutture organizzative dello Stato. Agenzie federali, apparati militari, organismi di intelligence, forze di sicurezza interna, autorità di regolamentazione finanziaria, commissioni parlamentari e una vasta rete di think tank e contractor privati concorrono alla produzione, all'interpretazione e alla circolazione delle narrazioni sulla minaccia. Questo ecosistema istituzionale non si limita a reagire agli eventi internazionali, ma partecipa attivamente alla costruzione delle categorie attraverso le quali terrorismo, criminalità organizzata, milizie irregolari e Stati ostili vengono resi intelligibili e politicamente rilevanti. La paura, pertanto, non orienta soltanto le decisioni: viene riprodotta, adattata e aggiornata continuamente all'interno di un complesso apparato statale che, attraverso la gestione integrata della sicurezza, consolida la propria centralità nel sistema politico americano.

2.1 Eccezione e legalità: la paura e l'erosione dell'ordine giuridico internazionale

Un piano su cui la trasformazione della paura in strumento di governo ha prodotto effetti particolarmente rilevanti è quello del diritto internazionale. La securitizzazione della minaccia non si è limitata a ridefinire le priorità strategiche interne degli Stati Uniti, ma ha progressivamente eroso alcuni fondamenti normativi su cui si era costruito l'ordine internazionale del secondo dopoguerra. Tale erosione non è avvenuta attraverso una rottura formale e dichiarata con il sistema onusiano, bensì attraverso una serie di trasformazioni graduali e cumulative che hanno svuotato di contenuto effettivo le norme esistenti, mantenendone intatta la forma esteriore. La paura ha funzionato in questo processo come dispositivo di giustificazione permanente, rendendo politicamente accettabile e talvolta persino necessaria la sospensione delle regole ordinarie del diritto internazionale in nome della sicurezza.

La dottrina della guerra preventiva, formalizzata nella *National Security Strategy* del 2002, ha rappresentato la manifestazione più esplicita di questa trasformazione. Presentando la minaccia terroristica come strutturalmente imminente e non suscettibile di essere contenuta attraverso i meccanismi ordinari della deterrenza o della cooperazione giudiziaria internazionale, l'amministrazione Bush ha legittimato

un'espansione della categoria di legittima difesa difficilmente compatibile con il testo e lo spirito dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, che ammette il ricorso unilaterale alla forza esclusivamente in risposta a un attacco armato in atto. La novità non risiedeva soltanto nella dottrina in sé, ma anche nel fatto che essa veniva presentata non come deroga eccezionale a un principio consolidato, bensì come adeguamento necessario del diritto internazionale a una realtà strategica radicalmente mutata. In questo modo, la paura non operava soltanto come giustificazione contingente di una scelta politica, ma anche come argomento per la ridefinizione strutturale delle norme che regolano l'uso della forza nel sistema internazionale. Il caso dell'intervento militare in Iraq nel 2003 ha reso evidente, con particolare chiarezza, le implicazioni di questo processo. L'intervento fu condotto senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, in aperta violazione del divieto di uso unilaterale della forza sancito dalla Carta, e fu giustificato attraverso una costruzione della minaccia, la presunta detenzione di armi di distruzione di massa da parte del regime di Saddam Hussein, rivelatasi in larga parte infondata. Ciò che rileva, tuttavia, non è soltanto la falsità delle premesse fattuali, ma la struttura argomentativa attraverso cui esse furono presentate: la minaccia venne costruita come esistenziale, urgente e non verificabile attraverso i normali canali della cooperazione internazionale, rendendo così politicamente insostenibile qualsiasi posizione che chiedesse ulteriore tempo per le ispezioni o che invocasse il rispetto delle procedure onusiane. La paura, in questo caso, non soltanto ha giustificato l'intervento, ma ha reso discorsivamente impossibile l'opposizione ad esso senza incorrere nell'accusa di ingenuità o di connivenza con la minaccia stessa. Come ha osservato Michael Glennon, il ricorso sistematico a giustificazioni securitarie per aggirare i vincoli del diritto internazionale ha contribuito a svuotare progressivamente di contenuto normativo le istituzioni multilaterali, trasformando le Nazioni Unite da organo di legittimazione collettiva a teatro di confronto in cui la potenza dominante cerca ex post la ratifica di decisioni già assunte⁷. Questo processo ha avuto conseguenze che si estendono ben oltre il singolo caso iracheno. La normalizzazione della guerra preventiva e del bypass delle istituzioni multilaterali ha prodotto un effetto di precedente difficilmente reversibile: altri attori del sistema internazionale hanno potuto invocare analoghe giustificazioni securitarie per legittimare azioni militari o politiche difficilmente compatibili con il diritto internazionale, erodendo ulteriormente la capacità normativa del sistema onusiano. In questo senso, la strumentalizzazione della paura da parte degli Stati Uniti ha contribuito a indebolire non soltanto le istituzioni che essa stessa aveva contribuito a costruire nel secondo dopoguerra, ma anche l'idea che esista un ordine giuridico internazionale vincolante e universalmente applicabile. La paura, nata come giustificazione di misure eccezionali, ha finito per trasformare l'eccezione in norma anche sul piano del diritto internazionale, producendo un sistema in cui la sicurezza tende a sostituire la legalità come principio ordinatore delle relazioni tra Stati. In questa prospettiva, la paura non ha soltanto orientato la politica estera statunitense, ma ha operato come strumento di trasformazione silenziosa del diritto internazionale, sostituendo progressivamente la logica della legalità con quella della necessità securitaria e rendendo l'eccezione una modalità ordinaria di governo dell'ordine globale, in un processo che Anne-Marie Slaughter ha definito la progressiva sostituzione del governo delle regole con il governo delle reti di potere⁸. Tale dinamica trova una sistematizzazione teorica nel concetto di governo mondiale dell'emergenza elaborato da Alessandro

⁷ M. J. Glennon, *National Security and Double Government*, Oxford University Press, 2015.

⁸ A. Orford, *Reading Humanitarian Intervention. Human Rights and the Use of Force in International Law*, Cambridge University Press, 2003. A. M. Slaughter, *A New World Order*, Princeton University Press, 2004.

Colombo, che mostra come la gestione dell'eccezione si sia progressivamente istituzionalizzata in una forma autonoma di governo globale, capace di operare al di là degli ordinari meccanismi di legalità internazionale e di produrre strutture di potere che prescindono dalla legittimità delle procedure ordinarie⁹. In definitiva, la politicizzazione della paura negli Stati Uniti ha operato su più livelli simultanei: come fondamento di una ristrutturazione istituzionale interna, come motore di una vasta riconfigurazione tecnologica e industriale, come principio di legittimazione di una presenza globale estesa e come linguaggio capace di integrare politica estera, sicurezza interna e governance transnazionale, riconducendosi a ciò che Michel Foucault definisce una specifica razionalità di governo fondata sui dispositivi di sicurezza¹⁰. In questa fase, il terrorismo, la criminalità organizzata transnazionale, le milizie armate non statali e il coinvolgimento diretto o indiretto di Stati considerati ostili hanno costituito il vettore privilegiato di tale trasformazione, rendendo coerente un insieme eterogeneo di politiche, investimenti e dispositivi di controllo che ha contribuito a ridefinire in profondità il funzionamento dello Stato e la sua proiezione internazionale.

3. LA GRAMMATICA CINESE DELLA SICUREZZA: STABILITÀ, CONTROLLO E GESTIONE DEL RISCHIO E IL CONFRONTO STRATEGICO STATI UNITI E CINA NELLA NUOVA NARRATIVA DELLA PAURA

Nel contesto cinese, la paura occupa una posizione profondamente diversa rispetto a quella osservabile nella tradizione politico-strategica statunitense, sia sul piano discorsivo sia su quello istituzionale. Essa non viene generalmente tematizzata come risorsa esplicita di mobilitazione politica nei confronti di un nemico esterno, né assunta come fondamento pubblico di una narrativa permanente di emergenza. Al contrario, la gestione del rischio, dell'instabilità e del conflitto potenziale è incorporata in una concezione della sicurezza che privilegia la continuità dell'ordine interno, la prevenzione del disordine sociale e la preservazione dell'autorità politica come presupposti primari della stabilità internazionale. In questo senso, la paura non costituisce il linguaggio dominante della politica estera cinese, ma opera piuttosto come variabile da neutralizzare, contenere e assorbire all'interno di un sistema di governo orientato alla riduzione dell'incertezza e alla minimizzazione della turbolenza. Nel dibattito strategico e teorico cinese contemporaneo, la sicurezza è infatti concepita in primo luogo come stabilità, intesa sia come stabilità interna sia come stabilità dell'ambiente regionale. Autori come Yan Xuetong collocano al centro della competizione internazionale non la produzione della minaccia, bensì la credibilità dell'autorità politica e la capacità dello Stato di mantenere la coesione sociale e la prevedibilità istituzionale, sottolineando che la forza di una grande potenza dipende in misura decisiva dalla qualità della sua leadership politica e dalla legittimità del potere statale¹¹. In questa prospettiva, la vulnerabilità principale non risiede

⁹ A. Colombo, *Il governo mondiale dell'emergenza*, Raffaello Cortina Editore, 2022. L'analisi di Colombo risulta particolarmente rilevante per il presente lavoro in quanto mostra come l'eccezione non si limiti a sospendere temporaneamente l'ordine giuridico, ma tenda a strutturarsi come modalità permanente e ordinaria di governo a livello globale, rafforzando la tesi qui sostenuta sulla normalizzazione della paura come infrastruttura del potere. Per il piano più specifico della categoria di "terrorismo" come dispositivo politico ordinatore, si rinvia a A. Colombo, *Nascondere con le parole. La normalizzazione del concetto di "terrorismo"*, in A. Colombo (a cura di), *I conti col Novecento. Le violenze di massa tra riconoscimento e diniego*, Milano University Press, 2025, 167-179.

¹⁰ M. Foucault, *Sicurezza, territorio, popolazione*. Corso al Collège de France (1977-1978), Feltrinelli, 2005.

¹¹ Y. Xuetong, *Leadership and the Rise of Great Powers*, Princeton University Press, 2019, in particolare capp. 1 e 2. Nella tradizione del pensiero politico cinese il potere internazionale non deriva esclusivamente dalla superiorità materiale, ma dalla

nell'esistenza di un nemico esterno immediatamente identificabile, bensì nella possibilità che tensioni sociali, disuguaglianze, crisi economiche o shock internazionali possano minare la legittimità del potere e comprometterne la continuità. La sicurezza, prima ancora che militare, è dunque politica e sociale. Una linea di riflessione analoga emerge nei lavori di Wang Jisi, nei quali la politica estera cinese viene descritta come orientata a evitare il confronto frontale con le grandi potenze, privilegiando strategie di gradualità, contenimento delle escalation e gestione prudente delle interdipendenze, all'interno di una visione che attribuisce priorità alla stabilità dell'ambiente internazionale come condizione per lo sviluppo interno¹². In questo quadro, la minaccia non viene pubblicamente costruita come elemento centrale della mobilitazione politica, bensì come variabile da amministrare mediante strumenti diplomatici, economici e istituzionali. La Cina tende, pertanto, a evitare la retorica dell'emergenza permanente, poiché potrebbe risultare destabilizzante per l'equilibrio interno e per la rappresentazione internazionale del Paese come attore responsabile e prevedibile. Un ulteriore elemento distintivo è offerto dalla prospettiva relazionale sviluppata da Qin Yaqing, secondo cui l'ordine internazionale non si struttura primariamente come competizione tra unità isolate, bensì come una configurazione dinamica di relazioni, all'interno delle quali la stabilità dipende dalla qualità delle interazioni più che dalla deterrenza fondata sulla minaccia, ponendo al centro dell'analisi i processi relazionali e le pratiche di interazione tra gli attori¹³. In questa impostazione, la sicurezza non si costruisce attraverso la delimitazione simbolica di un nemico, ma attraverso la gestione delle relazioni, la riduzione delle frizioni e la produzione di contesti cooperativi sufficientemente stabili da rendere costoso il conflitto aperto. Ciò non implica che la Cina sia priva di una dimensione securitaria né che non faccia ricorso a pratiche di controllo e di repressione. Al contrario, sul piano interno, la governance cinese è fortemente orientata alla prevenzione dei rischi politici e sociali, attraverso un ampio apparato di sorveglianza, monitoraggio digitale e controllo dei flussi informativi. Tuttavia, anche in questo ambito, la paura non viene pubblicamente mobilitata come linguaggio politico legittimante. L'enfasi discorsiva è piuttosto posta sulla stabilità, sull'armonia sociale e sulla prevenzione delle crisi. La funzione primaria degli apparati di controllo non è la produzione simbolica del nemico, bensì la neutralizzazione preventiva delle condizioni potenzialmente generatrici di disordine. Sul piano esterno, questa impostazione si traduce in una politica di potenza che tende a presentarsi come funzionale allo sviluppo e alla cooperazione, anche quando persegue obiettivi chiaramente strategici. Le grandi iniziative infrastrutturali, finanziarie e tecnologiche vengono iscritte in una narrativa di mutuo vantaggio e di interdipendenza, più che in una logica apertamente conflittuale. La dimensione militare,

capacità dello Stato di esercitare una forma di autorità politica riconosciuta. Riprendendo categorie tratte dalla filosofia politica classica cinese, egli distingue tra dominio basato sulla forza (*baquan*) e leadership fondata sull'autorità morale (*wangquan*), sostenendo che la stabilità dell'ordine internazionale dipende dalla capacità delle grandi potenze di combinare potere materiale e legittimità politica. In questa prospettiva, la sicurezza non coincide semplicemente con la deterrenza o con la gestione della minaccia, ma con la capacità dello Stato di produrre stabilità interna e credibilità esterna. «Political leadership is determined not only by material power but also by the authority derived from moral and political legitimacy». Y. Xuetong, *Ancient Chinese Thought, Modern Chinese Power*, Princeton University Press, 2011.

¹² J. Wang, *China's Search for a Grand Strategy: A Rising Great Power Finds Its Way*, in *Foreign Affairs*, No. 2, 2011.

¹³ Y. Qin, *A Relational Theory of World Politics*, Cambridge University Press, 2018, in particolare capp. 1 e 3. La selezione di Yan Xuetong, Wang Jisi e Qin Yaqing come voci rappresentative del dibattito strategico cinese risponde a un criterio di accessibilità e verificabilità accademica: si tratta di autori la cui produzione è disponibile nel circuito scientifico internazionale e che sono unanimemente riconosciuti come figure di primo piano della riflessione strategica e teorica cinese contemporanea. L'autore non dispone di accesso diretto a fonti governative cinesi, a documenti interni di partito o a materiali editi esclusivamente in lingua cinese e non tradotti: tale limite metodologico è reso esplicito per trasparenza e non inficia la rappresentatività delle voci selezionate rispetto al dibattito accademico e strategico di riferimento, nel quale tali autori svolgono un ruolo attivo e influente.

pur in crescita, resta in una posizione discorsivamente subordinata rispetto agli strumenti economici, diplomatici e istituzionali. In tale cornice, la paura non diventa il principio ordinatore dell'azione esterna, bensì un fattore da contenere per evitare che la competizione degeneri in instabilità sistemica.

Proprio questa differenza strutturale rende particolarmente evidente il carattere asimmetrico della costruzione della minaccia nel rapporto tra gli Stati Uniti e la Cina. Mentre nel caso statunitense la paura costituisce un dispositivo centrale nell'organizzazione del discorso politico sulla sicurezza e nell'integrazione tra politica estera e politica interna, nel caso cinese essa viene deliberatamente tenuta ai margini della retorica ufficiale, in quanto potenzialmente incompatibile con l'obiettivo prioritario di preservare la coesione sociale e la prevedibilità politica. Ne deriva una configurazione in cui la Cina diventa progressivamente oggetto di un processo di securizzazione prodotto nello spazio politico occidentale, in particolare statunitense, piuttosto che di una propria narrativa globale della minaccia. In questa prospettiva, la competizione strategica tra Stati Uniti e Cina non mette semplicemente a confronto due potenze con interessi divergenti, bensì due grammatiche politiche della sicurezza differenti. Da un lato, una grammatica fondata sulla centralità della minaccia, sulla produzione discorsiva dell'emergenza e sull'estensione dell'eccezione come tecnica di governo; dall'altro, una grammatica fondata sulla gestione preventiva del rischio, sulla priorità attribuita alla stabilità interna e sulla rappresentazione della sicurezza come continuità dell'ordine piuttosto che come risposta a un nemico. La paura, in questo confronto, non è assente sul lato cinese, ma è collocata in una posizione subordinata e funzionale, mentre sul lato statunitense tende a configurarsi come linguaggio egemonico della politica di sicurezza. Il confronto strategico tra Stati Uniti e Cina rappresenta il punto più avanzato della trasformazione contemporanea della paura come linguaggio e dispositivo della politica internazionale. Esso non si limita a sostituire un nemico con un altro, ma ridefinisce profondamente la natura stessa della minaccia e, di conseguenza, le modalità con cui la sicurezza viene concettualizzata, comunicata e governata. Il passaggio dalla centralità del terrorismo e degli attori armati non statali alla centralità della Cina come principale sfidante globale segna uno spostamento decisivo della paura da una dimensione prevalentemente militare ed eccezionale a una dimensione strutturale, sistemica e trasversale, nella quale la competizione investe simultaneamente economia, tecnologia, infrastrutture, finanza, dati, norme e modelli di governance.

Nel paradigma precedente, fondato sulla guerra globale al terrorismo e sull'intreccio con la criminalità organizzata transnazionale, la paura si costruiva attorno a una minaccia immediata, violenta e simbolicamente potente, capace di giustificare l'espansione dell'eccezione e l'adozione di strumenti straordinari di sicurezza. La Cina, invece, introduce una configurazione della minaccia radicalmente diversa. Essa non viene rappresentata, almeno in prima istanza, come un pericolo militare diretto e imminente per la sopravvivenza degli Stati Uniti, bensì come una potenza in grado di erodere progressivamente le basi materiali, tecnologiche e normative dell'egemonia americana. La paura non riguarda più l'attacco, ma la perdita di centralità; non l'evento traumatico, ma il lento spostamento degli equilibri. In questo senso, la Cina rappresenta una minaccia cumulativa e strutturale. Come sottolineano Graham Allison e Michael Beckley, la competizione si gioca sempre meno sul terreno dello scontro armato e sempre più su quello della capacità di controllare le catene globali del valore, l'innovazione tecnologica, gli standard industriali, le infrastrutture digitali e le reti finanziarie. La paura statunitense si riconfigura dunque come paura del declino, della dipendenza tecnologica, della vulnerabilità industriale e della perdita di capacità

di definire le regole del sistema internazionale¹⁴. La specificità di questo confronto risiede nel fatto che la Cina, pur rafforzando costantemente le proprie capacità militari, non struttura la propria proiezione internazionale attorno a una strategia di confronto armato diretto con gli Stati Uniti. La competizione si svolge prevalentemente attraverso l'espansione della presenza economica, finanziaria e infrastrutturale, la costruzione di reti di interdipendenza, la promozione di iniziative multilaterali alternative e la progressiva influenza sugli spazi regolatori globali. L'obiettivo non è la sostituzione immediata dell'egemonia americana con la forza, bensì la sua progressiva relativizzazione attraverso una presenza capillare e difficilmente reversibile. Proprio questa natura non militare della sfida cinese rende necessario, dal punto di vista statunitense, un profondo riadattamento del linguaggio della paura. La narrativa securitaria non può più fondarsi esclusivamente sulla difesa del territorio o sulla neutralizzazione di attori violenti, ma deve estendersi a domini tradizionalmente collocati al di fuori della sfera della sicurezza nazionale. L'economia diventa così un campo di sicurezza; l'industria un'infrastruttura critica; la ricerca scientifica un asset strategico; i dati una risorsa sensibile; le piattaforme digitali un potenziale vettore di influenza ostile. La paura si sposta dalla dimensione bellica a quella sistemica. In questo passaggio, la Cina viene progressivamente tradotta, nello spazio politico statunitense, in una minaccia di natura esistenziale, pur priva delle caratteristiche tipiche del nemico militare tradizionale. La competizione economica e tecnologica viene reinterpretata come vulnerabilità strategica, l'interdipendenza come rischio, la presenza cinese nei mercati globali come potenziale strumento di coercizione. Il lessico della sicurezza si estende così alla politica commerciale, agli investimenti esteri, alle catene di approvvigionamento, alla regolamentazione dei flussi finanziari e alla cooperazione scientifica. Questo processo di traduzione securitaria produce un effetto rilevante: una sfida che, sul piano empirico, si colloca prevalentemente nel campo economico e tecnologico viene ricondotta entro una grammatica tipicamente militare. Il confronto con la Cina viene progressivamente assimilato a una nuova forma di conflitto strategico, in cui la logica della deterrenza, della superiorità e del contenimento continua a costituire il quadro concettuale dominante. In questo senso, gli Stati Uniti tendono a riproporre, sul piano militare e securitario, una competizione che, per dinamica e strumenti, si svolge principalmente su un altro livello. La militarizzazione discorsiva della competizione economica e tecnologica risponde a una duplice esigenza. Da un lato, consente di rendere politicamente intelligibile e mobilitabile una minaccia altrimenti difficile da percepire come immediata. Dall'altro, consente di ricondurre la trasformazione degli equilibri globali in un repertorio strategico consolidato, nel quale la superiorità militare, l'architettura delle alleanze e il ruolo degli apparati di sicurezza continuano a occupare una posizione centrale. La paura del declino si traduce così nella paura del rivale. La narrativa americana della paura subisce pertanto una mutazione significativa. Se nella fase della guerra al terrorismo la minaccia veniva presentata come esterna, irrazionale e violenta, nella fase della competizione con la Cina essa viene rappresentata come interna ai meccanismi stessi della globalizzazione, dell'interdipendenza economica e della circolazione delle tecnologie. Il nemico non è più soltanto "fuori", ma incorporato nei processi produttivi, nelle reti logistiche, nei flussi di capitale, nei sistemi digitali e nei circuiti della conoscenza. La paura non si concentra più sul pericolo dell'attacco, ma sull'impossibilità di controllare pienamente le condizioni materiali dell'ordine globale. Questo slittamento com-

¹⁴ G. Allison, *Destined for War. Can America and China Escape Thucydides's Trap?*, Houghton Mifflin Harcourt, 2017, in particolare capp. 5 e 6; M. Beckley, *Unrivaled. Why America Will Remain the World's Sole Superpower*, Cornell University Press, 2018, in particolare capp. 3 e 6.

porta una ridefinizione profonda della politica estera statunitense. La difesa dell'egemonia non passa più esclusivamente per la capacità di intervento militare, ma anche per la protezione delle basi strutturali della potenza. Tuttavia, tale protezione viene costantemente ricondotta a un quadro interpretativo securitario, che tende a privilegiare strumenti di contenimento, esclusione e controllo rispetto a forme di gestione cooperativa della competizione. La Cina viene così progressivamente configurata come una minaccia sistemica totale, nella quale le dimensioni economica, tecnologica, politica e, potenzialmente, militare vengono fuse in un'unica categoria di rischio strategico. In questo senso, il confronto tra Stati Uniti e Cina rivela non soltanto una competizione tra due modelli di potenza, ma anche una trasformazione più profonda del modo in cui la paura viene impiegata per governare il cambiamento dell'ordine internazionale. La sfida cinese non è, in origine, eminentemente militare. È la politica americana a ricodificarla come tale, estendendo la logica della sicurezza a domini sempre più ampi e costruendo una nuova narrativa della minaccia capace di sostenere, sul piano interno e internazionale, la necessità di un riadattamento complessivo dell'apparato strategico, in un contesto nel quale, come osservano Henry Farrell e Abraham L. Newman: «States can turn interdependence into a powerful tool of coercion»¹⁵. La paura, in questa fase, non serve più soltanto a giustificare interventi e operazioni, ma anche a rendere politicamente gestibile la transizione verso un ordine globale in cui la superiorità americana non può più essere data per scontata.

4. IMPLICAZIONI INTERNE DELLA PAURA NEGLI STATI UNITI

Le implicazioni più recenti di questa trasformazione della paura come linguaggio strutturante della politica statunitense non riguardano soltanto la configurazione dell'ordine internazionale, ma investono in modo sempre più visibile la stessa società americana. La persistenza di una narrativa fondata sulla minaccia permanente, sulla competizione esistenziale e sulla necessità di difendere un ordine percepito come vulnerabile contribuisce infatti a riattivare, sul piano simbolico e politico, una dimensione di conflittualità interna che, per lungo tempo, era stata considerata storicamente superata dopo la conclusione della fase di espansione territoriale e della definitiva integrazione dello spazio continentale sotto l'autorità federale. In questo contesto, la costruzione costante di nemici, reali o potenziali, esterni e interni, non agisce soltanto come strumento di mobilitazione geopolitica, ma tende a produrre effetti profondi sulla configurazione della cultura politica domestica. Il ricorso alla forza, alla difesa armata e alla protezione individuale viene progressivamente normalizzato come risposta legittima all'insicurezza, alimentando una percezione diffusa secondo cui la sicurezza non può essere garantita esclusivamente dalle istituzioni pubbliche, ma deve essere in parte internalizzata dai cittadini stessi come responsabilità individuale. Questo processo si intreccia con una dimensione spesso meno discussa, ma fondamentale: l'economia politica della sicurezza. Negli Stati Uniti, la persistenza di un vasto apparato militare e tecnologico non rappresenta soltanto un dispositivo di proiezione internazionale della potenza, ma costituisce anche uno dei principali motori dell'innovazione economica e della produzione industriale. Il complesso militare-industriale, già individuato da Dwight D. Eisenhower alla fine del suo mandato presidenziale come uno degli elementi strutturali del sistema politico statunitense, rappresenta uno dei principali punti di

¹⁵ H. Farrell, A. L. Newman, *Weaponized Interdependence. How Global Economic Networks Shape State Coercion*, No. 1, 2019.

intersezione tra sicurezza nazionale, produzione industriale e innovazione tecnologica. Come osservò Dwight D. Eisenhower nel suo discorso di addio del 1961, gli Stati Uniti erano ormai entrati in una fase storica in cui «siamo stati costretti a creare una permanente industria degli armamenti di vaste proporzioni»¹⁶. In questo quadro, la persistenza di una percezione diffusa di rischio e di instabilità internazionale contribuisce indirettamente a sostenere un ecosistema economico e istituzionale in cui sicurezza, innovazione tecnologica e sviluppo industriale risultano profondamente interconnessi. La paura, dunque, non opera soltanto come linguaggio politico o come costruzione simbolica, ma anche come fattore che orienta gli investimenti pubblici, le priorità tecnologiche e le politiche industriali, rafforzando l'integrazione tra sicurezza nazionale e struttura economica dello Stato. Accanto a questa dimensione economica, la persistenza di una narrativa della minaccia produce effetti rilevanti anche sul piano della psicologia politica collettiva. La costruzione continua di scenari di vulnerabilità e di rischio tende infatti a generare un clima di mobilitazione permanente, in cui l'identità nazionale viene progressivamente definita in termini difensivi. In tale contesto, la distinzione tra sicurezza esterna e sicurezza interna diventa sempre più sfumata: conflitti geopolitici, competizione economica globale e tensioni sociali domestiche vengono spesso interpretati con lo stesso vocabolario della minaccia, favorendo la diffusione di rappresentazioni politiche fortemente polarizzate. La paura agisce come un meccanismo di semplificazione cognitiva, che tende a ridurre la complessità dei fenomeni politici a logiche dicotomiche di amico e nemico, rafforzando dinamiche di polarizzazione e sfiducia reciproca all'interno dello spazio pubblico. Un ulteriore livello di trasformazione riguarda il rapporto tra sicurezza e istituzioni democratiche. L'istituzionalizzazione di pratiche emergenziali e di dispositivi di sorveglianza, sviluppatasi soprattutto a partire dall'inizio del XXI secolo, ha contribuito a ridefinire i confini tra la libertà civile e la protezione dello Stato. Senza necessariamente produrre una rottura formale dell'ordine costituzionale, l'espansione degli apparati di sicurezza ha progressivamente ampliato il margine di intervento delle istituzioni incaricate della difesa nazionale, rafforzando il ruolo di agenzie federali, di apparati di intelligence e di infrastrutture tecnologiche dedicate al monitoraggio e alla gestione dei rischi. In questo senso, la sicurezza tende sempre più a configurarsi come un campo amministrativo e tecnico altamente specializzato, in cui decisioni politiche di grande portata vengono spesso presentate come necessità operative dettate dalla gestione del rischio. In tale prospettiva, la continuità narrativa della paura negli Stati Uniti, dalla frontiera alla Guerra fredda, dalla guerra al terrorismo fino alla competizione strategica con la Cina, non rappresenta soltanto un tratto della politica estera, ma anche una matrice profonda dell'immaginario politico nazionale. Essa contribuisce a strutturare una concezione della sicurezza in cui la vulnerabilità è percepita come condizione permanente della vita politica, rendendo poroso il confine tra la protezione dello Stato e la militarizzazione della società. La paura diventa così una categoria attraverso cui la politica americana interpreta e organizza il proprio rapporto con il mondo, ma anche con se stessa. Da un punto di vista

¹⁶ Nel suo discorso di addio alla nazione del 17 gennaio 1961, D. D. Eisenhower richiamò l'attenzione sul carattere strutturale assunto dall'apparato di difesa statunitense nel secondo dopoguerra. Per la prima volta nella storia americana, osservava Eisenhower, la sicurezza nazionale richiedeva l'esistenza permanente di un vasto sistema industriale e tecnologico dedicato alla produzione militare, profondamente integrato con l'economia e con le istituzioni politiche del Paese. In questo contesto, il presidente metteva in guardia dal rischio che l'intreccio crescente tra industria della difesa, apparati militari e ricerca scientifica potesse esercitare un'influenza eccessiva sulle decisioni politiche e sulla direzione dello sviluppo economico nazionale. Come affermava nello stesso discorso: «In the councils of government, we must guard against the acquisition of unwarranted influence, whether sought or unsought, by the military-industrial complex». D.D. Eisenhower, Farewell Address, 17 January 1961, National Archives, <https://www.archives.gov/milestone-documents/president-dwight-d-eisenhowers-farewell-address>.

analitico, questo fenomeno solleva interrogativi rilevanti per lo studio delle relazioni internazionali e delle democrazie contemporanee. Se la sicurezza viene progressivamente costruita come risposta permanente a minacce diffuse e indeterminate, il rischio è che l'eccezione perda il proprio carattere temporaneo e diventi una modalità ordinaria di governo. In questo senso, la paura non si limita a giustificare politiche specifiche, ma contribuisce a ridefinire le condizioni entro cui operano le istituzioni democratiche. La sfida teorica diventa allora comprendere in che misura la politicizzazione sistematica della paura possa essere compatibile con la stabilità di un ordine democratico nel lungo periodo. In questa prospettiva, la normalizzazione della paura come infrastruttura permanente del potere non produce soltanto effetti interni alla democrazia americana, ma solleva interrogativi più profondi sulla stabilità dell'ordine internazionale nel suo complesso. Se la legittimità dell'ordine liberale costruito dopo il 1945 si fondava su un insieme di istituzioni, norme e pratiche condivise, il sistema delle Nazioni Unite, il diritto internazionale, le istituzioni finanziarie multilaterali, le alleanze transatlantiche, la progressiva erosione di questi fondamenti ad opera della logica securitaria produce una forma di delegittimazione difficilmente reversibile. Un ordine internazionale in cui la potenza dominante ricorre sistematicamente all'eccezione, ridefinisce unilateralmente le regole e subordina le istituzioni multilaterali ai propri interessi nazionali finisce per minare le stesse basi su cui la propria egemonia si era costruita, innescando una crisi di legittimità che non riguarda soltanto gli Stati Uniti, ma l'intero sistema di governance globale che essi hanno contribuito a edificare. Come ha argomentato John Ikenberry, la specificità dell'egemonia americana nel secondo dopoguerra risiedeva non nella sola superiorità materiale, ma nella capacità di produrre un ordine percepito come legittimo e vantaggioso anche dagli altri attori del sistema internazionale, fondato su istituzioni aperte, su regole relativamente vincolanti anche per la potenza dominante e su una logica di sicurezza collettiva che rendeva costoso e politicamente svantaggioso il ricorso unilaterale alla forza¹⁷. La sistematica strumentalizzazione della paura tende a consumare questa riserva di legittimità, erodendo la fiducia nelle istituzioni multilaterali e accelerando processi di riallineamento, di ricerca di alternative istituzionali e di ridefinizione degli equilibri globali. In questa prospettiva, la crisi dell'ordine liberale non è soltanto il prodotto di sfidanti esterni come la Cina o la Russia, ma è in parte il risultato di una dinamica interna all'egemonia americana, nella quale la paura, mobilitata come strumento di conservazione dell'ordine, ha progressivamente consumato le condizioni della propria riproduzione. Questa dinamica si intreccia con trasformazioni più profonde della politica mondiale che rendono la transizione in corso particolarmente incerta e potenzialmente instabile. Il declino relativo della capacità degli Stati Uniti di imporre e mantenere le regole dell'ordine internazionale, accentuato, paradossalmente, proprio dalla sistematica erosione di tali regole in nome della sicurezza, apre uno spazio di ridefinizione degli equilibri globali, i cui esiti restano largamente indeterminati. Come hanno osservato Ivan Krastev e Stephen Holmes, la crisi dell'ordine liberale non produce automaticamente un ordine alternativo coerente, ma genera piuttosto una fase di fluidità in cui attori diversi, potenze emergenti, movimenti nazionalisti, regimi autoritari, tentano di riposizionarsi, spesso senza disporre di un progetto egemonico compiuto e universalmente accettabile¹⁸. In questo scenario, il rischio non è soltanto quello di una transizione ordinata verso un nuovo equilibrio multipolare, ma anche di una prolungata fase di instabilità sistemica, in

¹⁷ G.J. Ikenberry, *Liberal Leviathan. The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, Princeton University Press, 2011, in particolare capp. 1 e 6.

¹⁸ I. Krastev, S. Holmes, *The Light that Failed. A Reckoning*, Allen Lane, 2019, in particolare capp. 1 e 4.

cui la competizione tra modelli di ordine diversi si svolge in assenza di regole condivise e di istituzioni sufficientemente autorevoli da arbitrare i conflitti. Gli effetti di questa transizione si preannunciano profondamente asimmetrici. Per alcuni attori, in particolare quelli che hanno storicamente subito i vincoli dell'ordine liberale, o che dispongono di modelli alternativi di organizzazione del potere e di concezioni diverse della sovranità e della sicurezza, la crisi dell'ordine esistente potrebbe aprire spazi significativi di influenza, di ridefinizione delle gerarchie globali e di affermazione di norme e istituzioni alternative. Per altri attori, e in particolare per le democrazie più esposte e per i paesi privi di sufficiente autonomia strategica, la dissoluzione delle protezioni normative e istituzionali dell'ordine liberale potrebbe tradursi in una crescente vulnerabilità, difficilmente compensabile in assenza di strutture di sicurezza collettiva credibili ed effettive. In questo senso, la paura, come infrastruttura del potere, produce, sul piano sistemico, un effetto paradossale: mobilitata per conservare un ordine e un'egemonia percepiti come vulnerabili, contribuisce ad accelerare l'erosione di quell'ordine, trasformando la gestione della minaccia in uno dei principali vettori della sua dissoluzione. La sfida teorica e politica che ne deriva non riguarda soltanto gli Stati Uniti, ma l'intera comunità internazionale: comprendere se e in che misura sia possibile ricostruire un ordine fondato sulla legalità e sulla legittimità condivisa in un contesto in cui la normalizzazione dell'eccezione ha profondamente alterato le condizioni di possibilità di tale ricostruzione.

8 • 1 • 2026



L A PACE COME DIRITTO E ASPIRAZIONE

Jean Modeste Kouman, La depoliticizzazione della giustizia di transizione: paradigma tecnico, selettività e costruzione della pace

Vittorio Lorenzo Tumeo, La repressione delle iniziative per la pace in Italia nel dibattito parlamentare alla Camera (1949-1955): un problema di ordine pubblico o un problema politico?

Fatoumata Diawara, Missioni militari internazionali in Africa, consenso dello stato territoriale e divieto dell'uso della forza: profili di legittimità nel diritto internazionale contemporaneo

Tancredi Marini, Giulia Avellini, Francesco Fais, La partecipazione sociale alla Marcia Perugiaassisi della pace e della fraternità "Imagine all the people" 2025

Francesco Valacchi, L'aspirazione alla Pace sociale e il senso della *Khudi* nella filosofia di Muhammad Allama Iqbal

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

8 • 1 • 2026



**La depoliticizzazione della giustizia di
transizione: paradigma tecnico, selettività
e costruzione della pace**

Jean Modeste Kouman

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Saggi

LA DEPOLITICIZZAZIONE DELLA GIUSTIZIA DI
TRANSIZIONE: PARADIGMA TECNICO, SELETTIVITÀ E
COSTRUZIONE DELLA PACETHE DEPOLITICIZATION OF TRANSITIONAL JUSTICE: TECHNICAL
PARADIGM, SELECTIVITY, AND THE CONSTRUCTION OF PEACE*Jean Modeste Kouman** ORCID: JMK 0009-0009-1014-9427

ABSTRACT

[It.] Il contributo esamina criticamente la depoliticizzazione della giustizia di transizione, sostenendo che la sua crescente tecnicizzazione ne abbia favorito la rappresentazione come un insieme neutrale di strumenti giuridici. Attraverso l'analisi del paradigma tecnico e di casi empirici selezionati, l'articolo mostra come la selettività delle prosecuzioni e la definizione delle priorità siano invece plasmate da dinamiche di potere sottostanti. In questa prospettiva, la giustizia di transizione non si limita a rispondere alle violazioni del passato, ma contribuisce attivamente a configurare l'ordine post-conflitto, incidendo sulle modalità attraverso cui viene costruita la pace.

Parole chiave: Giustizia di transizione – Depoliticizzazione – Tecnicizzazione – Rule of Law – Costruzione della pace – Post-conflitto

[Eng.] This article critically examines the depoliticization of transitional justice, arguing that its increasing technicization has fostered its representation as a neutral set of legal tools. Through an analysis of the technical paradigm and selected empirical cases, the article shows how prosecutorial selectivity and priority-setting are shaped by underlying power dynamics. From this perspective, transitional justice does not merely respond to past violations, but actively contributes to shaping the post-conflict order, influencing the ways in which peace is constructed.

Keywords: Transitional Justice – Depoliticization – Technicization – Rule of Law – Peacebuilding – Post-Conflict Contexts

* Dottorando di ricerca in Peace Studies, Sapienza Università di Roma (ror: 02be6w209). jeanmodeste.kouman@uniroma1.it
Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco.



SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. L'emergere di un paradigma tecnico della giustizia di transizione. 3. Depoliticizzazione e tecnicizzazione nella gestione post-conflitto. 4. Selettività delle prosecuzioni e asimmetrie di potere nei contesti post-conflitto. 5. Considerazioni conclusive.



1. INTRODUZIONE

Negli ultimi decenni, la giustizia di transizione si è progressivamente affermata come uno degli strumenti privilegiati attraverso cui la comunità internazionale e gli attori nazionali affrontano le eredità dei conflitti armati e delle violazioni massicce dei diritti umani. Tribunali penali, commissioni verità, programmi di riparazione e riforme istituzionali sono diventati componenti ricorrenti dei processi post-conflitto, contribuendo a consolidare l'idea che la lotta all'impunità rappresenti una condizione essenziale per la costruzione della pace e il rafforzamento dello Stato di diritto¹. In tale contesto, la giustizia di transizione è stata frequentemente concepita come un insieme di strumenti giuridici e istituzionali dotati di una razionalità propria, suscettibili di essere applicati in contesti differenti secondo logiche di adattamento. Questa evoluzione si inserisce in un più ampio processo di istituzionalizzazione che ha progressivamente trasformato la giustizia di transizione da pratica contingente, legata a specifiche esperienze storiche, a campo strutturato dotato di categorie, modelli e linguaggi condivisi. La sua crescente integrazione nei programmi di *peacebuilding* e di *state-building* ha contribuito a consolidarne il ruolo all'interno delle strategie internazionali di intervento nei contesti post-conflitto, rafforzando l'idea secondo cui l'*accountability* rappresenti una componente imprescindibile dei processi di stabilizzazione². In questo quadro, la giustizia di transizione si colloca al crocevia tra diritto e costruzione della pace, sollevando interrogativi circa il modo in cui i suoi meccanismi di *accountability* contribuiscono non solo alla gestione del passato, ma anche alla definizione delle condizioni della pace stessa. All'interno di questo processo, si è progressivamente affermata una rappresentazione della giustizia di transizione come parte di un più ampio approccio alla *rule of law*, nel quale i meccanismi di giustizia vengono concepiti come strumenti funzionali alla gestione del passato e al rafforzamento delle istituzioni. In questa prospettiva, l'intervento sulle violazioni del passato tende a essere organizzato attraverso modelli ricorrenti e categorie operative relativamente stabili, che consentono di articolare risposte istituzionali in contesti differenti.

¹ In dottrina, l'idea secondo cui la lotta all'impunità costituisca una componente essenziale della costruzione della pace è ampiamente condivisa, sebbene non manchino posizioni più caute circa il rapporto tra giustizia penale e stabilizzazione post-conflitto. Per una ricostruzione dell'emergere della giustizia di transizione come campo autonomo e del suo legame con i processi di democratizzazione e di ricostruzione post-conflitto, si vedano: R. Teitel, *Transitional Justice*, Oxford University Press, 2000; N. Roht-Arriaza, J. Mariezcurrena (Eds), *Transitional Justice in the Twenty-First Century: Beyond Truth versus Justice*, Cambridge University Press, 2006; J. Elster, *Closing the Books: Transitional Justice in Historical Perspective*, Cambridge University Press, 2004.

² United Nations Security Council, Resolution 2282 (2016), *S/RES/2282, on Peacebuilding*, 2016, par. 12; World Bank, World Development Report 2011: *Conflict, Security and Development*, 2011, 8-16.

Tuttavia, tale rappresentazione non è esente da critiche. Una parte crescente della letteratura ha infatti evidenziato come la giustizia di transizione non possa essere ridotta a un insieme neutrale di strumenti tecnici, ma costituisca un campo profondamente attraversato da scelte normative e dinamiche di potere³. In questa prospettiva, i meccanismi di giustizia non si limitano a rispondere alle violazioni del passato, ma contribuiscono a definire quali forme di violenza debbano essere riconosciute, quali responsabilità debbano essere perseguite e quali narrazioni del conflitto debbano essere legittimate⁴. Ne deriva che la giustizia di transizione incide non solo sulla gestione del passato, ma anche sulla configurazione normativa e politica della pace che emerge dal conflitto⁵. Questa tensione tra una visione tecnico-istituzionale e una lettura critica della giustizia di transizione assume particolare rilevanza nei contesti post-conflitto, nei quali la definizione dei meccanismi di giustizia si intreccia con processi di ricostruzione statale e di ridefinizione degli equilibri politici⁶. In tali contesti, la fragilità delle istituzioni e la persistenza di rapporti di forza asimmetrici rendono la giustizia non solo uno strumento giuridico, ma anche un ambito di negoziazione politica, nel quale si confrontano diverse visioni di ordine e di responsabilità, incidendo direttamente sul tipo di pace che viene costruita. In questo quadro, la crescente enfasi su modelli standardizzati e su approcci orientati alla coerenza procedurale solleva interrogativi rilevanti circa il rapporto tra giustizia e politica nei processi di transizione. In particolare, emerge il problema di comprendere in che misura la rappresentazione della giustizia di transizione come pratica tecnica contribuisca a ridefinire e talvolta a occultare la dimensione politica delle scelte che ne guidano l'implementazione e, conseguentemente, le modalità attraverso cui viene definita la pace post-conflitto. In questo senso, il contributo si colloca nel dibattito sulla natura della pace nei contesti post-conflitto, interrogandosi se i meccanismi di giustizia di transizione, nella loro configurazione tecnicizzata, contribuiscano prevalentemente alla costruzione di forme di pace negativa, intesa come assenza di violenza diretta, piuttosto che a una pace positiva, fondata sulla trasformazione delle cause strutturali del conflitto⁷. Alla luce di queste considerazioni, il presente contributo si propone di analizzare criticamente il processo di depolitizzazione della giustizia di transizione, interrogandosi sulle implicazioni che esso produce nei processi di costruzione della pace. L'articolo sostiene che la rappresentazione della giustizia di transizione come pratica tecnica e neutrale tende a occultare le scelte politiche e le asimmetrie di potere che ne guidano l'implementazione,

³ C. Bell, *Transitional Justice, Interdisciplinarity and the State of the "Field" or "Non-Field"*, in *International Journal of Transitional Justice*, No. 3, 2009, 6-9; T. Madlingozi, *On Transitional Justice Entrepreneurs and the Production of Victims*, in *Journal of Human Rights Practice*, No. 2, 2010, 211-213.

⁴ Sul dibattito relativo alla natura della giustizia di transizione e alla sua qualificazione come insieme di strumenti tecnici ovvero come pratica politica, si vedano: R. Teitel, *Transitional Justice*, cit., 3-11; L. Mallinder, *Amnesty, Human Rights and Political Transitions*, Hart Publishing, 2008, 319-402; P. Arthur, *How "Transitions" Reshaped Human Rights*, in *Human Rights Quarterly*, No. 2, 2009, 321-367; K. McEvoy, *Beyond Legalism: Towards a Thicker Understanding of Transitional Justice*, in *Journal of Law and Society*, No. 4, 2007, 411-430.

Per una riflessione critica sulla tendenza a concepire i processi di trasformazione post-conflitto attraverso strumenti tecnici e istituzionali, si vedano: D. Chandler, *International Statebuilding: The Rise of Post-Liberal Governance*, Routledge, 2010, 94-124; O. Richmond, *A Post-Liberal Peace*, Routledge, 2011; R. Paris, *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge University Press, 2004, 179-212.

⁵ C. L. Sriram, *Justice as Peace? Liberal Peacebuilding and Strategies of Transitional Justice*, in *Global Society*, No. 4, 2007; B. Leebaw, *The Irreconcilable Goals of Transitional Justice*, in *Human Rights Quarterly*, No. 1, 2008.

⁶ Si pensi, ad esempio, alla Repubblica Centrafricana, dove il Forum national de Bangui (2015) ha accompagnato la definizione di un approccio composito alla giustizia di transizione, comprendente la Cour pénale spéciale e la Commissione verità. Per un approfondimento sul rapporto tra giustizia di transizione, ricostruzione statale e ridefinizione degli equilibri politici si veda: C. P. Calvet, *Réconcilier par la justice : la RCA à l'épreuve de la justice pénale et de la justice transitionnelle*, in *Les Cahiers du CCRAG*, No. 1, 2022.

⁷ Sul dibattito relativo alla distinzione tra pace negativa e pace positiva, si veda: J. Galtung, *Violence, Peace, and Peace Research*, in *Journal of Peace Research*, No. 3, 1969, 167-191.

contribuendo al contempo a limitare la capacità di tali strumenti di incidere sulle cause profonde dei conflitti. In questa prospettiva, la giustizia di transizione emerge non solo come uno strumento di risposta alle violazioni del passato, ma come un ambito nel quale vengono negoziati e stabilizzati specifici modelli di ordine politico e di pace⁸.

2. L'EMERGERE DI UN PARADIGMA TECNICO DELLA GIUSTIZIA DI TRANSIZIONE

Nel corso degli ultimi decenni, la giustizia di transizione ha conosciuto un processo di trasformazione che ne ha profondamente ridefinito natura, funzioni e modalità di implementazione. Originariamente sviluppata come risposta a specifiche transizioni politiche, essa si configurava come un insieme di pratiche fortemente radicate nei contesti storici in cui prendevano forma. Le esperienze dell'America Latina negli anni Ottanta e quelle dei paesi dell'Europa centro-orientale dopo la fine della Guerra fredda mostrano chiaramente come i meccanismi di giustizia fossero il prodotto di negoziazioni politiche complesse, spesso segnate da compromessi tra esigenze di *accountability*, vincoli istituzionali e necessità di stabilizzazione⁹. In tali contesti, la giustizia non si presentava come un modello predefinito, ma come un processo aperto, plasmato dalle condizioni specifiche della transizione e dai rapporti di forza tra gli attori coinvolti. Con il progressivo consolidarsi del campo a livello internazionale, tuttavia, queste esperienze hanno iniziato a essere reinterpretate non più come soluzioni contingenti, bensì come modelli suscettibili di generalizzazione¹⁰. La circolazione di pratiche, esperienze e conoscenze ha contribuito a favorire un processo di astrazione, attraverso il quale strumenti originariamente situati sono stati progressivamente ricondotti entro categorie più generali¹¹. In questo modo, la giustizia di transizione è stata progressivamente sottratta alla dimensione strettamente contestuale e inserita all'interno di un quadro concettuale più ampio, caratterizzato da una crescente stabilità e riconoscibilità. Questo processo ha condotto all'emergere di un paradigma nel quale la giustizia di transizione viene concepita come un insieme relativamente coerente di strumenti e pratiche, suscettibili di essere applicati in contesti differenti secondo logiche di adattamento. Tribunali penali, commissioni verità, programmi di riparazione e riforme istituzionali sono diventati elementi ricorrenti nei processi post-conflitto, configurandosi come componenti centrali delle strategie di gestione del passato¹². Più che soluzioni contingenti, tali strumenti tendono a essere percepiti come opzioni istituzionali disponibili, selezionabili e combinabili in funzione delle esigenze del contesto. Un ruolo determinante nella definizione e nella diffusione di questo paradig-

⁸ Sul rapporto tra giustizia di transizione, costruzione della pace e configurazione dell'ordine politico post-conflitto, si vedano: R. Teitel, *Transitional Justice*, cit.; C. Bell, *Peace Agreements and Human Rights*, Oxford University Press, 2000; K. McEvoy, *Beyond Legalism: Towards a Thicker Understanding of Transitional Justice*, cit.; O. Richmond, *A Post-Liberal Peace*, cit.

⁹ Per una ricostruzione delle esperienze originarie della giustizia di transizione si vedano: R. Teitel, *Transitional Justice*, cit.; N. Roht-Arriaza, *The Pinochet Effect*, University of Pennsylvania Press, 2005; Inter-American Commission on Human Rights, *Report on the Situation of Human Rights in Chile*, 1985; C. Collins, *Post-Transitional Justice*, Pennsylvania University Press, 2010.

¹⁰ P. de Greiff, *Theorizing Transitional Justice*, in M. Williams, R. Nagy, J. Elster, *Transitional Justice*, NYU Press, 2012, 71-137; S. Lefranc, *Amérique latine et reste du monde : les voyages internationaux de la « justice transitionnelle »*, in *La Revue des droits de l'homme, Revue du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux*, No. 2, 2012.

¹¹ Sul processo di generalizzazione delle pratiche di giustizia di transizione e sulla loro progressiva trasformazione in modelli, si vedano: P. Arthur, *How "Transitions"*, cit., 345 ss.; L. Waldorf, *Anticipating the Past: Transitional Justice and Socio-Economic Wrongs*, in *Social and Legal Studies*, No. 2, 2012, 171-186.

¹² Per una ricostruzione dei principali strumenti della giustizia di transizione, si vedano: N. Roht-Arriaza, J. Mariezcurrena (Eds), *Transitional Justice*, cit.; P. de Greiff, *Theorizing Transitional Justice*, cit.; International Center for Transitional Justice, *What is Transitional Justice?*, 2009.

ma è stato svolto da vari attori internazionali e in particolare dalle Nazioni Unite, che hanno contribuito alla codificazione della giustizia di transizione attraverso la produzione di documenti programmatici, linee guida e strumenti operativi¹³. Tali interventi hanno progressivamente inquadrato la giustizia di transizione all'interno di un più ampio approccio alla *rule of law*, enfatizzandone la funzione nel rafforzamento delle istituzioni statali, nella promozione dei diritti umani e nella prevenzione di future violazioni. In questo senso, la giustizia di transizione è stata progressivamente integrata nei programmi di *peacebuilding*, contribuendo a consolidare l'idea che l'*accountability* giuridica costituisca una componente essenziale dei processi di stabilizzazione post-conflitto. La sistematizzazione operata a livello internazionale ha favorito non solo la diffusione dei meccanismi di giustizia, ma anche la costruzione di un linguaggio comune e di una struttura concettuale condivisa. Un esempio significativo in tal senso è rappresentato dalla progressiva articolazione della giustizia di transizione nei cosiddetti "pilastri" della giustizia, della verità, delle riparazioni e delle garanzie di non ripetizione¹⁴. Questa classificazione consente di organizzare l'intervento sul passato secondo categorie funzionali distinte, facilitando la progettazione e l'implementazione dei meccanismi di giustizia e contribuendo a rafforzare la percezione di un campo dotato di una propria coerenza interna. All'interno di questo quadro, la giustizia di transizione tende a essere sempre più configurata come un vero e proprio *toolkit*, ossia come un insieme di strumenti modulari, combinabili tra loro in funzione delle esigenze del contesto¹⁵. Tale approccio implica l'idea che le soluzioni istituzionali sviluppate in determinati contesti possano essere trasferite e adattate ad altri attraverso processi di selezione e combinazione¹⁶. La logica sottostante è quella della replicabilità: i diversi strumenti vengono concepiti come componenti di un repertorio disponibile, suscettibile di essere attivato in base agli obiettivi perseguiti.

La diffusione di questo modello si riflette nella crescente uniformità delle architetture istituzionali adottate nei contesti post-conflitto. L'adozione combinata di meccanismi penali e non penali, la presenza di commissioni verità accanto a forme di giustizia penale, così come il ricorso a tribunali ibridi in contesti caratterizzati da debolezza istituzionale, testimoniano la progressiva affermazione di modelli ricorrenti. In questo senso, la giustizia di transizione si configura sempre più come un campo nel quale le soluzioni istituzionali vengono progettate secondo schemi relativamente prevedibili. Tuttavia, l'emergere di questo paradigma tecnico non è stato privo di tensioni teoriche. Una parte della letteratura ha interpretato la standardizzazione dei modelli come un elemento positivo, in grado di garantire maggiore coerenza e prevedibilità agli interventi nei contesti post-conflitto¹⁷. In questa prospettiva, la disponibilità di stru-

¹³ Sul ruolo delle Nazioni Unite nella codificazione della giustizia di transizione, si vedano: United Nations, *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies*, Report of the Secretary-General, S/2004/616, 2004; United Nations, *Guidance Note of the Secretary-General on the United Nations Approach to Transitional Justice*, ST/SG(09)/A652, 2010, 2-10.

¹⁴ La distinzione tra i diversi "pilastri" della giustizia di transizione rappresenta una semplificazione analitica volta a organizzare strumenti eterogenei entro una struttura coerente. Essa non riflette necessariamente una separazione netta nella pratica, dove tali dimensioni risultano spesso interconnesse. Cfr. J. Massias, K. Picard, *Les piliers de la justice transitionnelle*, in *Revue du droit public*, No. 4, 2018, 961-983.

¹⁵ In senso critico rispetto alla tecnicizzazione degli interventi nei contesti post-conflitto, si vedano: D. Chandler, *International Statebuilding*, cit., 94-117; Office of the High Commissioner for Human Rights, *Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States*, 2006; J. Seroussi, *L'internationalisation de la justice transitionnelle: l'affaire Hissène Habré*, in *Critique internationale*, Vol. 30, No. 1, 2006, 83-101.

¹⁶ A. Meffre, *La justice transitionnelle à l'épreuve du Sierra Leone. Analyse critique*, Publications du Centre d'études et mondialisation internationales (Commission Électorale Indépendante), No. 31, 2005.

¹⁷ Per una lettura che associa la progressiva sistematizzazione della giustizia di transizione alla costruzione di un quadro di intervento maggiormente coerente, prevedibile e replicabile nei contesti post-conflitto, si vedano: N. J. Kritz (Ed.), *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*, Vol. I, US Institute of Peace Press, 1995, 32-63; P. van Zyl,

menti consolidati e di *best practices* rappresenta una risorsa fondamentale per migliorare l'efficacia delle risposte alle violazioni del passato e per rafforzare la capacità delle istituzioni di prevenire nuove forme di violenza¹⁸. Al contrario, altri approcci hanno evidenziato i limiti di tale processo, sottolineando come la trasformazione della giustizia di transizione in un insieme di strumenti tecnici rischi di ridurre la sensibilità rispetto alle specificità dei contesti¹⁹. In particolare, la critica si è concentrata sulla tendenza a privilegiare soluzioni istituzionali standardizzate, a scapito di approcci maggiormente radicati nelle dinamiche politiche e sociali locali. In questa prospettiva, la giustizia di transizione non può essere intesa come un insieme di strumenti universalmente validi, ma deve essere concepita come un processo intrinsecamente situato, che richiede un costante adattamento alle condizioni specifiche in cui viene implementato. Questa tensione tra standardizzazione e contestualizzazione solleva una questione teorica centrale, che attraversa l'intero campo della giustizia di transizione: fino a che punto è possibile concepire tali pratiche come strumenti tecnici trasferibili, senza compromettere la loro efficacia nei contesti in cui vengono applicate? In altri termini, la crescente codificazione del campo rappresenta un fattore di rafforzamento o, al contrario, un elemento di rigidità che ne limita la capacità di rispondere alla complessità dei contesti post-conflitto²⁰?

A questa domanda si collega un ulteriore elemento di riflessione, relativo alla crescente tecnicizzazione del campo. La progettazione e l'implementazione dei meccanismi di giustizia sono infatti sempre più affidate a esperti internazionali, organizzazioni non governative e agenzie specializzate, che operano sulla base di competenze tecniche e di pratiche consolidate²¹. Questo processo contribuisce a rafforzare la dimensione professionalizzata del campo, trasformandola in un ambito nel quale l'intervento sul passato viene organizzato attraverso categorie giuridiche e strumenti istituzionali formalizzati. La centralità attribuita agli esperti e alle loro competenze tecniche implica che le decisioni relative alla giustizia tendano a essere formulate in termini procedurali e operativi, piuttosto che politici²². In questo senso, la crescente tecnicizzazione del campo contribuisce a rafforzare l'idea che la gestione del passato possa essere affrontata attraverso soluzioni razionali e tecnicamente fondate. Tuttavia, essa solleva interrogativi circa il rapporto tra competenze tecniche e processi politici, nonché circa il rischio che la standardizzazione delle pratiche possa ridurre lo spazio per forme di adattamento locale e di partecipazione. Alla luce di queste considerazioni, l'emergere di un paradigma tecnico della giustizia di transizione può essere

Promoting Transitional Justice in Post-Conflict Societies, in *Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding*, DCAF, 2005, 209-231; L. Bickford, *Transitional Justice*, in *Encyclopedia of Genocide and Crimes Against Humanity*, Vol. 3, 2005, 1045-1047.

¹⁸ W. A. Schabas, *An Introduction to the International Criminal Court*, Cambridge University Press, 2011, viii-xi; J. D. Fearon, D. Laitin, *Neotrusteeship*, in *International Security*, No. 28, 2004, 5-43.

¹⁹ Sul rischio di una eccessiva standardizzazione si vedano: P. Gready, S. Robins, *From Transitional to Transformative Justice*, in *International Journal of Transitional Justice*, No. 8, 2014, 339-345; L. Fletcher, H. Weinstein, *Violence and Social Repair*, in *Human Rights Quarterly*, No. 24, 2002, 577-580; L. E. Gissel, *The standardisation of transitional justice*, in *European Journal of International Relations*, No. 4, 2022, 859-884.

²⁰ Per codificazione si intende il progressivo consolidamento della giustizia di transizione attraverso la definizione di principi operativi, linee guida e repertori di strumenti di intervento condivisi, piuttosto che mediante la produzione di norme di diritto positivo. Sul punto, si vedano: United Nations, *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies*, Report of the Secretary-General, S/2004/616, 2004; United Nations, *Guidance Note of the Secretary-General: United Nations Approach to Transitional Justice*, 2010; United Nations, *Guidance Note of the Secretary-General: United Nations Approach to Rule of Law Assistance*, 2008.

²¹ In questo quadro, il ruolo degli esperti assume una funzione centrale nella definizione delle soluzioni adottate, contribuendo a trasformare scelte politiche in questioni tecniche. Cfr. World Bank, *Justice for the Poor Program*, 2004; United Nations Development Programme, *Access to Justice Practice Note*, 2004; S. Lefranc, *La professionnalisation d'un militantisme réformateur du droit: l'invention de la justice transitionnelle*, in *Droit et société*, No. 3, 2009, 561-589; O. Sending, *The Politics of Expertise*, University of Michigan Press, 2015, 3-8.

²² *Ibidem*.

interpretato come il risultato di un processo complesso, nel quale esigenze di efficienza e coerenza si intrecciano con dinamiche di diffusione internazionale e con la crescente influenza degli attori globali. Tale paradigma ha indubbiamente contribuito a rafforzare la capacità degli attori internazionali e nazionali di intervenire nei contesti post-conflitto, fornendo strumenti e modelli operativi relativamente consolidati.

Al tempo stesso, tuttavia, esso apre una serie di questioni che riguardano la natura stessa della giustizia di transizione e il modo in cui essa viene concepita e implementata²³. In particolare, la tensione tra universalità e contesto, tra standardizzazione e adattamento, e tra tecnica e politica rappresenta un nodo teorico centrale che attraversa il campo e che richiede un'analisi più approfondita.

Tali tensioni emergono, ad esempio, quando strumenti frequentemente impiegati nei processi di giustizia di transizione, quali procedimenti penali, commissioni per la verità o programmi di riparazione, vengono progettati sulla base di principi e modelli considerati generalmente validi e successivamente applicati in contesti caratterizzati da assetti politici, istituzionali e sociali profondamente differenti. In queste situazioni, la questione non riguarda tanto l'utilizzo dei meccanismi in sé, quanto il modo in cui essi vengono concretamente definiti, adattati e implementati nei singoli contesti²⁴.

Queste dinamiche non rappresentano semplicemente limiti operativi, ma rinviano a questioni più profonde relative al rapporto tra diritto, politica e costruzione della pace²⁵. In questa prospettiva, l'analisi del paradigma tecnico della giustizia di transizione costituisce un passaggio necessario per comprendere le trasformazioni del campo e per interrogarsi criticamente sulle implicazioni della sua crescente istituzionalizzazione. Come si vedrà nella sezione successiva, tali dinamiche pongono le basi per una riflessione più ampia sul processo di depoliticizzazione della giustizia di transizione e sul modo in cui esso incide sui processi di costruzione della pace²⁶.

3. DEPOLITICIZZAZIONE E TECNICIZZAZIONE NELLA GESTIONE POST-CONFLITTO

L'affermazione di un paradigma tecnico della giustizia di transizione, come delineato nella sezione precedente, ha contribuito a consolidare una rappresentazione di tali pratiche come strumenti neutrali, orientati alla gestione razionale delle eredità del conflitto. La crescente sistematizzazione dei meccanismi di giustizia e la loro integrazione nei programmi di *rule of law* hanno favorito la diffusione di un approccio che privilegia la coerenza procedurale, l'efficacia operativa e la replicabilità dei modelli²⁷. Tale

²³ Sul dibattito relativo alla natura della giustizia di transizione e alle modalità della sua implementazione, si vedano: N. Turgis, *La justice transitionnelle, un concept discuté*, in *Les cahiers de la justice*, No. 3, 2015; F. Hourquebie, *La justice transitionnelle a bien un sens*, in *Afrique contemporaine*, No. 250, 2014.

²⁴ Per tensione tra standardizzazione e adattamento si intende il rapporto tra modelli di intervento relativamente consolidati e la necessità di adeguarli alle specificità locali.

Sul punto, si vedano: F. Hourquebie, *Les processus de justice transitionnelle dans l'espace francophone: entre principes généraux et singularités*, in *Les cahiers de la justice*, No. 3, 2015, 321-331; A. Anghie, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, Cambridge University Press, 2005, 273 ss.; S. Pahuja, *Decolonising International Law: Development, Economic Growth and the Politics of Universality*, Cambridge University Press, 2011, 172-253.

²⁵ O. Richmond, *Peace Formation and Political Order in Conflict-Affected Societies*, Oxford University Press, 2016.

²⁶ La tensione tra standardizzazione e adattamento locale si inserisce in un dibattito più ampio relativo ai limiti degli approcci universalistici nei processi di peacebuilding, nei quali l'esigenza di coerenza e prevedibilità può entrare in tensione con la necessità di rispondere alla specificità dei contesti.

²⁷ L'istituzionalizzazione della giustizia di transizione all'interno dei programmi internazionali di *rule of law* è stata interpretata da parte della letteratura come un processo che ha favorito la diffusione di modelli di intervento relativamente standardizzati, orientati alla coerenza procedurale, all'efficacia operativa e alla trasferibilità tra contesti differenti. Sul pro-

evoluzione solleva tuttavia interrogativi rilevanti circa la natura effettiva della giustizia di transizione e il ruolo che essa svolge nei contesti post-conflitto. In particolare, essa rischia di oscurare il fatto che la definizione e la selezione dei meccanismi di giustizia di transizione non avvengono in un vuoto normativo o politico, ma si collocano all'interno di contesti caratterizzati, seppure con intensità e configurazioni differenti, da squilibri di potere, fragilità istituzionali e processi di negoziazione spesso incompleti, ad esempio tra governi e gruppi armati, tra attori internazionali e istituzioni locali o tra gruppi sociali che hanno partecipato al conflitto in misura differente²⁸. In questo senso, la giustizia di transizione non può essere compresa esclusivamente come un insieme di strumenti tecnici, ma deve essere analizzata come una pratica situata, intrinsecamente connessa alle dinamiche politiche che caratterizzano le fasi di transizione. In questo quadro, la nozione di “depoliticizzazione” consente di problematizzare l'idea che la giustizia di transizione possa essere concepita come un ambito separato dalla politica. Con il termine depoliticizzazione non si intende l'assenza di dimensione politica, bensì il processo attraverso cui decisioni intrinsecamente politiche e sociali vengono riformulate e presentate come questioni tecniche, neutrali o necessitate²⁹. Nel campo della giustizia di transizione, tale processo si manifesta nella tendenza a trattare questioni centrali, quali la selezione dei crimini da perseguire, la definizione delle priorità di intervento e la configurazione dei meccanismi istituzionali come problemi di natura prevalentemente procedurale, sottraendoli al confronto politico aperto³⁰. Questa trasformazione del politico in tecnico non implica una riduzione della complessità, ma una sua riorganizzazione entro categorie che tendono a naturalizzare determinate scelte³¹. In tal senso, la depoliticizzazione non elimina il conflitto, ma lo rende meno visibile, inscrivendolo in dispositivi istituzionali e linguaggi specialistici che ne limitano la contestabilità. La costruzione di standard, linee guida e *best practices* contribuisce infatti a definire ciò che è considerato appropriato o legittimo, restringendo lo spazio per soluzioni alternative e per forme di deliberazione politica aperta. In questo contesto, il contributo di David Chandler risulta particolarmente rilevante³². Nelle sue analisi sui processi contemporanei di *state-building* e *peacebuilding*, Chandler evidenzia come l'intervento internazionale nei contesti post-conflitto si caratterizzi sempre più per una forma di governance indiretta, che opera attraverso strumenti tecnici e pratiche apparentemente neutrali³³. In questa prospettiva, la depoliticizzazione potrebbe non rappresentare una semplice rimozione della di-

gressivo inserimento della giustizia di transizione nei programmi di rule of law e sulla tendenza alla standardizzazione degli interventi, si vedano: United Nations, *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies*; Report of the Secretary-General, S/2004/616, 2004; United Nations, *Guidance Note of the Secretary-General: United Nations Approach to Transitional Justice*, 2010; K. McEvoy, *Beyond Legalism: Towards a Thicker Understanding of Transitional Justice*, cit., 411-440.

²⁸ A titolo esemplificativo, il caso sudafricano mostra come la definizione dei meccanismi di giustizia possa essere influenzata dagli equilibri politici della transizione: nel contesto negoziale che accompagnò il superamento dell'apartheid, la diversa distribuzione delle risorse politiche e istituzionali tra il partito degli afrikaners e l'African National Congress contribuì all'adozione della Truth and Reconciliation Commission, privilegiando un modello fondato sull'accertamento della verità e su forme condizionate di amnistia rispetto a un'estesa risposta penale. Si vedano: C. Villa-Vicencio, *Walk with Us and Listen: Political Reconciliation in Africa*, Georgetown University Press, 2009; A. Boraine, *A Country Unmasked: Inside South Africa's Truth and Reconciliation Commission*, Oxford University Press, 2000.

²⁹ C. Hay, *Why We Hate Politics*, Polity, 2007, 61-89; S. Lefranc, *La justice dans l'après-violence politique*, in J. Commaille, M. Kaluszynski (sous la direction de), *La fonction politique de la justice*, La Découverte, Paris, 2007, 273-291.

³⁰ Per una riflessione sulla depoliticizzazione, si vedano: J. Ferguson, *The Anti-Politics Machine*, University of Minnesota Press, 1994; O. Sending, I. Neumann, *Governance to Governmentality*, in *International Studies Quarterly*, No. 50, 2006, 651-657.

³¹ P. Bourdieu, *La force du droit*, in *Actes de la recherche en sciences sociales*, No. 64, 1986, 4-9.

³² D. Chandler, *Peacebuilding and the Politics of Non-Linearity: Rethinking “Hidden” Agency and “Resistance”*, in *Peacebuilding*, No. 1, 2013, 17-32.

³³ Tale dinamica può essere letta alla luce di più ampi processi di governo delle popolazioni, nei quali il potere si esercita attraverso dispositivi tecnici e pratiche amministrative. Cfr. *Ibidem*; M. Foucault, *Security, Territory, Population*, Palgrave, 2007, 16-26.

mensione politica, ma una sua trasformazione in forme di gestione tecnica, attraverso le quali il potere viene esercitato senza essere esplicitamente riconosciuto³⁴. Per quanto riguarda la giustizia di transizione, questa chiave di lettura consente di comprendere come la costruzione di un paradigma tecnico non sia semplicemente il risultato di un processo di razionalizzazione, ma rifletta una specifica modalità di gestione del post-conflitto. La definizione dei meccanismi di giustizia implica sempre scelte relative alla delimitazione del passato, alla qualificazione delle violenze e alla distribuzione delle responsabilità. Tuttavia, tali scelte tendono a essere presentate come il risultato di valutazioni tecniche, piuttosto che come espressione di conflitti e negoziazioni politiche. In questo senso, la depoliticizzazione opera come un dispositivo che consente di stabilizzare determinati assetti di potere, rendendoli meno visibili e quindi meno suscettibili di contestazione.

Un ulteriore elemento centrale di questo processo è rappresentato dalla progressiva universalizzazione dei modelli di giustizia di transizione. La diffusione del paradigma del *toolkit* implica infatti l'idea che esista un repertorio di strumenti suscettibile di essere applicato in maniera relativamente uniforme in contesti differenti, attraverso processi di adattamento tecnico³⁵. Tuttavia, tale impostazione tende a trasformare questioni intrinsecamente politiche come la gestione dei rapporti di forza, la costruzione della memoria collettiva e la definizione delle responsabilità, in problemi di implementazione istituzionale. In questo modo, la specificità dei contesti viene subordinata a logiche di standardizzazione, che privilegiano la stabilità e la prevedibilità degli interventi rispetto alla trasformazione delle condizioni che hanno reso possibile la violenza³⁶.

Questa dinamica è stata ulteriormente problematizzata da Mark Drumbl, il quale ha evidenziato come i meccanismi di giustizia penale internazionale, i quali sono spesso integrati nei processi di giustizia di transizione, presentino limiti strutturali derivanti dalla centralità attribuita alla responsabilità individuale e alla punizione dei principali responsabili.

Questa impostazione rischia di produrre una rappresentazione parziale del conflitto, privilegiando determinate forme di violenza e specifici attori e lasciando in secondo piano dimensioni collettive e strutturali³⁷. In questo senso, la tecnicizzazione della giustizia non solo depoliticizza le scelte, ma contribuisce a definire ciò che è visibile e ciò che rimane invisibile all'interno del campo giuridico.

La depoliticizzazione si riflette inoltre nel ruolo crescente attribuito agli esperti e agli attori internazionali nella progettazione e implementazione dei meccanismi di giustizia. La professionalizzazione del campo ha contribuito a spostare il focus dalle dinamiche politiche locali alle competenze tecniche e alle pratiche consolidate, rafforzando l'idea che la gestione del passato possa essere affidata a soggetti dotati di expertise specifiche. In questo contesto, le decisioni relative alla giustizia tendono a essere formulate in termini tecnici, riducendo la visibilità delle scelte normative sottostanti e limitando il coinvolgimento degli attori locali nei processi decisionali. Come osservato da Chandler, questo processo può contribuire a produrre forme di governance "post-politica", nelle quali il conflitto viene gestito attraverso strumenti tecnici piuttosto che affrontato nella sua dimensione sostanziale³⁸. Le implicazioni di tali dinamiche

³⁴ United Nations, *Capstone Doctrine on Peacekeeping Operations*, 2008; D. Chandler, *International Statebuilding*, cit., 65-84.

³⁵ Cfr. European Commission, *EU Policy Framework on Support to Transitional Justice*, 2015.

³⁶ Sul paradigma della standardizzazione, si veda: R. Nagy, *Transitional Justice as Global Project*, in *Third World Quarterly*, No. 29, 2008, 275-289.

³⁷ M. Drumbl, *Atrocity, Punishment, and International Law*, Cambridge University Press, 2007, 176-180.

³⁸ Sulla nozione di governance "post-politica", si veda: D. Chandler, *Peacebuilding and the Politics of Non-Linearity*, cit.

risultano particolarmente rilevanti se si considera il ruolo della giustizia di transizione nei processi di costruzione della pace³⁹. La definizione dei meccanismi di giustizia non si limita infatti a rispondere alle violazioni del passato, ma contribuisce a delineare i confini dell'ordine politico emergente⁴⁰. La selezione delle violenze oggetto di intervento, la definizione delle categorie di vittima e di responsabile e la scelta degli strumenti da adottare incidono direttamente sul modo in cui il conflitto viene interpretato e sul tipo di pace che viene costruita. In questo senso, la depoliticizzazione rischia di limitare la capacità della giustizia di transizione di affrontare le cause profonde dei conflitti, privilegiando soluzioni orientate alla stabilizzazione piuttosto che alla trasformazione. Alla luce di queste considerazioni, la depoliticizzazione della giustizia di transizione non può essere intesa come un fenomeno marginale, ma deve essere riconosciuta come una caratteristica strutturale del modo in cui tali pratiche sono state progressivamente concepite e implementate. Essa non elimina la dimensione politica della giustizia, ma la riconfigura, rendendola meno visibile e quindi meno suscettibile di contestazione. Riconoscere questa dinamica rappresenta un passaggio essenziale non solo per comprendere il funzionamento della giustizia di transizione, ma anche per interrogarsi criticamente sul tipo di pace che essa contribuisce a costruire e sulle alternative possibili a modelli eccessivamente tecnocratici⁴¹. La pluralità delle esperienze sviluppate nei contesti post-conflitto mostra tuttavia che tale dinamica non si manifesta in maniera uniforme e che differenti concezioni della giustizia possono condurre a differenti modalità di costruzione della pace. In questa prospettiva, esperienze quali le *gacaca* in Ruanda mostrano come la gestione del passato possa assumere forme differenti rispetto ai modelli maggiormente istituzionalizzati, anche attraverso il ricorso a meccanismi comunitari e pratiche locali di riconciliazione⁴². Introdotte dopo il genocidio del 1994 come meccanismo volto ad affrontare l'elevato numero di violazioni commesse, le *gacaca* miravano non solo all'accertamento delle responsabilità, ma anche al coinvolgimento delle comunità locali e alla ricostruzione delle relazioni sociali. Esse hanno consentito di ampliare la capacità di trattazione dei casi e, secondo parte della letteratura, di favorire processi di riconoscimento pubblico delle violenze e di riconciliazione. Al tempo stesso, sono state oggetto di critiche relative ai limiti delle garanzie procedurali, alla selettività delle responsabilità perseguite e all'influenza esercitata dal contesto politico sulla costruzione delle narrazioni del conflitto. Altri meccanismi di giustizia maggiormente orientati alla dimensione riparativa sono stati inoltre osservati in altri contesti, attraverso pratiche locali di carattere riparativo e comunitario⁴³.

³⁹ Sul carattere performativo della giustizia di transizione, si vedano: P. Gready, S. Robins, *From Transitional to Transformative Justice*, cit., 339-345; J. Subotić, *Hijacked Justice*, Cornell University Press, 2009.

⁴⁰ In letteratura è ampiamente riconosciuto da diversi autori che la giustizia di transizione contribuisca alla definizione dell'ordine politico nei contesti post-conflitto. Si vedano: P. Arthur, *How "Transitions"*, cit.; K. McEvoy, *Beyond Legalism: Towards a Thicker Understanding of Transitional Justice*, cit., 411-440; Z. Miller, *Effects of Invisibility*, in *International Journal of Transitional Justice*, No. 2, 2008, 266-291.

⁴¹ La critica alla tecnicizzazione della giustizia di transizione si inserisce in un dibattito più ampio relativo ai limiti degli approcci rule of law nei contesti post-conflitto, nei quali il diritto tende a essere utilizzato come strumento di stabilizzazione più che di trasformazione. In tale prospettiva, la giustizia di transizione può contribuire a consolidare assetti esistenti piuttosto che a rimetterli in discussione.

⁴² Per un'analisi delle *gacaca* come meccanismo di giustizia comunitaria introdotto in Ruanda nel periodo successivo al genocidio, dei loro contributi in termini di partecipazione locale, riconoscimento pubblico delle violazioni e ricostruzione delle relazioni sociali, nonché delle critiche relative ai limiti procedurali e alle modalità di costruzione della riconciliazione post-conflitto, si vedano: B. Ingelaere, *Inside Rwanda's Gacaca Courts: Seeking Justice after Genocide*, University of Wisconsin Press, 2016; P. Clark, *The Gacaca Courts, Post-Genocide Justice and Reconciliation in Rwanda*, Cambridge University Press, 2010; L. Waldorf, *Remnants and Remains: Narratives of Suffering in Post-Genocide Rwanda's Gacaca Courts*, in *Humanitarianism and Suffering*, Cambridge University Press, 2008, 285-305.

⁴³ Tra i meccanismi di giustizia riparativa frequentemente richiamati nella letteratura rientra anche il *Mato Oput*, pratica

4. SELETTIVITÀ DELLE PROSECUZIONI E ASIMMETRIE DI POTERE NEI CONTESTI POST-CONFLITTO

Se le sezioni precedenti hanno mostrato come la giustizia di transizione si sia progressivamente configurata come un insieme di strumenti tecnici standardizzati e come tale evoluzione abbia contribuito a una sua rappresentazione depolitizzata, l'analisi della sua applicazione concreta nei contesti post-conflitto consente di riportare al centro la dimensione politica di tali pratiche. In particolare, la selezione dei crimini da perseguire, l'individuazione dei soggetti responsabili e la definizione delle priorità di intervento costituiscono momenti nei quali emergono con chiarezza le asimmetrie di potere che caratterizzano le fasi di transizione⁴⁴. In questo senso, la giustizia di transizione non può essere intesa esclusivamente come uno strumento di risposta alle violazioni del passato, ma deve essere analizzata come una pratica situata, che contribuisce a strutturare l'ordine politico emergente. La selettività delle prosecuzioni non rappresenta, pertanto, una deviazione rispetto a un modello ideale di giustizia imparziale, bensì una dimensione intrinseca del modo in cui la giustizia viene definita e implementata nei contesti post-conflitto. Essa riflette il fatto che il diritto opera sempre all'interno di contesti caratterizzati da rapporti di forza, vincoli istituzionali e condizioni materiali che ne influenzano concretamente l'esercizio⁴⁵.

Un elemento centrale di tale dinamica è rappresentato dal rapporto tra giustizia e configurazione del potere al termine del conflitto. Nei contesti in cui una delle parti emerge come politicamente dominante, la definizione dei meccanismi di *accountability* tende a riflettere almeno in parte gli equilibri di potere esistenti. In tali condizioni, la capacità delle istituzioni giudiziarie di operare come contropotere risulta frequentemente limitata, sia a causa della fragilità delle strutture statali, sia per la dipendenza da attori politici e internazionali. La giustizia si configura così come uno spazio di negoziazione, nel quale si intrecciano esigenze di legittimazione, stabilizzazione e controllo politico, incidendo direttamente sulle modalità attraverso cui viene costruita la pace post-conflitto⁴⁶. Queste dinamiche risultano particolarmente evidenti se si considera il caso della Costa d'Avorio nel periodo successivo alla crisi post-elettorale del 2010–2011. Il conflitto, scaturito dalla contestazione dei risultati elettorali tra il presidente uscente Laurent Gbagbo e il candidato Alassane Ouattara, si è concluso con la vittoria di quest'ultimo e con il consolidamento di un nuovo assetto politico. In tale contesto, la giustizia ha assunto un ruolo centrale nel processo di stabilizzazione, ma le modalità della sua implementazione hanno evidenziato significative asimmetrie nella selezione dei soggetti perseguiti, che hanno inciso anche sulla configurazione della pace emergente⁴⁷. L'intervento della Corte penale internazionale ha condotto all'incriminazione e al trasferimento all'Aia di Laurent Gbagbo e di altri esponenti del suo schieramento politico, tra cui Charles Blé Goudé⁴⁸. Al contrario, le indagini relative ai crimini commessi dalle forze pro-Ouattara sono rimaste

associata alle comunità *acholi* dell'Uganda settentrionale, orientata alla ricomposizione delle relazioni sociali attraverso riconoscimento della responsabilità, mediazione comunitaria e riconciliazione simbolica. Anche in questo caso, il potenziale inclusivo di tali pratiche è stato discusso alla luce delle difficoltà legate alla loro istituzionalizzazione. Si vedano: E. Baines, *The Haunting of Alice: Local Approaches to Justice and Reconciliation in Northern Uganda*, in *International Journal of Transitional Justice*, No. 1, 2007, 91-114; T. Allen, *Trial Justice: The International Criminal Court and the Lord's Resistance Army*, Zed Books, 2006.

⁴⁴ Sul rapporto tra giustizia di transizione e potere, si vedano: P. Hayner, *Unspeakable Truths*, Routledge, 2011, 75 ss.

⁴⁵ S. Chesterman, *You, The People*, Oxford University Press, 2004, 5-6.

⁴⁶ Sulla relazione tra giustizia e stabilizzazione, si vedano: United Nations, *The Rule of Law*, cit.; R. Paris, *At War's End*, cit.

⁴⁷ Per il procedimento si veda: International Criminal Court, *Situation in Côte d'Ivoire, ICC-02/11*; International Criminal Court, *The Prosecutor v. Laurent Gbagbo, Decision on the confirmation of charges*, 2014.

⁴⁸ Per la decisione di assoluzione: International Criminal Court, *The Prosecutor v. Laurent Gbagbo and Charles Blé Goudé, Judgment*, 31 March 2021; International Criminal Court, *Reasons for oral decision, ICC-02/11-01/15-1263*, 2019. Sui limiti pro-

limitate e non hanno portato a procedimenti equivalenti a livello internazionale. Questa asimmetria non può essere spiegata unicamente in termini di disponibilità di prove o di priorità operative, ma deve essere analizzata alla luce del contesto politico nel quale la giustizia è stata esercitata⁴⁹.

In particolare, la cooperazione dello Stato con la Corte penale internazionale ha svolto un ruolo determinante nella selezione dei casi. Il governo guidato da Ouattara ha sostenuto attivamente le indagini relative ai crimini attribuiti al precedente regime, mentre ha mostrato minore disponibilità rispetto all'accertamento delle responsabilità delle proprie forze. In assenza di un potere coercitivo autonomo, la Corte si è trovata a operare entro i limiti imposti dalla cooperazione statale, il che ha contribuito a orientare concretamente la direzione delle indagini⁵⁰. Questo caso evidenzia come la selettività delle prosecutions non sia semplicemente il risultato di vincoli tecnici o operativi, ma rifletta il modo in cui il diritto penale internazionale si inserisce all'interno di contesti politici specifici⁵¹. Dinamiche analoghe, ma ancor più esplicite nella loro dimensione strutturale, emergono nel caso dell'Uganda, frequentemente richiamato in letteratura come esempio paradigmatico dei limiti intrinseci del funzionamento della giustizia penale internazionale nei contesti post-conflitto. Nel 2003, il governo ugandese ha deferito volontariamente alla Corte penale internazionale la situazione relativa al conflitto con il LRA (Lord's Resistance Army), attivando così uno dei primi casi di *self-referral* nella prassi della Corte⁵².

Sebbene tale deferimento sia stato inizialmente interpretato come un segnale di apertura verso l'*accountability* internazionale, la sua implementazione ha evidenziato una significativa asimmetria nella selezione dei soggetti perseguiti. Le indagini della Corte si sono infatti concentrate esclusivamente sui crimini attribuiti ai vertici del LRA, tra cui Joseph Kony, senza dar luogo a procedimenti analoghi nei confronti delle forze governative, nonostante le numerose denunce relative a violazioni commesse anche da queste ultime⁵³. Si potrebbe sostenere che tale configurazione risponda a esigenze pragmatiche, in quanto la cooperazione dello Stato rappresenta una condizione imprescindibile per il funzionamento della Corte. Tuttavia, proprio questa dipendenza evidenzia come la giustizia internazionale sia strutturalmente esposta al rischio di essere utilizzata come strumento di legittimazione politica. Nel caso ugandese, il deferimento alla Corte ha contribuito a rafforzare la posizione del governo sia sul piano interno sia su quello internazionale, consentendogli di presentarsi come attore impegnato nella lotta contro l'impunità, pur sottraendosi, di fatto, a un esame giudiziario delle proprie condotte⁵⁴.

batori: P. Clark, *Distant Justice: The Impact of the International Criminal Court on African Politics*, Cambridge University Press, 2018, 187-227; K. Ambos, *Treatise on International Criminal Law*, Oxford University Press, 2016.

⁴⁹ Per un'analisi del coinvolgimento della Corte penale internazionale nella situazione ivoriana si veda: Corte penale internazionale, *The Prosecutor v. Laurent Gbagbo and Charles Blé Goudé, Opinion of Judge Cuno Tarfusser*, ICC-02/11-01/15-1263-AnxA, 16 July 2019.

⁵⁰ Sul ruolo della cooperazione statale nel funzionamento della Corte penale internazionale, si veda: C. Stahn, *The Law and Practice of the International Criminal Court*, Oxford University Press, 2015.

⁵¹ In questa prospettiva, il diritto internazionale non si limita a regolare i conflitti, ma partecipa attivamente alla loro interpretazione e alla distribuzione della responsabilità. Cfr. G. Simpson, *Law, War and Crime*, Polity, 2007, 11-30.

⁵² Per il deferimento della situazione in Uganda si vedano:

International Criminal Court, *Referral of the Situation Concerning the Lord's Resistance Army*, 2003; United Nations Security Council, *Report on Northern Uganda*, S/2007/260, 2007.

⁵³ Per un'analisi delle violazioni commesse sia dal Lord's Resistance Army sia dalle forze governative e della mancata estensione delle indagini a queste ultime, si vedano: S. Nouwen, *Complementarity in the Line of Fire*, Cambridge University Press, 2013, 111-143; A. Branch, *Uganda's Civil War and the Politics of ICC Intervention*, in *Ethics & International Affairs*, No. 21, 2007; International Crisis Group, *Northern Uganda: Understanding and Solving the Conflict*, 2004, 2-27.

⁵⁴ In senso critico rispetto all'uso politico della giustizia penale internazionale nei contesti post-conflitto, si vedano: S. Kendall, S. Nouwen, *Representational Practices at the International Criminal Court*, in *Law and Contemporary Problems*, No. 76, 2013; Human Rights Watch, *Courting History: The Landmark International Criminal Court's First Years*, 2008.

Questi esempi mettono in evidenza l'idea secondo cui la giustizia non agisce in un vuoto, ma dipende da condizioni materiali e politiche che ne influenzano l'effettiva capacità di operare in modo uniforme⁵⁵. Le dinamiche descritte sono state interpretate anche alla luce di approcci critici al diritto internazionale che hanno messo in discussione la rappresentazione della giustizia internazionale come ambito esclusivamente tecnico o neutrale. In particolare, gli approcci riconducibili ai *Third World Approaches to International Law* (TWAIL) hanno evidenziato la dimensione storicamente situata e politicamente orientata dei processi di giustizia internazionale, sottolineando come essi si sviluppino all'interno di relazioni di potere e di gerarchie normative che possono presentare elementi di continuità con le eredità coloniali. In tale prospettiva, il ricorso ai *self-referral* può essere interpretato non soltanto come uno strumento di cooperazione con la Corte, ma anche come una pratica che incide sulla delimitazione delle responsabilità perseguibili e sulle priorità dell'intervento giudiziario.

In questo senso, la selezione dei casi rappresenta non solo un processo di individuazione delle violazioni da affrontare e degli attori cui attribuire responsabilità attraverso i meccanismi di giustizia, ma anche un momento attraverso cui si definiscono priorità politiche e si stabilizzano determinati equilibri di potere, contribuendo al contempo a delineare i confini della pace post-conflitto⁵⁶.

La selettività si manifesta inoltre nella definizione delle forme di violenza oggetto di intervento giuridico. I meccanismi di giustizia di transizione tendono infatti a concentrarsi su specifiche categorie di crimini, in particolare sulle violazioni più gravi dei diritti civili e politici⁵⁷. Sebbene tale focalizzazione sia coerente con la struttura del diritto penale internazionale, essa contribuisce al contempo a marginalizzare altre dimensioni della violenza, in particolare quelle di natura strutturale ed economica. Nel caso ivoriano, le tensioni legate alla cittadinanza, alla distribuzione delle risorse e all'accesso alla terra, elementi centrali nella genesi del conflitto sono rimaste sostanzialmente al di fuori dell'ambito della giustizia penale. In questo senso, la giustizia non solo seleziona i soggetti da perseguire, ma contribuisce a definire quali aspetti del conflitto siano giuridicamente rilevanti e quali possano essere esclusi. Tale processo ha implicazioni rilevanti per la costruzione della memoria collettiva e per la definizione delle responsabilità, influenzando il modo in cui il conflitto viene interpretato e rappresentato, ma anche per la configurazione della pace stessa, poiché determina quali violenze e quali rivendicazioni trovano riconoscimento nell'ordine post-conflitto. Si potrebbe tuttavia sostenere che una certa selettività sia inevitabile nei processi di giustizia di transizione. I limiti di risorse, le difficoltà investigative e la complessità dei contesti post-conflitto rendono impossibile perseguire tutti i responsabili e tutte le violazioni. In questa prospettiva, la selezione dei casi rappresenterebbe una necessità operativa, piuttosto che una scelta politica. Inoltre, si potrebbe argomentare che la concentrazione sui cosiddetti "principali responsabili" costituisca una strategia razionale, volta a massimizzare l'impatto simbolico e deterrente della giustizia.

Una parte della letteratura e della riflessione istituzionale ha tuttavia evidenziato che tale selettività

⁵⁵ Il caso ivoriano e quello ugandese non sono delle eccezioni. Dinamiche analoghe emergono anche in altri contesti, nei quali la selezione dei casi e dei soggetti perseguiti riflette vincoli politici e asimmetrie di potere, come dimostrano, tra gli altri, i casi del Kenya, della Libia e dell'Afghanistan.

⁵⁶ Sul contributo degli approcci TWAIL alla lettura critica della giustizia internazionale e alla sua concettualizzazione in chiave post-coloniale, si vedano: A. Anghie, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, cit.; J. T. Gathii, *TWAIL: A Brief History of Its Origins, Its Decentralized Network, and a Tentative Bibliography*, in *Trade, Law and Development*, No. 3, 2011; K. M. Clarke, *Affective Justice: The International Criminal Court and the Pan-Africanist Pushback*, Duke University Press, 2019.

⁵⁷ Sul carattere selettivo delle categorie di violenza rilevanti nella giustizia di transizione e sui processi di inclusione ed esclusione che ne derivano, si veda: Z. Miller, *Effects of Invisibility*, cit., 266-291; F. Mégret, *Beyond "Fairness"*, in *Journal of International Criminal Justice*, No. 14, 2016.

non è priva di implicazioni normative e politiche⁵⁸. Anche quando giustificata da vincoli operativi e istituzionali, quali la limitatezza delle risorse disponibili, le difficoltà legate alla raccolta delle prove o la dipendenza dalla cooperazione statale, la definizione delle priorità investigative e delle responsabilità perseguibili produce effetti sulla distribuzione della responsabilità, sulla costruzione delle narrazioni del conflitto e sulla percezione della giustizia. Anche il processo di revisione della Corte, avviato dall'Assemblea degli Stati Parte della Corte penale internazionale attraverso il rapporto dell'*Independent Expert Review*, ha evidenziato la necessità di chiarire i criteri attraverso cui vengono selezionate le situazioni e definiti i casi prioritari. Tra le raccomandazioni formulate figurava infatti anche l'esigenza di rendere maggiormente trasparenti i processi di selezione e di rafforzare la coerenza strategica delle decisioni dell'*Office of the Prosecutor* (OTP), al fine di rispondere alle critiche relative alla prevedibilità e alla trasparenza delle scelte investigative⁵⁹. Tuttavia, la scelta di perseguire determinati individui e non altri contribuisce inevitabilmente a costruire una narrazione del conflitto che può rafforzare o mettere in discussione determinati assetti di potere. Nel caso della Costa d'Avorio, la concentrazione delle prosecuzioni su esponenti del regime di Gbagbo ha contribuito a consolidare una rappresentazione del conflitto in termini di responsabilità prevalentemente unilaterale, oscurando il ruolo di altri attori e limitando la possibilità di una ricostruzione più complessa delle dinamiche della violenza⁶⁰. Questa dinamica evidenzia il ruolo performativo della giustizia di transizione, intesa non solo come strumento di accertamento delle responsabilità, ma come pratica che contribuisce a produrre specifiche rappresentazioni del passato e a legittimare determinati assetti politici. In questo senso, la giustizia partecipa attivamente alla costruzione dell'ordine post-conflitto, influenzando il tipo di pace che viene perseguita, che può risultare più o meno inclusiva a seconda delle modalità attraverso cui vengono selezionati i soggetti e le violenze oggetto di intervento⁶¹. Un ulteriore elemento di riflessione riguarda il rapporto tra giustizia nazionale e giustizia internazionale. Nei contesti post-conflitto, la distribuzione delle competenze tra diversi livelli giurisdizionali può contribuire a rafforzare o attenuare le dinamiche di selettività⁶². Nel caso ivoriano, la complementarità tra giurisdizione nazionale e Corte penale internazionale non ha prodotto un bilanciamento delle prosecuzioni, ma ha piuttosto riflesso e amplificato le asimmetrie esistenti⁶³. La mancanza di procedimenti significativi a livello nazionale nei confronti delle forze pro-governative ha contribuito a rafforzare la percezione di una giustizia selettiva. Alla luce di queste considerazioni, la selettività della giustizia di transizione può essere interpretata come una caratteristica strutturale, piuttosto che come una deviazione contingente. Essa riflette il modo in cui il diritto si intreccia con le dinamiche di potere nei contesti post-conflitto, contribuendo a definire non solo le responsabilità individuali, ma anche le

⁵⁸ Sul carattere selettivo della giustizia internazionale e sui suoi effetti in termini di costruzione delle responsabilità e delle priorità di intervento, si vedano: S. Kendall, S. Nouwen, *Representational Practices at the International Criminal Court*, cit.; P. Clark, *Distant Justice: The Impact of the International Criminal Court on African Politics*, cit.

⁵⁹ Sul riconoscimento istituzionale delle problematiche connesse alla selezione delle situazioni e dei casi, si veda: Assembly of States Parties, *Independent Expert Review of the International Criminal Court and the Rome Statute System*, 2020.

⁶⁰ Sulla selettività delle prosecuzioni si vedano: S. Kendall, S. Nouwen, *Representational Practices at the International Criminal Court*, cit., 235-262; P. Clark, *Distant Justice: The Impact of the International Criminal Court on African Politics*, 150-187, cit.

⁶¹ Sul carattere relazionale e processuale della costruzione della pace nei contesti post-conflitto, si vedano: J. Lederach, *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, United States Institute of Peace Press, 1997; United Nations, *Report of the Secretary-General on Peacebuilding in the Immediate Aftermath of Conflict*, S/2009/304, 2009.

⁶² Sul carattere non neutrale del principio di complementarità e sul suo rapporto con le dinamiche di potere nei contesti post-conflitto, si veda: C. Stahn, *Complementarity*, in *Criminal Law Forum*, No. 19, 2008, 87-113.

⁶³ Per un'analisi del funzionamento concreto della complementarità e dei suoi effetti nei contesti caratterizzati da forti asimmetrie politiche, si vedano: S. Nouwen, *Complementarity in the Line of Fire*, cit., 34-110. M. Bergsmo, *Complementarity and the Exercise of Universal Jurisdiction for core International Crimes*, in *Forum for International Criminal Justice*, 2010, 83-131.

condizioni dell'ordine politico emergente e della pace che da esso deriva. In questo senso, l'analisi della selettività consente di superare una visione della giustizia di transizione come mero strumento tecnico, evidenziandone il carattere intrinsecamente politico. La selezione dei casi, la definizione delle priorità e la costruzione delle narrazioni del conflitto non sono semplicemente il risultato di valutazioni giuridiche, ma costituiscono momenti attraverso cui vengono negoziati e stabilizzati specifici equilibri di potere e specifiche configurazioni della pace⁶⁴.

Questa prospettiva non implica una delegittimazione della giustizia di transizione, ma invita a riconoscere i limiti e le ambivalenze. Se da un lato essa può contribuire alla lotta contro l'impunità e al rafforzamento delle istituzioni, dall'altro può anche riprodurre o consolidare asimmetrie esistenti, limitando la sua capacità di incidere sulle cause profonde dei conflitti.

In definitiva, la giustizia di transizione emerge come un ambito nel quale il diritto e la politica si intrecciano in modo inestricabile. Riconoscere la dimensione politica della selettività rappresenta un passaggio essenziale per comprendere il ruolo della giustizia nei processi di costruzione della pace e per sviluppare approcci più consapevoli delle dinamiche di potere che ne influenzano l'implementazione.

5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il presente contributo ha preso le mosse da un interrogativo di fondo: se la giustizia di transizione possa essere compresa come un insieme di strumenti tecnici orientati alla gestione del passato, oppure se essa debba essere analizzata come una pratica intrinsecamente politica, inscritta nei processi di ridefinizione degli assetti di potere nei contesti post-conflitto. L'analisi ha mostrato come la progressiva affermazione di un paradigma tecnico, fondato sulla standardizzazione dei meccanismi e sulla loro integrazione nei programmi di *rule of law*, abbia contribuito a consolidare una rappresentazione depoliticizzata della giustizia di transizione. Tuttavia, tale rappresentazione non elimina la dimensione politica, ma tende piuttosto a riformularla e a renderla meno visibile, inscrivendola in categorie procedurali e in pratiche istituzionali che ne attenuano la contestabilità.

L'articolo inoltre mette in luce come la depoliticizzazione della giustizia di transizione operi non come una rimozione del politico, ma come una sua trasformazione. Attraverso l'analisi del paradigma tecnico e, soprattutto, della selettività delle prosecuzioni nei contesti post-conflitto, evidenzia come le scelte relative alla definizione delle responsabilità, alla selezione delle violenze e alla configurazione dei meccanismi di *accountability* siano inevitabilmente inserite all'interno di specifici contesti di potere. In questa prospettiva, la giustizia di transizione emerge come uno spazio nel quale non solo si giudica il passato, ma si contribuisce a definire quali aspetti di quel passato debbano essere riconosciuti, quali possano essere marginalizzati e quali, infine, debbano essere esclusi dalla sfera del diritto. Le implicazioni di questa prospettiva risultano particolarmente rilevanti se lette alla luce del rapporto tra giustizia e costruzione della pace. Se la giustizia di transizione partecipa attivamente alla definizione dell'ordine post-conflitto, allora il modo in cui essa viene concepita e implementata incide direttamente sul tipo di pace che viene prodotto. La selettività delle prosecuzioni, la focalizzazione su determinate categorie

⁶⁴ Sul ruolo della giustizia nella costruzione della pace: P. Gready, S. Robins, *From Transitional to Transformative Justice*, cit., 339-345; R. Mac Ginty, *International Peacebuilding and Local Resistance*, Palgrave, 2011.

di crimini e la marginalizzazione delle dimensioni strutturali del conflitto non rappresentano semplici limiti operativi, ma contribuiscono a orientare i processi di stabilizzazione verso modelli specifici di ordine politico. In questo senso, la giustizia può favorire forme di stabilizzazione che consolidano gli equilibri esistenti, piuttosto che promuovere trasformazioni più profonde delle condizioni che hanno reso possibile la violenza, incidendo così sulla natura stessa della pace. Questa lettura consente di superare una concezione della giustizia di transizione come mero strumento tecnico, evidenziandone il ruolo all'interno di dinamiche più ampie di produzione e stabilizzazione del potere. Ciò non implica negarne il valore o l'utilità nei processi post-conflitto, ma richiede di collocarla all'interno di un quadro analitico più ampio, nel quale il diritto è inteso come uno dei molteplici strumenti attraverso cui vengono negoziati e consolidati gli assetti politici. In questa prospettiva, una riflessione critica sulla giustizia di transizione non si limita a evidenziarne i limiti, ma consente anche di interrogarsi sulle condizioni in cui tali strumenti possano contribuire a forme di pace più inclusive, capaci di riconoscere una pluralità di esperienze di violenza e di rispondere anche alle dimensioni strutturali dei conflitti.

In questo senso, si apre uno spazio per ulteriori sviluppi teorici ed empirici. Da un lato, appare necessario approfondire il rapporto tra giustizia di transizione e dimensioni strutturali dei conflitti, interrogandosi su come i meccanismi di *accountability* possano essere integrati con strumenti capaci di affrontare le disuguaglianze economiche, sociali e politiche che spesso costituiscono le radici della violenza. Dall'altro, un'analisi comparata di diversi contesti post-conflitto potrebbe contribuire a chiarire in che misura le dinamiche di selettività e depoliticizzazione varino in funzione di fattori quali la configurazione del potere, il ruolo degli attori internazionali e la capacità delle istituzioni locali.

Alla luce di queste considerazioni, la relazione tra giustizia e pace non può essere ridotta a un nesso automatico o lineare. La giustizia di transizione può certamente svolgere un ruolo nei processi di stabilizzazione, ma il tipo di pace che essa contribuisce a costruire dipende dalle modalità attraverso cui viene concepita, selezionata e implementata. Riconoscere la dimensione politica della giustizia rappresenta, in questo senso, una condizione necessaria per comprenderne non solo i limiti, ma anche le potenzialità. Più che un insieme di strumenti neutrali, la giustizia di transizione appare dunque come un campo di produzione dell'ordine politico, nel quale il passato viene giudicato anche e soprattutto in funzione del futuro che si intende costruire e del tipo di pace che si sceglie di rendere possibile.

8 • 1 • 2026



**La repressione delle iniziative per la pace
in Italia nel dibattito parlamentare alla
Camera (1949-1955): un problema di ordine
pubblico o un problema politico?**

Vittorio Lorenzo Tumeo

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Saggi

LA REPRESSIONE DELLE INIZIATIVE PER LA PACE IN ITALIA NEL DIBATTITO PARLAMENTARE ALLA CAMERA (1949-1955): UN PROBLEMA DI ORDINE PUBBLICO O UN PROBLEMA POLITICO?

THE REPRESSION OF PEACE INITIATIVES IN ITALY IN THE
PARLIAMENTARY DEBATE OF THE CHAMBER OF DEPUTIES (1949-1955):
A PUBLIC ORDER ISSUE OR A POLITICAL PROBLEM?

*Vittorio Lorenzo Tumeo**

 ORCID: 0009-0001-0586-3740

ABSTRACT

[It.] Il contributo ricostruisce il dibattito svoltosi alla Camera dei Deputati tra il 1949 e il 1955 intorno alla repressione delle iniziative pacifiste promosse in Italia, in particolare dal movimento dei Partigiani della pace. Attraverso interrogazioni, interpellanze e risposte governative, l'analisi mostra come vicende inizialmente circoscritte siano state progressivamente ricondotte a una più ampia questione politica, concernente il rapporto fra diritti costituzionali, gestione dell'ordine pubblico e forme del dissenso nei primi anni della Repubblica. Ne risulta che il richiamo proprio all'ordine pubblico costituì, per il Governo, il principale fondamento di legittimazione degli interventi restrittivi; mentre le opposizioni vi lessero un mezzo per colpire la propaganda per la pace e limitarne la traduzione in iniziativa politica legittima.

Parole chiave: Manifestazioni – pace – ordine pubblico – Camera dei Deputati – dibattito parlamentare – repressione politica.

[Eng.] The essay reconstructs the debate held in the Italian Chamber of Deputies between 1949 and 1955 on the repression of peace initiatives promoted in Italy, especially by the Partisans of Peace movement. Drawing on parliamentary questions, interpellations, and governmental replies, it shows how initially circumscribed episodes were gradually reframed as a broader political issue involving the relationship between constitutional rights, the management of public order, and the forms of dissent in the early years of the Italian Republic. The analysis argues that public order served, for the Government, as the main legitimizing framework for restrictive measures; whereas for the opposition it functioned as a formal pretext used to suppress peace propaganda and to curb its transformation into legitimate political action.

Keywords: Demonstrations – peace – public order – Chamber of Deputies – parliamentary debate – political repression.

* Dottorando in Storia delle istituzioni politiche presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Giuridiche dell'Università degli Studi di Messina (vittorio.tumeo@studenti.unime.it). Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco.



SOMMARIO: 1. 9 maggio 1949: una petizione per la pace nel conflitto tra garanzie costituzionali e poteri di polizia. 2. 25 maggio 1949: la manifestazione di massa come problema di democrazia rappresentativa. 3. 1° marzo 1950: la repressione tra continuità amministrativa dei poteri di pubblica sicurezza e critica costituzionale. 4. 19 giugno 1951: la politicizzazione del sindacato giurisdizionale. 5. 26 giugno 1951: la repressione di una protesta popolare. 6. 7 dicembre 1951: la repressione dei simboli e dei linguaggi. 7. 28 febbraio 1955: la copertura burocratica della censura politica. 8. Conclusioni.



1. 9 MAGGIO 1949: UNA PETIZIONE PER LA PACE NEL CONFLITTO TRA GARANZIE COSTITUZIONALI E POTERI DI POLIZIA

Il dibattito parlamentare costituisce un osservatorio privilegiato per analizzare il modo in cui, nei primi anni della Repubblica, la Camera dei Deputati fu chiamata a confrontarsi con episodi di repressione di iniziative pacifiste, in particolare quelle promosse dal movimento dei Partigiani della pace¹, sostenute a livello istituzionale soprattutto dai comunisti e, in misura minore, dai socialisti.

Tra il 1949 e il 1955, cioè fra l'adesione italiana al Patto Atlantico², le discussioni sulla CED e il consolidarsi della guerra fredda, tali episodi, inizialmente dispersi sul territorio, vennero progressivamente sottratti alla dimensione locale e trasformati, attraverso interrogazioni, interpellanze e risposte governative, in materia di confronto nazionale. Essi furono così ricondotti a un'unica questione politica, nella quale l'oggetto non era più soltanto la liceità di singoli comportamenti di polizia, ma il modo in cui il nuovo Stato repubblicano intendeva regolare il rapporto fra libertà costituzionali, conflitto politico e ordine pubblico.

In questo scenario, la seduta del 9 maggio 1949³ assunse un rilievo peculiare, poiché vi emerse, per la prima volta e in forma ampia e politicamente definita, il contrasto fra il richiamo governativo all'ordine pubblico⁴ e la lettura oppositoria di quelle stesse misure come compressione di diritti costituzionali e

¹ Sul tema: R. Giacomini, *I partigiani della pace. Il movimento pacifista in Italia e nel mondo negli anni della prima guerra fredda*, Vangelista, 1984; V. Ilari, *Storia politica del movimento pacifista in Italia (1949-1985)*, in C. Jean, *Sicurezza e difesa*, Franco Angeli, 1986, 231-289; G. Vecchio, *Pacifisti e obiettori nell'Italia di De Gasperi 1948-1953*, Studium, 1993; G. Petrangeli, *I Partigiani della pace in Italia 1948-1953*, in *Italia contemporanea*, No. 217, dicembre 1999, 668-691; A. Martellini, *Fiori nei cannoni. Nonviolenza e antimilitarismo nell'Italia del Novecento*, Donzelli, 2006; A. Scarantino, *Tra "organizzazione", "cultura" e "lotta" per la pace. Il pacifismo italiano negli anni della guerra fredda*, in *Giornale di storia contemporanea*, No. 2, 2009; S. Cerrai, *I Partigiani della pace in Italia. Tra utopia e sogno egemonico*, Libreriauniversitaria.it, 2011; T. Noce, *Per una storia dei movimenti pacifisti nell'Italia repubblicana: esperienze e pratiche di donne cattoliche*, in *Deportate, esuli, profughe. Rivista telematica di studi sulla memoria femminile*, No. 46, 2021, 139-157.

² Su cui v. F. Romero, *Gli Stati Uniti in Italia: il Piano Marshall e il Patto Atlantico*, in F. Barbagallo (dir.), *Storia dell'Italia repubblicana*, I, *La costruzione della democrazia. Dalla caduta del fascismo agli anni Cinquanta*, Einaudi, 1994, 231-289; per gli aspetti politici, in particolare P. Pastorelli, *L'adesione dell'Italia al Patto Atlantico*, in G. Rossini (a cura di), *De Gasperi e l'età del centrosinistra (1947-1953)*, Edizioni Cinque Lune, 1984, 75-93.

³ Camera dei Deputati, *Atti Parlamentari*, Discussioni, ccxxviii, seduta del 9 maggio 1949, 8433-8478.

⁴ V. il "nuovo" art. 19 della Legge Comunale e Provinciale, sostituito per mezzo di L. 8 marzo 1949, n. 277, art. 1: «Il Prefetto [...] tutela l'ordine pubblico e sovrintende alla pubblica sicurezza, dispone della forza pubblica e può richiedere l'impiego di altre forze armate». Sul tema, v. per una ricostruzione dell'istituto, O. Caramaschi, *Dall'ordine pubblico alla sicurezza: una prospettiva di teoria costituzionale*, in *Democrazia e Sicurezza*, a. XIII, No. 1, 2023, 83-132. Invece, per una lettura di poco posteriore alle vicende trattate, C. Esposito, *La libertà di manifestazione del pensiero e l'ordine pubblico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1962, 194.

segnale di una democratizzazione dello Stato non ancora compiuta⁵. Il primo a prendere la parola fu Nenni – appena rientrato dal Congresso di Parigi e anche presidente del Comitato italiano per la pace⁶ – il quale aveva presentato un’interpellanza per conoscere quali direttive il Governo avesse impartito per evitare, come si legge nel testo dell’analogo atto di Pajetta, fenomeni quali i «tentativi di intimidazione e le proibizioni di manifesti e di riunioni pubbliche ad opera delle autorità di polizia di Milano e di Firenze⁷». Muovendo da un contesto generale, egli ricondusse l’iniziativa della raccolta di firme contro il Patto Atlantico⁸ all’interno del circuito costituzionale aperto dalla Repubblica sicché, esclusa la via referendaria⁹, il diritto di petizione¹⁰ gli apparve la forma legittima attraverso cui l’opposizione poteva cercare di stabilire un rapporto diretto fra orientamento del Paese e decisione parlamentare¹¹. La questione veniva così sottratta alla discrezionalità amministrativa. Se la Costituzione riconosceva a tutti i cittadini il diritto di rivolgere petizioni alle Camere – sosteneva – e se mancava ancora una disciplina legislativa che ne regolasse puntualmente le modalità, non poteva essere l’autorità di pubblica sicurezza a fissarne unilateralmente i limiti, né surrogarsi al Parlamento nel decidere quali forme di raccolta fossero ammissibili. Il bersaglio polemico di Nenni non era dunque il singolo eccesso di un questore, ma la pretesa dell’esecutivo di attribuirsi, per il tramite dei suoi organi periferici, una competenza normativa che non gli apparteneva. Proprio perché mirava al nucleo costituzionale della questione, il leader socialista lasciò in secondo piano l’evocazione drammatica dei singoli episodi, che pure non mancarono – Milano, Firenze, Sesto Fiorentino, Trento, Cosenza e Pistoia¹² – concentrandosi nel dimostrare che il Governo, rifiutandosi di riconoscere alla petizione il suo carattere di iniziativa politica lecita, tendeva a degradarla a fatto sospetto, da sorvegliare e ostacolare. In questa chiave, egli accostò tali pratiche a una cultura am-

⁵ Sulla ricostruzione del processo democratico, v. in particolare W.I. Hitchcock, *The Struggle for Europe. The Turbulent History of a Divided Continent, 1945-2002*, Doubleday, 2003; Id., *Il continente diviso. Storia dell’Europa dal 1945 ad oggi*, Carocci, 2003, 93 ss.; e P. Soddu, *La via italiana alla democrazia. Storia della Repubblica 1946-2013*, Laterza, 2017.

⁶ Come scrive G. Petrangeli, *I Partigiani della pace in Italia 1948-1953*, cit., 678, sebbene «la sua carica rimase praticamente solo rappresentativa, in quanto la strategia politica del movimento seguiva l’impostazione e le scelte del segretario Sereni, [...] Nenni [...] fu uno dei maggiori sostenitori e promulgatori della causa dei Partigiani della pace». Su Nenni e la pace, v. G. Scirocco, «La pace è il principio e la fine di ogni cosa». Nenni, il PSI e i percorsi della pace (1948-1969), in A. Canavero, G. Formigoni, G. Vecchio (a cura di), *Le sfide della pace. Istituzioni e movimenti intellettuali e politici tra Otto e Novecento*, LED Edizioni Universitarie di Lettere Economia Diritto, 2008.

⁷ Sul fatto, già G. Petrangeli, *I Partigiani della pace in Italia 1948-1953*, cit., 680.

⁸ Il tema, e più ampiamente anche altre forme di manifestazione di pace, è oggetto della dettagliata ricostruzione di diversi lavori, in cui è riportata una vasta moltitudine di esempi tra cui diversi dei casi discussi nel presente studio. In particolare il riferimento è a: R. Canosa, *La polizia in Italia. Dal 1945 ad oggi*, Il Mulino, 1976, 136 ss.; R. Giacomini, *I partigiani della pace*, cit., 130 ss.; O. Barié, *L’alleanza occidentale. Nascita e sviluppi di un sistema di sicurezza collettivo*, Il Mulino, 1988, 320 ss.; G. Vecchio, *Pacifisti e obiettori nell’Italia di De Gasperi*, cit., 75 ss.; G.C. Marino, *Guerra fredda e conflitto sociale in Italia 1947-1953*, Salvatore Sciascia Editore, 1991, 189 ss.; P. Soddu, *L’Italia del dopoguerra 1947-1953. Una democrazia precaria*, Editori Riuniti, 1998, 212 ss.; e da ultimo, anche con specifico riferimento al dibattito del 9 maggio, G. Filippetta, *La Repubblica senza Stato. L’esilio della Costituzione e le origini della strategia della tensione*, Feltrinelli, 2024, *passim*.

⁹ Cfr. la posizione di Palmiro Togliatti, rintracciabile in Fondazione Istituto Gramsci, Archivio del Partito Comunista, *Direzione*, 2 febbraio 1949: «Dobbiamo prendere un’iniziativa politica contro l’adesione del governo al Patto di Londra? Mie dichiarazioni per referendum popolare, ma la costituzione lo esclude. Fare una raccolta di firme? A quanto possiamo arrivare? Dovremmo superare gli otto milioni. E soprattutto la campagna dovrebbe avere un gran rilievo».

¹⁰ Per una definizione giuridica dell’istituto, v. G. Favara, *Osservazioni sul diritto di petizione nella nuova Costituzione italiana*, in *Il Foro padano*, IV, 1951; P. Stancati, *Petizione (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIII, Giuffrè, 1983.

¹¹ S. Cerrai, *I Partigiani della pace in Italia*, cit., 201, sottolinea come «accantonato l’uso del referendum la petizione divenne [...] a partire dal ‘49 uno degli strumenti di lotta “istituzionali” dei Partigiani della Pace».

¹² Si aggiunga anche che, come riportato da G. Petrangeli, *I Partigiani della pace in Italia 1948-1953*, cit., 680, «i parlamentari Marisa Cinciari Rodano, Edoardo d’Onofrio e Giorgio Fenoaltea, a nome del Comitato romano per la difesa della pace, inoltrarono un ricorso al ministro dell’Interno Scelba chiedendo la revoca dell’ordinanza del prefetto di Roma e rilevando la “nullità” e la “illegalità” di tale provvedimento, che peraltro non venne ritirato».

ministrativa di tradizione fascista, non già come semplice invettiva, bensì per indicare la riemersione di un'abitudine statale che presumeva illiceità o pericolosità dall'identità politica del soggetto anziché dagli atti compiuti. Anche la polemica rivolta al «Ministro di polizia» va letta in questa direzione, designando una concezione dell'azione governativa in cui il dissenso in ordine al Patto Atlantico, la manifestazione pubblica di orientamenti pacifisti e l'appello al Parlamento venivano ricondotti alla sfera del controllo politico¹³.

Se Nenni fissava il terreno costituzionale del confronto, fu Pajetta ad allargarne la portata. A suo giudizio, il punto non era soltanto la lesione del diritto di petizione ma il fatto che, attraverso di essa, il Governo colpisse un intero complesso di libertà – di parola, di riunione, di propaganda – e, con esse, il principio stesso secondo cui gli organi dello Stato dovessero per primi sottostare alla legge. Perquisizioni e fermi, sequestri di schede, visite domiciliari, controlli preventivi e divieti di manifesti recanti persino la sola esortazione a «firmare per la pace»¹⁴ delineavano, ai suoi occhi, un quadro nel quale l'autorità non si limitava a prevenire disordini, ma restringeva lo spazio stesso della manifestazione politica. Il punto decisivo, nella sua lettura, era che il Governo temesse non già la violenza, ma la circolazione di un discorso politico legato alla pace e al dissenso sul Patto Atlantico, che cessava di essere tema “di parte” e tendeva ad aprirsi alla collettività, rendendosi così idoneo a stabilire un contatto tra opposizione e settori del Paese ancora sottratti all'influenza democristiana¹⁵. La raccolta di firme casa per casa, la discussione nei luoghi pubblici, il colloquio con elettori cattolici o moderati, la visibilità di cartelli, targhette e simboli apparivano quindi agli occhi di Pajetta quali mezzi di diffusione della pace appunto come tema politico. Anche l'evocazione dell'immagine dei cartelli del periodo fascista – «Qui non si parla di politica»¹⁶ – va letta non nel senso di sostenere che il regime repubblicano fosse già fascismo, ma per denunciare un'inclinazione analoga ogni volta che il parlare di politica e il propagandare pubblicamente una scelta venivano trattati come un pericolo per l'ordine pubblico. In chiusura del suo ragionamento lamentava amaramente infatti che «l'ordine è mantenuto, ma la libertà è morta».

Paolucci, che intervenne in seguito, non si collocò fuori da questa linea, ma ne mise a nudo il punto giuridico più delicato, chiedendosi quale disposizione di legge autorizzasse il divieto di raccogliere firme per una petizione come quella in esame. Il Governo, osservava, non osava negare il diritto di petizione, perché ciò avrebbe significato violare apertamente la Costituzione; tuttavia, non potendo disconoscerlo, ne ostacolava l'attuazione fino a renderlo praticamente inefficace¹⁷. In questo scarto fra riconoscimento

¹³ Sul ruolo dell'amministrazione dell'Interno come ruolo di «ministero della Polizia» almeno nel periodo compreso tra il 1947 e il 1960, v. G. Tosatti, *Storia della polizia. L'ordine pubblico in Italia dal 1861 a oggi*, Il Mulino, 2024, 263-264, la quale sottolinea come nella visione di Scelba «il controllo dell'ordine pubblico, anche con l'uso della forza, fosse necessario per la difesa delle nuove istituzioni democratiche».

¹⁴ Sulle petizioni promosse dal PCI v. A. Guiso, *La colomba e la spada. «Lotta per la pace» e antiamericanismo nella politica del Partito comunista italiano (1949-1954)*, Rubbettino, 2006, 108.

¹⁵ Sul punto, cfr. quanto scriveva lo stesso Pajetta nell'articolo *Studiare l'ambiente che ci circonda*, in *Quaderno dell'Attivista*, n. 9, 15 febbraio 1950: «Bisogna tener conto che gruppi minori, in determinati settori della vita pubblica hanno un peso e in certi settori addirittura un peso maggiore del nostro [...] dobbiamo sapere quindi che c'è questo fascismo. E lo stesso si dica per i monarchici. Tutti i voti del 2 giugno dove sono andati a finire? [...] Una cosa noi dobbiamo imparare; quando ci rivolgiamo a questi gruppi dell'opinione pubblica che sono influenzati da avversari, dobbiamo vedere come svolgere la nostra propaganda partendo dal di dentro».

¹⁶ Il riferimento è alla pratica diffusa nel periodo fascista di esporre nei luoghi pubblici cartelli che ammonivano a non discutere di questioni politiche, su cui v. in particolare F. Flora, *Stampa dell'era fascista. Le note di servizio*, Mondadori, 1945, 33.

¹⁷ Appare illuminante come, l'anno seguente, tale specifica posizione sarebbe stata confermata e rafforzata anche sul piano giurisdizionale in virtù di Cassazione, sez. III, sent. 19 ottobre 1950, secondo cui: «L'art. 50 della Costituzione è di immediata applicazione, ma il diritto di petizione alle Camere non può essere esercitato in guisa da ledere o comprimere l'ordine o la sicurezza pubblica. Al provvedimento dell'Autorità di pubblica sicurezza non sindacabile dall'Autorità Giudiziaria,

formale e impedimento pratico egli coglieva la cifra più allarmante della condotta governativa. Il conflitto assumeva, pertanto, una precisa connotazione giuridica, non vertendo sull'esistenza del diritto di petizione ex art. 50 Cost., ma sulla possibilità di assoggettarne l'esercizio a limiti amministrativi fondati sull'ordine e sulla sicurezza pubblica¹⁸. Ne derivava una distinzione decisiva tra diritto e sue modalità di esercizio: il primo restava formalmente salvo, mentre le seconde venivano sottoposte a un controllo preventivo di polizia. Ed è proprio nei confini di questo spazio che l'ordine pubblico operava come limite amministrativo di un diritto costituzionale non ancora assistito da una disciplina legislativa di attuazione.

Le risposte di Scelba¹⁹, assunte esplicitamente come responsabilità politica e amministrativa del ministro dell'Interno e del Governo, costituiscono il momento decisivo dell'animato confronto. L'esponente DC non contestò in linea di principio né la legalità del diritto di petizione né l'incompetenza del Governo a pronunciarsi sulla sua ammissibilità o sull'autenticità delle firme. Ma proprio qui la linea ministeriale compiva la sua sterzata decisiva. Se il Governo non intendeva colpire il diritto in sé, rivendicava però il dovere di intervenire contro alcune forme concrete del suo esercizio, tutte accomunate, secondo Scelba, dal rischio di trasformarsi in «suggestioni o pressioni o addirittura coazioni»²⁰. Il ministro – che, tra l'altro, poche settimane prima aveva già visto arrivare sulla sua scrivania il caso di una sparatoria tra Carabinieri e manifestanti contro il Patto Atlantico nella zona del potentino²¹ – enumerò con chiarezza le modalità vietate: raccolta di firme a domicilio, nelle fabbriche e negli uffici, nei luoghi pubblici; uso di strumenti suscettibili di esercitare coercizione morale; targhette affisse sulle case, segni pubblici di adesione o dissenso capaci di produrre intimidazione reciproca²². In questa logica, quanto l'opposizione presentava come manifestazione organizzata in esercizio di un diritto costituzionalmente garantito, fu riclassificato dal Governo come una potenziale invasione della sfera privata dell'autonomia del singolo, una pressione psicologica, un'indagine surrettizia sulle opinioni politiche dei cittadini. La giustificazione dell'intervento non si fondava dunque primariamente sulla categoria classica dell'ordine pubblico, inteso come prevenzione di tumulti, ma su una nozione più ampia dello stesso, interpretata quasi in chiave politica²³ ed evocata a tutela della libertà individuale. In ciò sta il senso di quanto affermato da Scelba,

che vieta la raccolta di firme per la petizione per la pace per evitare incidenti e perturbamenti dell'ordine pubblico non può disconoscersi carattere di legalità» (pubblicata in *La Giustizia penale. Rivista mensile di dottrina, giurisprudenza e legislazione*, vol. 56, a. LVI, gennaio 1951, 330).

¹⁸ F. Cossiga, *Diritto di petizione e diritti di libertà*, in *Il Foro padano*, VI, 1951, 289-310.

¹⁹ Sul ministero di Scelba v. F. Malgeri, *Mario Scelba e l'ordine pubblico nell'Italia del dopoguerra*, in P.L. Ballini, *Mario Scelba. Contributi per una biografia*, Rubbettino, 2006, 105-154.

²⁰ Cfr. O. Barié, *L'alleanza occidentale*, cit., 326, il quale, pur rilevandone carattere di «indeterminatezza», rilevava una forma di «pressione morale» nell'attività di raccolta delle firme. Cfr. anche V. Ilari, *Storia politica del movimento pacifista in Italia*, cit., 240: «La mobilitazione [...] si basava [...] sull'impiego di approcci non sempre leali e ortodossi per raccogliere le sottoscrizioni all'appello: risulta dai numerosissimi rapporti della polizia».

²¹ Ne dà conto A. Sannino, *Le forze di polizia nel secondo dopoguerra (1945-1950)*, in *Storia contemporanea*, a. XVI, n. 3, 1985, 471-472: «Il problema dell'uso delle armi da fuoco in servizio di ordine pubblico si poneva, in modo particolare, per l'Arma dei carabinieri, i cui militari erano provvisti di sfollagente. Un appunto del 21 marzo '49 informava che l'ultimo conflitto a fuoco, verificatosi in provincia di Potenza [Lavello, ndr], in occasione di una delle tante dimostrazioni contro il Patto Atlantico fa riportare il problema all'armamento della forza pubblica nei servizi d'ordine. La questione non è, come è stato finora erroneamente considerato, di competenza dell'Arma dei carabinieri o del Ministro della Difesa ma di squisito carattere politico oltreché tecnico e, quindi di prevalente pertinenza del Ministero degli Interni». Fu quell'episodio che spinse Scelba, come risulta da una lettera del 9 aprile 1949, a scrivere al ministro della Difesa e al comando generale dell'Arma per sollecitare la dotazione dello sfollagente ed evitare così l'impiego delle armi da fuoco.

²² V. Ilari, *Storia politica del movimento pacifista in Italia*, cit., 240: «Fra le altre forme di lotta vi furono scioperi, assemblee di fabbrica, comizi e cortei».

²³ Tra le voci coeve della dottrina giuridica che annettevano alla natura dell'ordine pubblico valore politico si annovera E. Betti, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici. Teoria generale e dogmatica*, Giuffrè, 1949, 215 ss.; tale sfumatura si coglie anche in A. Pace, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, VI, f. 1-2, 1963, 111-132.

ovverosia non vietare la petizione *tout court* perché causa di disordini, ma sostenere che alcune sue modalità di raccolta violavano o mettevano in pericolo la libertà dei cittadini e la tranquillità familiare.

La posizione ministeriale può dunque essere letta in termini giuridici come applicazione di una concezione funzionale della potestà di polizia²⁴. L'intervento restrittivo non era cioè giustificato dall'aver commesso un illecito già perfezionato, ma dalla valutazione preventiva dell'idoneità della condotta a compromettere ordine pubblico, sicurezza o libertà individuale. Le modalità della raccolta venivano così qualificate come rilevanti dal punto di vista sanzionatorio non per il contenuto formale di quelle, ma appunto per i presunti effetti a carattere perturbante sul destinatario dell'iniziativa, dalla pressione morale, al condizionamento della volontà, alla violazione della tranquillità domestica. La peculiarità, in senso giuridico, stava dunque nell'ampliamento della soglia di intervento dell'autorità di pubblica sicurezza, che anticipava la tutela dell'ordine pubblico sino alla fase preparatoria e propagandistica dell'iniziativa politica. Con questa torsione – reprimere un diritto per difenderne un altro e giustificarsi sostenendo di voler tutelare la libertà dei singoli – il Governo assumeva un chiaro atteggiamento paternalista²⁵, considerato perfettamente aderente a quell'idea di Stato tipica di più generazioni di burocrati, «prefascisti, fascisti e post-fascisti»²⁶.

Le numerose repliche di Nenni e Pajetta insistevano in particolare sulla data della circolare ministeriale che disponeva il divieto, anteriore all'effettivo inizio della raccolta. Tale circostanza smontava la giustificazione fondata sulla reazione a fatti già avvenuti: se l'ordine era partito prima del fenomeno che si dichiarava di voler prevenire, esso non nasceva infatti da una sanzione per danni concretamente verificatisi, ma da una precisa decisione politica preventiva.

Con diversa enfasi, i socialisti Paolucci e Corona riportarono il dibattito sul terreno della legalità positiva. Il primo, in particolare, firmò un'interpellanza insieme ai comunisti Spallone e Corbi per sapere se «i carabinieri di Torre dei Passeri (Pescara) allorché, nella giornata del 1° maggio, hanno proibito, in quel comune, la raccolta di firme alla petizione per la Pace, ingiungendo persino, ai promotori di quelle sottoscrizioni, di consegnare ad essi le schede già firmate» avessero agito di propria iniziativa; e cosa il Governo intendesse fare per impedire che avessero «a ripetersi violazioni tanto impudenti e scandalose dei diritti di libertà sanciti dalla Costituzione, e, nella specie, di quello proclamato nell'articolo 50 della Costituzione stessa». Nel suo intervento, Paolucci sottolineò inoltre il paradosso di un potere esecutivo che si ergeva a tutore dell'inviolabilità del domicilio altrui in assenza di querela, di una violazione effettiva o di una norma che gli conferisse una simile prerogativa preventiva.

Corona, che interrogava il ministro per sapere se fosse vero che il prefetto e il questore di Ascoli Piceno avessero «anch'essi proibito la raccolta di firme per la petizione della pace, e in base a quali motivi si possa giustificare una simile misura anticostituzionale»²⁷ insisteva sul punto, politicamente decisivo, che il ministro dell'Interno non potesse limitarsi a rinviare gli interessati all'autorità giudiziaria o ad altri

²⁴ Tra le voci del dibattito dottrinale sul tema si ricordano: C. Roddi, *La polizia di sicurezza*, Giuffrè, 1953; P. Virga, *La potestà di polizia*, Giuffrè, 1954. Già G. Guidi, *Il potere di ordinanza del Prefetto e la nuova Costituzione*, in *Foro italiano*, II, 1951.

²⁵ La ratio di tale atteggiamento si coglie nella riflessione di G. Mammarella, *L'Italia dopo il fascismo: 1943-1973*, Il Mulino, 1974, 157: «Nella concezione degasperiana la difesa dell'ordine pubblico acquistava un preciso significato che discendeva direttamente dalle scelte operate in materia di politica economica e dal ruolo attribuito allo Stato di tutore dell'iniziativa privata».

²⁶ Così G.C. Marino, *Guerra fredda e conflitto sociale*, cit., 192.

²⁷ P. Soddu, *L'Italia del dopoguerra 1947-1953*, cit., 224, dà conto del fatto che in una relazione «il prefetto di Ascoli Piceno fornì al ministro dell'Interno gli elementi necessari per replicare» a quell'interrogazione.

rimedi, poiché era egli stesso responsabile di fronte al Parlamento degli atti della propria amministrazione. L'intervento conclusivo di De Gasperi²⁸ non attenuava comunque la linea di Scelba. Sarebbe stato meglio infatti, ad avviso del Presidente del Consiglio, che le manifestazioni di pensiero politico fossero addirittura «segrete e non pubbliche, per non dar luogo a rappresaglie».

2. 25 MAGGIO 1949: LA MANIFESTAZIONE DI MASSA COME PROBLEMA DI DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA

Se il dibattito del 9 maggio aveva avuto al suo centro la questione della petizione, la discussione del 25 maggio 1949²⁹ portava il confronto su un terreno in parte diverso e ancora più scopertamente politico. In quella sede, un'interpellanza della comunista Diaz, presentata anche a nome di altri deputati del suo gruppo – Gullo, Laconi, Boldrini, Corbi, Gallo, Montanari, Magnani, Bottonelli, Amendola, e del socialista Bensi – chiamava direttamente in causa il Governo per il divieto di concentrazioni di massa nella Capitale alla vigilia del convegno per la pace promosso dall'Alleanza giovanile, accusandolo di conseguenza di limitare il diritto «di riunire in manifestazioni collettive i loro aderenti e di esprimere – in forma legale e costituzionale – le loro aspirazioni di pace in tutte le città d'Italia». Nella formulazione stessa dell'atto parlamentare si coglie un mutamento di scala rispetto alla seduta precedente: non era più una questione di interferenza di prefetti, questori o forze di polizia su singoli episodi locali, bensì una deliberazione del Consiglio dei Ministri, cioè una scelta assunta al livello più alto dell'esecutivo con la quale il problema della pace veniva affrontato come questione di ordine pubblico e di controllo, secondo una logica preventiva³⁰.

Nell'intervento di Diaz sono visibili almeno due direttrici. La prima è la denuncia della violazione costituzionale. Il comunicato governativo – che parlava di «preannunciate concentrazioni di masse promosse da organizzazioni politiche nella città di Roma» e motivava il divieto con la necessità di evitare «prevedibili turbamenti dell'ordine pubblico nella capitale» – fu letto alla luce dell'articolo 17 della Costituzione³¹. La norma costituzionale non prevedeva un generico potere interdittivo dell'autorità amministrativa, ma ammetteva il divieto delle riunioni in luogo pubblico solo in presenza di motivi comprovati di sicurezza o di incolumità pubblica. La motivazione addotta dal Governo, invece, si ancorava all'ordine pubblico, categoria più ampia e tradizionalmente propria dell'amministrazione di pubblica sicurezza. Lo scarto era più ampio di quanto potesse apparire, poiché, mentre la sicurezza e l'incolumità pubblica richiedevano l'individuazione di un pericolo concretamente riferibile allo svolgimento della riunione, l'ordine pubblico consentiva una valutazione più elastica, comprensiva della dimensione numerica, della sede della manifestazione e del suo significato politico. Il problema giuridico consisteva dunque nel verificare se la sola imponenza della concentrazione e la sua finalità di pressione politica potessero integrare

²⁸ Sull'atteggiamento dello statista trentino rispetto alla questione in oggetto, cfr. G. Tosatti, *Storia della polizia*, cit., 265, e anche I. Rossini, «Democrazia protetta» e «leggi eccezionali». Un dibattito politico italiano 1950-1953, in *Dimensioni e problemi della ricerca storica*, n. 2, 2011, 75-107 e P. Craveri, *De Gasperi*, Il Mulino, 2006.

²⁹ Camera dei Deputati, *Atti Parlamentari*, Discussioni, ccxl, seduta del 25 maggio 1949, 8863-8900.

³⁰ D. Della Porta, H. Reiter, *Polizia e protesta. L'ordine pubblico dalla Liberazione ai «no global»*, Il Mulino, 2003, *passim*, qualificano queste pratiche (tra cui citano esplicitamente *L'azione delle autorità contro la campagna per la pace*) nei termini di «strategie persuasive a scopo intimidatorio o «prevenzione repressiva»». Degli stessi autori anche *Da «polizia del governo» a «polizia dei cittadini»? Le politiche dell'ordine pubblico in Italia*, in *Stato e mercato*, 48, n. 3, 1996, 433-465.

³¹ Per un'interpretazione coeva v. V. D'Orsi, *L'art. 17 della Costituzione*, in *Rivista di Polizia*, I, 1948, 439-441; per una visione d'insieme si rimanda invece a A. Pace, *La libertà di riunione nella Costituzione italiana*, Giuffrè, 1967.

i «comprovati motivi» richiesti dall'art. 17. Da qui, la seconda direttrice. Diaz cercò di mostrare come dietro il richiamo all'ordine pubblico si celasse in realtà un gesto politico, diretto non tanto a prevenire un pericolo reale, quanto a impedire che si rendesse visibile proprio a Roma – «sede dei supremi organi costituzionali dello Stato», per citare il provvedimento del Governo – l'ampiezza della mobilitazione giovanile per la pace. In assenza di fatti o prove concrete, il divieto le appariva come un atto di intimidazione che andava a colpire non un comportamento illecito, ma la manifestazione stessa di una volontà collettiva difficilmente riducibile alla sola militanza comunista o socialista³², capace di esprimere un giudizio di condanna sulla linea atlantica e di rendere visibile la consistenza del fronte della pace fra i giovani. Il riferimento ai molti comizi, scioperi e ordini del giorno di protesta svoltisi in diverse città italiane servì appunto a mostrare che la deliberazione del Consiglio dei Ministri non era riuscita a spegnere la mobilitazione, ma aveva anzi contribuito a renderla più ampia ed esplicita.

Diaz non mancò di richiamare il colloquio intercorso tra i rappresentanti dell'Alleanza giovanile e Scelba, durante il quale il ministro avrebbe distinto fra organizzazioni politiche e organizzazioni non politiche, escludendo l'Azione cattolica dal campo del divieto. Su questo punto la deputata richiamò diversi articoli, discorsi e prese di posizione di esponenti dell'associazionismo cattolico per mostrare come l'apoliticità di quell'associazione, invocata dal Governo, fosse tutt'altro che pacifica³³. L'intento della sua polemica non sembra essere stato soltanto quello di denunciare una disparità di trattamento, ma di dimostrare che il provvedimento si fondava su una distinzione faziosa tra forme di manifestazione ritenute legittime e altre invece considerate pericolose in ragione del loro orientamento politico, e non quindi su un criterio oggettivo. Il divieto si rivelava così, nella sua lettura, come un atto selettivo, rivolto contro quella parte della gioventù italiana in opposizione alla politica estera del Governo.

La risposta di Scelba ebbe rilievo particolare. Per la prima volta, infatti, la giustificazione dell'intervento repressivo non si concentrava tanto sulle modalità concrete di una mobilitazione, quanto sul significato stesso delle grandi manifestazioni di massa in un regime democratico³⁴. Il ministro chiariva anzitutto la natura del divieto, rilevando che questo si appuntava su tutte le «concentrazioni di masse organizzate da partiti politici» nella capitale e aveva pertanto un carattere «obiettivo e generale». Il punto essenziale della sua risposta, tuttavia, stava altrove, cioè nel dimostrare che il provvedimento governativo non soltanto fosse compatibile con l'articolo 17, ma ne costituisse una legittima applicazione³⁵. Poiché la Costituzione consentiva di vietare le riunioni in luogo pubblico per comprovati motivi di sicurezza e incolumità, egli sostenne che una concentrazione di centomila giovani rappresentasse *ex se* un problema di ordine pubblico, indipendentemente dalle intenzioni degli organizzatori. Il carattere «comprovato» del

³² A tal proposito, sul tema della trasversalità politica delle tematiche, S. Cerrai, *I partigiani della pace in Italia*, cit., 204, riporta che «le donne dell'UDI non perdevano occasione per cercare di intavolare dibattiti e discussioni (quasi sempre inutilmente) con le donne dell'Azione Cattolica per dimostrare che il fine ultimo, la pace, era un bene di tutti e come tale da salvaguardare congiuntamente».

³³ Riporta M. Casella, *Per una storia dei rapporti tra Azione cattolica e Democrazia cristiana nell'età del centrismo (1947-1953)*, in G. Rossini (a cura di), *Alcide De Gasperi e l'età del centrismo, 1947-1953*, Edizioni Cinque Lune, 1990, 272, che Gedda riteneva «legittimo un intervento sul terreno strettamente politico, che invece esulava dalle competenze e dalle finalità statutarie dell'AC», in quanto, come sostenuto da R. Fornasier, *Mariano Rumor e le ACLI vicentine. 1945-1958*, Franco Angeli, 2011, 53, «non distingueva la sfera del politico da quella del sociale». V. anche C. Falconi, *Gedda e l'Azione Cattolica*, Parenti, 1958.

³⁴ Sul punto, D. Della Porta, H. Reiter, *Polizia e protesta*, cit., 104, prendono posizione su, da parte del Governo, «la profonda diffidenza nella capacità di vivere responsabilmente la democrazia della massa dei cittadini, visti come facile preda di una campagna propagandistica, di un qualche ideologo».

³⁵ Era in atto un evidente cortocircuito scatenato dal fatto che, nell'attuare quella logica preventiva di cui si è detto, le autorità avevano a disposizione la legislazione fascista del TULPS del 1931 e il Codice Penale del 1930, a scapito della Costituzione.

motivo addotto non veniva dunque cercato in episodi specifici o in precedenti concreti di disordine, ma nella dimensione stessa della grande manifestazione per la pace intesa come forma abnorme, «ipertrofica», di esercizio di un diritto, tale da collocarsi al limite estremo della compatibilità con il regime rappresentativo in quanto, come ebbe a definirla, prodotto tipico dei regimi totalitari. È in questi passaggi che la giustificazione del divieto si faceva apertamente politica. Scelba sostenne infatti che, quando una simile concentrazione di massa veniva organizzata nella capitale «col dichiarato proposito di esercitare una pressione politica sugli organi costituzionali dello Stato» essa cessava di essere una semplice manifestazione, per trasformarsi in un appello alla piazza contro il Parlamento³⁶. Da una parte richiamava quindi il divieto costituzionale del referendum in materia di trattati internazionali, insinuando che una manifestazione di massa intesa a impedire la ratifica del Patto Atlantico costituisse, se non sul piano giuridico almeno su quello politico, una forma surrettizia di appello popolare contro una decisione spettante agli organi rappresentativi. Dall'altra insisteva sul fatto che il mandato parlamentare non fosse imperativo e che dunque nessuna pressione esterna, neppure se espressa da una moltitudine, potesse legittimamente pretendere di orientare in via diretta la volontà delle Camere. La replica di Diaz colse immediatamente questo nodo, insistendo sul fatto che la Costituzione non poneva limiti numerici al diritto di riunione e che, una volta richiamate le condizioni della pacificità e dell'assenza di armi, non consentiva all'autorità di vietare una manifestazione solo per la sua imponenza.

3. 1° MARZO 1950: LA REPRESSIONE TRA CONTINUITÀ AMMINISTRATIVA DEI POTERI DI PUBBLICA SICUREZZA E CRITICA COSTITUZIONALE

La discussione del 1° marzo 1950³⁷, più contenuta rispetto ai dibattiti precedenti, portò in primo piano un aspetto centrale dell'intera vicenda, ovvero il rapporto fra la Costituzione repubblicana e l'apparato normativo e amministrativo della pubblica sicurezza ancora operante nei primi anni del dopoguerra. L'occasione fu data da un'interrogazione del comunista Capalozza a proposito di un'ordinanza del 30 maggio 1949 del prefetto di Pesaro Urbino, che aveva vietato «con i consueti motivi dell'ordine pubblico» – sottolineava – la raccolta di firme per la petizione della pace e vi aveva inserito il «giudizio politico» secondo cui essa mirava a creare – citando il provvedimento – una «psicosi di guerra al solito scopo di montare l'opinione pubblica per fomentare disordini».

Secondo le informazioni assunte dal sottosegretario Bubbio, nella provincia di Pesaro alcune organizzazioni politiche avevano promosso una campagna contro l'adesione italiana al Patto Atlantico³⁸; il questore, chiedendo di precisare le modalità della raccolta, avrebbe inteso verificare se essa garantisse autenticità e spontaneità dell'adesione ed evitasse forme di coartazione. Poiché tale richiesta non fu soddisfatta, furono negate l'affissione del manifesto e, successivamente, la raccolta pubblica delle firme.

³⁶ I motivi alla base di tali timori si possono cogliere nell'ansia legata alla dimensione assunta dal movimento pacifista. A tal proposito cfr. G. Petrangeli, *I Partigiani della pace in Italia 1948-1953*, cit., 679: «Nell'estate del 1949, periodo di massima espansione del Movimento dei Partigiani della pace e di equivalente attività repressiva, nei comizi veniva posto l'accento sui collegamenti tra la questione della pace a livello internazionale e la deriva istituzionale interna, imprimendo alla lotta pacifista il carattere di un'azione popolare per l'attuazione della Costituzione».

³⁷ Camera dei Deputati, *Atti Parlamentari*, Discussioni, cdiii, seduta del 1° marzo 1950, 15753-15784.

³⁸ La propaganda sortì significativi effetti istituzionali, giacché, come notato da P. Giannotti, E. Torrico, *Le scelte politiche dell'amministrazione provinciale di Pesaro e Urbino nella prima metà del Novecento*, in A. Varni (a cura di), *La Provincia di Pesaro e Urbino nel Novecento. Caratteri, trasformazioni, identità*, vol. 2, Marsilio, 2003, 679, «molti comuni, retti da maggioranze socialcomuniste [...] avevano votato mozioni contro il Patto Atlantico».

Il caso evidenzia il rilievo dell'ordinanza prefettizia come atto amministrativo di pubblica sicurezza. La misura non si collocava sul terreno dell'accertamento penale di una condotta illecita, ma su quello del potere amministrativo di prevenzione, fondato sulla valutazione dell'autorità circa la sussistenza di ragioni di ordine pubblico o sicurezza pubblica. In tale schema, il prefetto esercitava un potere *extra ordinem*, giustificato dall'urgenza o dalla grave necessità pubblica, e destinato a incidere direttamente sulle modalità di esercizio di libertà costituzionali³⁹. Il punto problematico, dal punto di vista costituzionale, riguardava ancora una volta l'ampiezza dei presupposti legittimanti, sicché il pericolo veniva desunto non da fatti di violenza o da specifiche condotte materiali, ma dal contenuto politico della campagna e dalla sua sospetta idoneità a produrre allarme o turbamento dell'opinione pubblica.

In tale contesto, concludeva l'esponente del Governo, l'ordinanza del prefetto risultava «perfettamente legittima e giustificata dalle circostanze di fatto», e la frase contestata da Capalozza non costituiva un arbitrario giudizio politico, ma l'enunciazione delle ragioni stesse del provvedimento. La risposta ministeriale si muoveva così lungo una linea di rigorosa continuità con la giustificazione già adottata nei dibattiti precedenti, confermando il metro interpretativo adottato dal Viminale. Anche in questo caso l'iniziativa politica della petizione per la pace, inquadrata nel solco di un dibattito che si stava via via arricchendo di contenuti⁴⁰, veniva riassorbita entro la logica della tutela dell'ordine pubblico, della prevenzione delle coazioni e della difesa della tranquillità dei cittadini, e ancora una volta vista dall'esecutivo come un surrogato improprio del referendum in materia di trattati internazionali.

La replica di Capalozza si distingueva però dalle precedenti, perché spostava il discorso dal piano dei fatti a quello del loro fondamento normativo e istituzionale. Secondo il deputato, il prefetto, operando con una logica non dissimile da quella del passato⁴¹, non si era limitato ad applicare una disposizione eccezionale, ma aveva trasfuso nell'atto amministrativo «i motivi e i rancori di una propaganda di partito», quella contro la petizione per la pace⁴². Anche se la parte finale dell'intervento assumeva toni più polemici – con l'accostamento del prefetto a un «capo di provincia fascista» e addirittura a un «gauleiter nazista» – il nucleo del ragionamento restava netto, interpretando la misura come una vera e propria violazione costituzionale. Il problema delle manifestazioni per la pace, tema sul quale anche il fronte cattolico stava spaccandosi⁴³, si saldava così con quello dei limiti entro i quali il nuovo ordine costituzionale

³⁹ Per un inquadramento del dibattito scientifico coevo, cfr. G. De Gennaro, *I provvedimenti di urgenza del Prefetto secondo il nuovo art. 19 l.n.c.p.*, in *Nuova rassegna*, I, 1949; G. Guarino, *Ordinanze prefettizie e strillonaggio*, in *Foro italiano*, II, 1953; R. Vaccaro, *Le norme costituzionali sulla produzione giuridica e le ordinanze di necessità del Prefetto*, in *Il Foro padano*, IV, 1953.

⁴⁰ R. Moro, *Pace e cultura della Guerra fredda: il caso dell'Italia*, in *Contemporanea*, v. 15, n. 1, 2012, 150: «A partire dai primi mesi del 1950, il fulcro delle campagne sarebbe divenuta la questione delle armi nucleari, cercando di raggiungere la base politica e sociale più ampia possibile, con una particolare attenzione al mondo cattolico».

⁴¹ Cfr. E. Fimiani, *Occupying spaces, regulating bodies: a cultural history of the Celere and mobile police units in the Italian Republic*, in *Journal of Modern Italian Studies*, vol. 27, no. 2, 2022, 209: «Starting from 1947-1948, the training and preparation of agents – theoretically specialized in dealing with protagonists and practices of social and political protest in a democracy – focused on methods, knowledge, and styles that did not reflect constitutional architecture. Conversely, they fell back on a culture that was similar to what seen during Fascism». Per uno sguardo d'insieme, si v. E. Gargiulo, *Costruire il bravo poliziotto. I manuali di polizia tra il secondo dopoguerra e la metà degli anni Sessanta*, in *Zapruder*, vol. 41, 2016; P. Carucci, *L'epurazione nella Pubblica sicurezza*, in M. De Nicolò, E. Fimiani, *Dal fascismo alla Repubblica: quanta continuità? Numeri, questioni, biografie*, Viella, 2019; L. Antonielli – S. Levati, *Tra polizie e controllo del territorio: alla ricerca delle discontinuità*, Rubbettino, 2017; V. Coco, *Polizie speciali. Dal fascismo alla Repubblica*, Laterza 2017.

⁴² Si osservi, a margine, come anche la coeva giurisprudenza ascriveva la questione delle limitazioni al diritto di petizione alla giustificazione dell'ordine pubblico, come è dato evincere da Cass. Sez. III, 19 ottobre 1950, in *Il Foro padano*, IV, 151, 1951: «Il diritto di petizione non può essere esercitato *ad libitum* ed in modo da ledere l'ordine e la sicurezza pubblica. E pertanto legittimo il provvedimento dell'autorità di P.S. che per esigenze di ordine pubblico inibisce che la raccolta venga fatta con particolari modalità».

⁴³ Cfr. R. Moro, *Pace e cultura della Guerra fredda*, cit., 152: «La contro-mobilitazione confessionale aveva limitato la capacità

riusciva davvero a imporsi sulle vecchie pratiche della pubblica sicurezza⁴⁴.

4. 19 GIUGNO 1951: LA POLITICIZZAZIONE DEL SINDACATO GIURISDIZIONALE

Mentre nella DC v'era chi cominciava a ritenere che fosse arrivato il momento di sottrarre alle sinistre il primato sulla questione della pace⁴⁵, il 19 giugno 1951⁴⁶ si tenne una seduta della Camera in cui il tema tornò ad essere discusso in un dibattito che non si soffermò soltanto sull'intervento della pubblica sicurezza o del prefetto, ma evidenziò come anche il controllo giurisdizionale sul diniego di affissione di un manifesto⁴⁷ potesse assumere un carattere apertamente politico. L'atto parlamentare in oggetto fu un'interrogazione dei comunisti Beltrame, Buzzelli, Gullo e ancora Capalozza, che prendeva di mira il provvedimento con cui il procuratore di Udine, decidendo su un ricorso contro il rifiuto del questore di autorizzare l'affissione di un manifesto del comitato locale dei Partigiani della pace, aveva respinto il ricorso non già accertando se il diniego fosse stato legittimo sotto il profilo dell'ordine pubblico, ma formulando – così sostenevano gli interroganti – «un giudizio squisitamente ed esclusivamente politico». Oggetto del dibattito non fu dunque soltanto il manifesto in sé, ma il modo in cui un magistratoquirente aveva inteso il proprio ruolo⁴⁸ dinanzi a un conflitto politico che coinvolgeva la propaganda per la pace e, sullo sfondo, la guerra di Corea⁴⁹. Il fondamento giuridico del diniego si collocava nel sistema dei controlli preventivi sugli stampati e sulle affissioni previsto dalla legislazione di pubblica sicurezza. A differenza delle riunioni, in questo caso il potere dell'autorità non incideva sulla presenza fisica di una collettività nello spazio pubblico, ma sulla circolazione di un messaggio politico. L'art. 113 TULPS consentiva infatti un vaglio amministrativo preventivo su avvisi, manifesti e stampati, mentre il possibile

di influenza del Pci sulla base cattolica, ma non aveva eliminato il problema della pressione comunista. Solo una minoranza di avanguardia aveva accettato il dialogo, ma era chiaro che la questione stava dividendo i cattolici». V. anche A. Mariuzzo, *Mondo cattolico e pacifismo comunista nella guerra fredda. Igino Giordani e il «Colloquio sulla pace» con Davide Lajolo (1950-1951)*, in *Storia e problemi contemporanei*, 2006, 42, 93-113. Più in generale sul tema dei cattolici e la pace, R. Bottoni, *I cattolici italiani e il tema della «pace»: dalla riflessione tra le due guerre alla stampa cattolica clandestina durante la Resistenza*, in M. Franzinelli, R. Bottoni (a cura di), *Chiesa e guerra. Dalla «benedizione delle armi» alla «Pace in terra»*, Il Mulino, 2005, indaga anche la fase della transizione. V. anche R. Moro, *I cattolici italiani tra pace e guerra: dall'inizio del secolo al Concilio Vaticano II*, in L. Goglia, R. Moro, L. Nuti (a cura di), *Guerra e pace nell'Italia del Novecento*, Il Mulino, 2006.

⁴⁴ Sul punto, G.C. Marino, *La Repubblica della forza. Mario Scelba e le passioni del suo tempo*, Franco Angeli, 1995, 43: «Quelle misure che in sede di Consiglio dei ministri vennero presentate come atti necessari di un processo di normalizzazione da attuare nel quadro del nuovo assetto istituzionale disegnato dalla Costituzione repubblicana cominciavano ad essere valutate dalle sinistre, e in particolare dai comunisti, come l'avvisaglia di un tentativo di restaurare, al di là dei progressi realizzatisi in Italia nella fase resistenziale, modelli e pratiche antipopolari della tradizione reazionaria».

⁴⁵ Guido Gonella, segretario DC, nel 1951 (frammenti di discorso riportati in R. Moro, *The Catholic Church, Italian Catholics and Peace Movements: The Cold War Years, 1947-1962*, in *Contemporary European History*, 2008, 3, 382) affermava che «il problema [...] della pace [era] essenziale ed assorbente. [...] Il pacifismo equivoco e falso propagandato dai socialcomunisti [appariva] un pacifismo di guerra [mentre] il pacifismo della Dc [era] un fatto sostanziale [in quanto] espressione della volontà di compiere tutte le azioni necessarie per scoraggiare l'aggressione o per fermarla nel malaugurato caso che si verificasse».

⁴⁶ Camera dei Deputati, *Atti Parlamentari*, Discussioni, dcciii, seduta del 19 giugno 1951, 28723-28752.

⁴⁷ Sul tema era stato da poco pubblicato, rispetto alle vicende ripercorse, un saggio di A. Jannuzzi, *Le ordinanze di urgenza per la tutela dell'ordine pubblico e sindacato di legittimità del giudice*, in *La Giustizia penale*, II, 1950.

⁴⁸ Sul magistrato di conio repubblicano, v. A. Meniconi, *Una «Giustizia con l'abito nuovo»? La Magistratura e la Costituzione del 1948*, in *Giornale di Storia Costituzionale*, vol. 36, n. 2, 2018, 169-187. Un efficace affresco degli eventi che hanno inciso sul corpo giudiziario è offerto, dalla stessa Autrice, in *L'evoluzione della magistratura italiana in età repubblicana: un profilo storico*, intervento al 36° Congresso dell'ANM, Palermo, 10-12 maggio 2024, in *giustiziainsieme.it*.

⁴⁹ G. Petrangeli, *I Partigiani della pace in Italia 1948-1953*, cit., 685-686: «L'emergenza coreana non fece altro che accelerare ed intensificare dinamiche preesistenti, contribuendo inoltre a fornire il pretesto alle forze governative per procedere verso la creazione di uno «Stato forte». Sul punto, v. anche S. Chillè, *I riflessi della guerra di Corea sulla situazione politica italiana negli anni 1950-1953: le origini dell'ipotesi degasperiana di «democrazia protetta»*, in *Storia contemporanea*, n. 5, 1987, 902 ss.

richiamo agli artt. 656⁵⁰ e 297⁵¹ c.p. permetteva di collegare il contenuto del manifesto, rispettivamente, al turbamento dell'ordine pubblico e all'offesa rilevante nei rapporti internazionali. La questione non era dunque soltanto se il manifesto fosse politicamente sgradito, ma se il suo contenuto potesse essere qualificato come fonte di un pericolo giuridicamente apprezzabile per l'ordine pubblico o per le relazioni estere dello Stato.

Nella sua risposta, il sottosegretario Tosato affermava che, mentre da un lato il manifesto – che denunciava con raccapriccio le dichiarazioni del presidente USA sull'eventuale impiego della bomba atomica nel conflitto – invocava la pace e la concordia fra i popoli, dall'altro additava allo sdegno del pubblico una sola delle parti in lotta, dimenticando «i lutti e le distruzioni arrecate dall'altra», e che dunque risultava evidente il contrasto fra i principi dichiarati e lo scopo perseguito dal comitato. Tuttavia, il vero nucleo dell'intervento dell'esponente del Governo stava altrove. Ebbe infatti a sostenere anzitutto che il provvedimento del procuratore fosse tecnicamente insindacabile dal ministro di Grazia e giustizia, aggiungendo poi che la motivazione non appariva ispirata a personali giudizi ideologici. Il punto non era, infatti, come emerge dal dibattito, se il manifesto contenesse espressioni tali da provocare disordini immediati, ma se la sua presa di posizione unilateralmente critica verso uno dei contendenti potesse, in quanto tale, turbare l'ordine pubblico. In tal modo, ancora una volta, la questione della pace venne sottratta al terreno della libera propaganda politica e ricondotta entro una nozione assai larga della categoria, tale da comprendere perfino il rischio di reazioni suscitate da un giudizio politico su fatti internazionali espresso in forma pubblica.

Il tentativo di depoliticizzare il provvedimento del magistrato innescò la dura replica di Capalozza, il quale negò recisamente che il procuratore si fosse attenuto a motivi di ordine pubblico e sostenne che questi, al contrario, era «sceso nella discussione e nell'apprezzamento politico», assumendo una precisa posizione nel contrasto delle idee e schierandosi «a favore di una parte o contro l'altra parte», mentre suo dovere sarebbe stato quello di rimanerne estraneo, limitandosi a valutare passionatamente la sussistenza o meno dei motivi addotti dal questore. Il rilievo era tanto più significativo in quanto Capalozza non insistette, in quella sede, sulla legittimità intrinseca del manifesto pacifista, ma sul ruolo istituzionale del pubblico ministero⁵². Per questa via, il suo intervento allargò il discorso al fatto che la repressione delle iniziative di propaganda per la pace non coinvolgesse più soltanto l'esecutivo e i suoi organi periferici, ma chiamasse in causa la stessa autonomia della magistratura requirente rispetto al potere politico dominante. Bersaglio della sua critica fu il fatto che, ancora una volta, la questione della pace venisse trattata come caso di ordine pubblico e allontanata dalla sfera di libertà di propaganda politica, con la peculiarità di trovare, in questa occasione, una sponda anche in un esercizio del sindacato giurisdizionale che, anziché limitarsi alla verifica della legittimità del diniego, era finito – secondo l'opposizione – per valutare il

⁵⁰ Pubblicazione o diffusione di notizie false, esagerate o tendenziose atte a turbare l'ordine pubblico.

⁵¹ Offesa all'onore dei Capi di Stato esteri.

⁵² Sul punto, Capalozza riferiva di aver preso di recente parte ad un "Convegno interregionale dei magistrati per le Marche, l'Abruzzo e l'Umbria", e di essere stato particolarmente colpito dall'intervento del sostituto procuratore di Ancona Vincenzo Savina sul tema *L'indipendenza del pubblico ministero*, di cui citava anche uno stralcio della mozione conclusiva: «Il convegno afferma che il pubblico ministero è organo propulsivo, consultivo ed esecutivo del potere giudiziario e, quale organo di giustizia, indipendente da ogni altro potere; che i magistrati del pubblico ministero si distinguono da quelli giudicanti soltanto per la diversità delle funzioni giudiziarie, onde, nell'espletamento delle funzioni loro attribuite dalla legge, essi devono essere liberi ed indipendenti come lo sono i giudici; chiede che, nello spirito della Costituzione, sia riconosciuto dalla nuova legge sull'ordinamento giudiziario il principio dell'indipendenza funzionale dei magistrati del pubblico ministero e vengano estese ad essi le stesse garanzie attribuite ai giudici dalla Costituzione».

contenuto della propaganda, cedendo alle pressioni esterne del contesto politico.

5. 26 GIUGNO 1951: LA REPRESSIONE DI UNA PROTESTA POPOLARE

Nel più breve e circoscritto dibattito del 26 giugno 1951⁵³, il tema della repressione delle iniziative per la pace riapparve in una forma ancora diversa. Non si discusse infatti né di petizioni, di manifesti o di divieti preventivi, ma dell'intervento diretto della polizia contro una manifestazione popolare esplosa a Caltagirone a gennaio⁵⁴ e poi portata all'attenzione del Parlamento. Nella loro interrogazione, i comunisti Di Mauro e Calandrone fecero riferimento a «selvagge violenze della polizia» compiute contro «inermi cittadini che esprimevano la loro volontà di pace», chiedendo quali provvedimenti si intendessero adottare contro i funzionari e gli agenti responsabili di lesioni e ferite inferte, fra gli altri, anche ad alcuni ottantenni. In questa occasione non era più in gioco il problema della liceità di una forma di propaganda o della legittimità di un divieto amministrativo *sic et simpliciter*, ma il modo in cui lo Stato, sul terreno concreto dell'ordine pubblico, affrontava una protesta pacifista già divenuta presenza collettiva nelle piazze.

La risposta del sottosegretario Bubbio si mantenne sulla falsariga dello schema ormai consueto delle ricostruzioni governative. I fatti vennero presentati nei termini di una manifestazione non autorizzata composta da circa quattrocento dimostranti che avrebbero reagito con violenza all'intimazione di scioglimento ferendo alcuni poliziotti. La replica di Calandrone si mosse in direzione opposta, ribadendo che né il comunicato della questura né la sentenza del tribunale bastavano a esaurire il problema politico in discussione, che non stava a suo avviso nella giustificazione dell'arresto dei manifestanti, né nel racconto degli incidenti, ma nella violenza stessa esercitata dalla polizia contro la popolazione di Caltagirone il giorno in cui essa, anche sotto l'impressione dell'arrivo delle cartoline-precetto, aveva spontaneamente espresso il proprio rifiuto della guerra con una manifestazione inizialmente svoltasi «nella più perfetta calma», prima appunto che gli agenti intervenissero. Proprio il ruolo della polizia, vista non come argine a una violenza già in atto, ma come fattore scatenante di una repressione che colpì indiscriminatamente anche persone anziane, costituiva il vero punto di svolta della ricostruzione del deputato. Calandrone riconduceva immediatamente il caso particolare a un contesto sociale e politico più ampio, ricordando il «profondo senso di orrore per la guerra» diffuso nella provincia di Catania, e in particolare in una città che aveva conosciuto durante il conflitto perdite umane e distruzioni ingenti. È vero che, nella parte finale del suo intervento, Calandrone si lasciò andare a una polemica più vasta sulla presenza e sui comizi di Scelba in Sicilia, e che il richiamo alla sconfitta elettorale della DC a Caltagirone introdusse un elemento di lotta politica più scoperta, ma il suo intento principale era mostrare che la repressione delle manifestazioni per la pace non colpiva soltanto organizzazioni strutturate o iniziative programmate come nei casi già visti, ma poteva abbattersi anche su espressioni di rifiuto della guerra locali, spontanee e popolari, facendo apparire come questione d'ordine pubblico ciò che, a suo giudizio, era invece un elementare sentimento collettivo di difesa della pace.

In tal senso, il caso di Caltagirone aggiunge un elemento importante alla serie dei dibattiti qui esaminati, in quanto il Governo si trovò a giustificare l'uso della forza contro una protesta espressione di

⁵³ Camera dei Deputati, *Atti Parlamentari*, Discussioni, dccviii, seduta del 26 giugno 1951, 28939-28970.

⁵⁴ Sull'episodio, di ispirazione sindacale, v. M.P. Del Rossi, *La Lega nel sindacato tra passato e futuro*, Ediesse, 2010, 80. Nella provincia di Catania si tennero manifestazioni anche in altre località, tra cui Adrano.

una memoria recente della guerra, di una paura generale e di un'ostilità diffusa verso la prospettiva di una nuova mobilitazione militare, che l'opposizione rappresentò come nata dal basso, dentro un tessuto sociale profondamente ferito dall'esperienza bellica, quale era quello siciliano⁵⁵. Il breve scambio parlamentare mise così nuovamente a nudo la distanza fra le due letture contrapposte.

6. 7 DICEMBRE 1951: LA REPRESSIONE DEI SIMBOLI E DEI LINGUAGGI

Di contrasto a iniziative pacifiste si ritornò a parlare alla Camera nella seduta del 7 dicembre 1951⁵⁶ attraverso due episodi collocati su piani differenti – l'intervento diretto delle forze dell'ordine nel primo caso, il controllo preventivo della propaganda nel secondo – ma che finirono entrambi per illuminare una medesima tendenza, cioè la progressiva assimilazione della stessa parola «pace» a un fatto sospetto, da osservare, contenere o colpire in quanto tale.

Da una parte vi fu il caso di Chiari, per il quale un'interrogazione del comunista Stuani denunciava un'«azione di tipo squadrista» compiuta dai carabinieri contro cinque portatori della «fiaccola della pace», diretta al festival di Berlino. Nel rispondere, il sottosegretario Bubbio ricostruì l'episodio ancora in termini di semplice azione preventiva di polizia. L'interrogante cercò di demolire questa ricostruzione, sostenendo che i carabinieri fossero stati avvertiti in precedenza e avessero atteso i manifestanti pacifisti per attaccarli. Il punto stava dunque nell'evidenziare non la prevenzione di una manifestazione già in atto, ma l'intervento contro un gesto simbolico e quindi la volontà di stroncare sul nascere una celebrazione pubblica della pace che non aveva ancora assunto neppure la forma del raduno. A ciò si aggiungeva la descrizione del comportamento dei carabinieri, accusati di avere usato la violenza fisica e rivolto gravi minacce⁵⁷: sul punto, Stuani sostenne che gli stessi non avessero agito di propria iniziativa e che un simile comportamento si potesse spiegare solo alla luce di direttive venute dall'alto, cioè da un apparato di pubblica sicurezza ormai abituato a trattare ogni iniziativa riconducibile alla pace come una minaccia da trattare anche con metodi violenti. Il caso di Chiari aggiungeva così un tassello non trascurabile al quadro complessivo, poiché ad essere colpite non erano più soltanto le iniziative, ma anche le forme simboliche.

Ne è un esempio il secondo episodio. Capalozza contestò il divieto opposto dalla questura di Genova alla diffusione di un manifesto del convegno nazionale dei porti per la pace recante una raffigurazione dell'Italia al centro del Mediterraneo nella quale alcuni porti⁵⁸ erano segnalati da bandierine americane, accompagnata dalla scritta «No! Facciamo del Mediterraneo un mare di pace!»⁵⁹. La questura, spiegò il sottosegretario, aveva rifiutato il visto all'affissione ritenendo che il manifesto potesse provocare turbamento dell'ordine pubblico e delle relazioni con uno Stato estero⁶⁰; il procuratore aveva poi rigettato il

⁵⁵ G. Montalbano, *La repressione del movimento contadino in Sicilia (1944-1950)*, in *Diacronie. Studi di Storia Contemporanea*, vol. 12, n. 4, 2012; A. Micciché, *La Sicilia e gli anni Cinquanta. Il decennio dell'autonomia*, Franco Angeli, 2017.

⁵⁶ Camera dei Deputati, *Atti Parlamentari*, Discussioni, dcccxv, seduta del 7 dicembre 1951, 33879-33907.

⁵⁷ Dalla frase «Ve la daremo noi, partigiani, la pace!» a quella, ancor più grave, attribuita a un vicebrigadiere, «Voi siete gente da fucilare sul posto».

⁵⁸ Tra quelli citati vi erano Livorno, Trieste, Napoli, Augusta.

⁵⁹ Come riporta G. Petrangeli, *I Partigiani della pace in Italia 1948-1953*, cit., 686, la mobilitazione pacifista sui primi sbarchi di armi americane nei porti italiani risaliva già alla primavera-estate del 1950: «Riunitosi a Roma il 30 marzo, decise di mobilitare i comitati provinciali e locali delle maggiori città portuali, i quali a loro volta dovevano contribuire a sollevare ed organizzare le proteste delle categorie interessate e delle amministrazioni comunali».

⁶⁰ Cfr. *supra*, par. 4.

relativo ricorso. La replica di Capalozza colpì con decisione questo punto. Il deputato esordì ribadendo come, alla luce del susseguirsi degli episodi già verificatisi, la pace apparisse al Governo ormai come un delitto, e assunse il caso in parola come prova lampante di tale deriva. In primo luogo, il deputato difese la verità politica del contenuto del manifesto, dato che il fatto che i porti italiani fossero destinati a servire gli interessi strategici statunitensi, sosteneva, non costituiva un'invenzione propagandistica, ma un fatto reale. Il secondo piano su cui poggiava il suo ragionamento fu poi quello costituzionale. Richiamando l'articolo 11, secondo cui l'Italia ripudia la guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, l'interrogante traeva una conclusione netta: se questo principio era scritto nella Carta, come poteva essere considerata pericolosa per l'ordine pubblico o per le relazioni internazionali una propaganda che si limitava a difendere la pace e a opporsi alla militarizzazione del Mediterraneo?

7. 28 FEBBRAIO 1955: LA COPERTURA BUROCRATICA DELLA CENSURA POLITICA

Nel volgere di meno di due anni si ha dunque contezza di almeno sette episodi repressivi, peraltro limitati ai soli casi portati all'attenzione della Camera. Montecitorio tornava a occuparsi di repressione di iniziative pacifiste diverso tempo dopo, nella discussione parlamentare del 28 febbraio 1955⁶¹. Questa ebbe rispetto ai precedenti un tono apparentemente minore e quasi dimesso, riflesso con tutta probabilità del declino del movimento dei Partigiani della pace, nel frattempo intervenuto⁶² anche per via di quella «vera e propria 'offensiva di pace' cattolica»⁶³ approntata dalla DC di Fanfani⁶⁴ e sulla quale pochi mesi dopo sarebbe stata raggiunta una convergenza anche con i socialisti⁶⁵.

L'atto parlamentare attorno al quale si sviluppò il dibattito fu un'interrogazione dei comunisti Capalozza e Massola che chiamava in causa «le reiterate violazioni della libertà di stampa da parte del questore di Ascoli Piceno». Questi, «nell'attuazione di un sistematico piano politico di discriminazione», sarebbe giunto a vietare un manifesto del comitato provinciale dei Partigiani della pace soltanto perché esso definiva la CED uno strumento che favoriva la divisione dell'Europa in blocchi militari. L'oggetto della contestazione dei parlamentari non era dunque soltanto il singolo divieto, ma la sua collocazione entro una condotta reiterata e politicamente orientata della questura.

La strategia del sottosegretario Bisori fu quella di spostare il problema dal terreno della libertà di manifestazione del pensiero a quello dell'irregolarità formale della domanda, così da svuotare di peso

⁶¹ Camera dei Deputati, *Atti Parlamentari*, Discussioni, clxxiii, seduta del 28 febbraio 1955, 16891-16943.

⁶² G. Petrangeli, *I Partigiani della pace in Italia 1948-1953*, cit., 690, lo fa risalire al 1952, collegandolo all'«allentarsi della tensione internazionale e [al] delinarsi in prospettiva di una fase di negoziazione e di incontri tra le grandi potenze».

⁶³ R. Moro, *Pace e cultura della Guerra fredda*, cit., 152-153, ricorda in particolare un discorso di Fanfani dell'ottobre 1950 da cui emergeva una posizione di «pace e giustizia», in conseguenza della quale la libertà andava difesa non «tanto con le armi, quanto con la giustizia»; tale posizione «avrebbe portato ai Convegni internazionali della pace e della civiltà cristiana inaugurati da Giorgio La Pira a Firenze dal 1952 e nati come risposta necessaria alla mobilitazione comunista»; «il risultato di questa nuova sensibilità fu che ora l'intera Dc si proclamava portatrice di un «vero» pacifismo, l'unico in grado di riflettere la sensibilità popolare del paese».

⁶⁴ Così ebbe a dire Fanfani in un discorso del 2 gennaio 1955, pubblicato in *Fanfani impegna la Dc al rinnovamento sociale*, in *Il Popolo*, 3 gennaio 1955: «Nessun punto della nostra dottrina a favore del pieno sviluppo della persona umana – disse Fanfani – sarebbe raggiungibile pienamente ove non sostenessimo anche idee e programmi di pace».

⁶⁵ Al congresso del suo partito, a marzo-aprile 1955, Nenni aveva proposto alla DC un programma che prevedeva di «attenersi a una interpretazione genuinamente difensiva e geograficamente ben delimitata del Patto Atlantico. [...] prendere e [...] appoggiare tutte le iniziative suscettibili di riavvicinare l'Ovest e l'Est» (riportato in G. Scirocco, «La pace è il principio e la fine di ogni cosa», cit., 161).

politico l'episodio. Capalozza giudicò pretestuose quelle motivazioni, e considerò il divieto di quel manifesto come una forma di «zelo servile» tanto scoperta da risultare, a suo dire, anche grossolana. Ravvisare un pericolo pubblico nella definizione della CED come strumento di divisione dell'Europa in blocchi militari – formula che, osservò, era condivisa o comunque discussa in tutto il mondo, sia pure con giudizi diversi sulle sue conseguenze – significava, nella sua lettura, abbandonare ogni residuo di discernimento e ridurre il divieto a pura manifestazione di appiattimento sul potere politico dominante. È in questo senso che le sue espressioni più dure – come il paragone del provvedimento in questione con le «ridicole e irrisie ordinanze dei governi austriacanti e papalini del nostro Risorgimento» – non furono soltanto invettive, ma possono leggersi come il tentativo di qualificare storicamente il fenomeno e coglierne la trasformazione. La forma della repressione vestiva così i panni della censura burocratica, facendo intravedere agli occhi dell'opposizione una volontà di usare la prassi amministrativa per colpire selettivamente contenuti politici sgraditi. Mutavano le occasioni e i registri, ma la sostanza di fondo restava la medesima.

8. CONCLUSIONI

Chiedersi se ci si trovi dinanzi a un problema di ordine pubblico o a un problema politico è un interrogativo che, alla luce dei resoconti esaminati, non può ricevere una risposta puramente alternativa. Considerati nel loro insieme, i dibattiti parlamentari qui analizzati hanno mostrato che l'ordine pubblico fu effettivamente la clausola di collegamento fra poteri amministrativi di pubblica sicurezza e limiti all'esercizio delle libertà costituzionali attraverso cui il problema della pace venne costantemente inquadrato e poi disinnescato. Proprio per la sua elasticità, in via generale la categoria si prestava a un uso costituzionalmente problematico, consentendo di incidere su diritti formalmente riconosciuti senza negarli in via diretta, ma condizionandone nei fatti le modalità di esercizio. Per il Governo costituì il fondamento legittimante dell'intervento, in un'ottica di tutela imparziale della legalità; per l'opposizione fu invece precisamente questa traduzione amministrativa a rivelare il carattere politico della repressione⁶⁶, sicché l'ordine pubblico sarebbe stato strumentalizzato come giustificazione formale-legale impiegata per colpire la propaganda per la pace.

Ciò che ne derivò non fu un semplice contrasto di opinioni sul pacifismo o sulla politica internazionale, ma qualcosa di più, che costituisce il comune denominatore di tutti i dibattiti esaminati: uno scontro più profondo intorno ai limiti dei diritti nella Repubblica del dopoguerra⁶⁷.

In questo quadro, la Camera dei Deputati svolse una funzione essenziale, mostrando come in Parlamento fatti dispersi sul territorio nazionale siano stati assimilati e trasformati in questione politica generale. Ed è proprio dalla visione d'insieme emergente da tale assimilazione che si può notare come ciascuno di essi non rilevi come caso singolo e isolato, bensì come tessera di un mosaico più grande. Proprio per questo, il significato delle vicende esaminate risulta più chiaro collocandole nel percorso

⁶⁶ D. Della Porta, H. Reiter, *Polizia e protesta*, cit., 104, riconoscono una «chiara e consapevole strumentalizzazione politica dei provvedimenti».

⁶⁷ *Ibidem*. «Pur nella convinzione della pericolosità del PCI e di un suo uso strumentale delle libertà, era problematico ricorrere alla repressione finché le iniziative di quel partito si limitavano a mezzi previsti dalla costituzione, perché inevitabilmente si colpivano, anche in modo indiscriminato, migliaia di cittadini nell'esercizio di diritti e libertà democratiche [...] visto che i provvedimenti restrittivi colpivano tutte le attività dei militanti della sinistra».

che, di lì a poco, avrebbe condotto la giurisprudenza costituzionale a misurarsi con alcune norme cardine della legislazione di pubblica sicurezza. Le decisioni della Consulta in parola non riguardarono le iniziative pacifiste in quanto tali, ma affrontarono i medesimi nodi giuridici che in quelle vicende erano emersi⁶⁸, ovverosia il controllo preventivo sugli stampati e sui manifesti, l'ampiezza dei poteri prefettizi, la discrezionalità dell'autorità di pubblica sicurezza. Pur successive rispetto alla maggior parte delle vicende esaminate, esse mostrano che quello sollevato nei dibattiti parlamentari non era un problema contingente, ma strutturale⁶⁹, cioè stabilire entro quali limiti l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica potessero fungere da presupposto legittimante per provvedimenti amministrativi incidenti su libertà costituzionalmente garantite.

La concentrazione di più episodi nel medesimo arco di tempo, non riducibile a mera sommatoria poiché tra loro sovrapponibili e legati da concordanze fattuali, evidenzia invece sul piano politico come vi fosse, ancor prima della fase di discussione parlamentare, una precisa volontà del Governo di affrontare in senso repressivo la questione delle iniziative per la pace. I dibattiti consentono infatti di rilevare come, agli occhi dell'opposizione e spesso anche alla luce delle giustificazioni governative, persistessero negli apparati di pubblica sicurezza e, in alcuni casi, anche nel controllo giurisdizionale, pratiche e culture amministrative non del tutto conformi al nuovo quadro costituzionale democratico. A questa linea di fondo si aggiunge la varietà stessa delle forme repressive che le fonti consentono di ricostruire, giacché la restrizione colpì, di volta in volta, vari metodi di manifestazione del pensiero, mostrando la difficoltà del potere pubblico ad accettare che l'idea di pace si traducesse, attraverso gli effetti della propaganda, in una legittima pressione politica sulle Camere e sul Governo: una difficoltà destinata a persistere, come gli sviluppi degli anni successivi avrebbero dimostrato⁷⁰.

⁶⁸ Il riferimento è in particolare a Corte Cost., sentt. n. 1 del 5 giugno 1956 e n. 8 del 20 giugno 1956 in cui si affrontarono le questioni relative all'applicazione dell'art. 113 TULPS in rapporto all'art. 21 Cost. e alla legittimità delle ordinanze prefettizie emesse in base all'art. 2 TULPS per disciplinare lo strilloneggio e la vendita dei giornali.

⁶⁹ Tra le voci che animarono il dibattito scientifico sul tema, in particolare: G. Treves, *La costituzionalità dei provvedimenti amministrativi di necessità ed urgenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1956; S. Fois, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Giuffrè, 1957; G.E. Longo, *Ordinanze di necessità e attività normativa: l'articolo 2 t.u.l.p.s. nell'interpretazione della Corte costituzionale*, in *Foro italiano*, IV, 1957; G.U. Rescigno, *Ordinanza e provvedimenti di necessità e di urgenza*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XII, UTET, 1965.

⁷⁰ Si v., sul punto, il recente studio di J. Lorenzini, *La pace come strumento di guerra. La delegittimazione del pacifismo negli anni della guerra rivoluzionaria (1956-1969)*, in *Italia contemporanea*, n. 308, agosto 2025, 80-104.

8 • 1 • 2026



**Il principio della pace e le missioni militari
internazionali in Africa: consenso,
uso della forza e sicurezza multilivello
nel diritto internazionale**

Fatoumata Diawara

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Saggi

MISSIONI MILITARI INTERNAZIONALI IN AFRICA,
CONSENSO DELLO STATO TERRITORIALE E DIVIETO
DELL'USO DELLA FORZA: PROFILI DI LEGITTIMITÀ NEL
DIRITTO INTERNAZIONALE CONTEMPORANEOINTERNATIONAL MILITARY MISSIONS IN
AFRICA, TERRITORIAL STATE CONSENT AND THE
PROHIBITION OF THE USE OF FORCE: LEGITIMACY
PROFILES IN CONTEMPORARY INTERNATIONAL LAW*Fatoumata Diawara** ORCID: FD 0009-0007-6108-346X

ABSTRACT

[It.] Il divieto dell'uso della forza, sancito dall'art. 2, par. 4, della Carta delle Nazioni Unite, costituisce uno dei principi fondamentali del diritto internazionale contemporaneo e rappresenta il principale limite giuridico all'impiego della forza armata nelle relazioni internazionali. In tale quadro, la crescente diffusione di missioni militari internazionali, in particolare nel continente africano, solleva rilevanti questioni concernenti la loro qualificazione giuridica e la compatibilità con il sistema di sicurezza collettiva delineato dalla Carta delle Nazioni Unite. Le missioni militari contemporanee risultano fondate su basi giuridiche eterogenee, nelle quali il consenso dello Stato territoriale assume un ruolo centrale quale fondamento di legittimità, soprattutto in assenza di autorizzazione del Consiglio di Sicurezza o di legittima difesa ai sensi dell'art. 51 della Carta ONU. Il contributo analizza il regime giuridico delle missioni militari in Africa, esaminando i limiti del ricorso al consenso dello Stato territoriale e le tensioni tra sovranità territoriale e divieto dell'uso della forza.

Parole chiave: Divieto dell'uso della forza – missioni militari internazionali – consenso dello Stato territoriale – legittimità delle missioni militari – sovranità territoriale – Africa – mantenimento della pace

[Eng.] The prohibition of the use of force, as enshrined in Article 2(4) of the Charter of the United Nations, constitutes one of the fundamental principles of contemporary international law and represents the primary legal constraint on the use of armed force in international relations. Against this background, the increasing proliferation of international military missions, particularly in Africa, raises significant questions concerning their legal qualification and compatibility with the collective security system established by the United Nations Charter. Contemporary military missions are grounded in heterogeneous legal bases in which the consent of the territorial state plays a central role, particularly in the absence of Security Council authorization or self-defence under Article 51 of the UN Charter. This contribution examines the legal regime of international military missions in Africa, assessing the limits of relying on territorial state consent and the tensions arising between territorial sovereignty and the prohibition of the use of force.

Keywords: Prohibition of the use of force – international military missions – territorial state consent – legitimacy of military operations – territorial sovereignty – Africa – peacekeeping

* Dottoranda di ricerca in Società in mutamento: politiche, diritti e sicurezza, Università degli Studi della Tuscia (03svwq685). fatoumata.diawara@unitus.it Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco.



SOMMARIO: 1. Il divieto dell'uso della forza nell'ordinamento internazionale contemporaneo: fondamento normativo e limiti applicativi. 2. Le missioni militari internazionali nel diritto internazionale contemporaneo: basi giuridiche e tipologie di intervento. 3. Il consenso dello Stato territoriale quale circostanza che esclude l'illiceità e fondamento di legittimità delle missioni militari. 4. Le missioni militari internazionali in Africa: prassi recente e qualificazione giuridica. 5. Missioni militari, sovranità territoriale e divieto dell'uso della forza: compatibilità normativa e limiti della prassi contemporanea. 6. L'utilizzo di basi militari nel territorio di Stati terzi: liceità dell'impiego della forza e responsabilità internazionale. 7. Il divieto dell'uso della forza tra sicurezza collettiva e trasformazioni della cooperazione militare internazionale. 8. Conclusioni.



1. IL DIVIETO DELL'USO DELLA FORZA NELL'ORDINAMENTO INTERNAZIONALE CONTEMPORANEO: FONDAMENTO NORMATIVO E LIMITI APPLICATIVI

Il divieto dell'uso della forza, sancito dall'art. 2, par. 4, della Carta delle Nazioni Unite, impone agli Stati l'obbligo di astenersi dalla minaccia o dall'uso della forza contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, segnando il superamento del modello classico nel quale il ricorso alla guerra era uno strumento legittimo di politica estera¹.

Il divieto comprende anche la minaccia della forza, come chiarito dalla prassi internazionale e dalla Dichiarazione sulle relazioni amichevoli (Risoluzione 2625 (XXV) del 1970), estendendosi a comportamenti suscettibili di compromettere l'integrità territoriale o l'indipendenza politica degli Stati².

La portata giuridica del divieto dell'uso della forza è stata progressivamente chiarita tanto dalla dottrina quanto dalla giurisprudenza internazionale. Esso è generalmente qualificato quale principio di diritto internazionale generale e, secondo un orientamento ampiamente condiviso, quale norma di natura imperativa (*jus cogens*), posta a tutela di interessi essenziali della comunità internazionale nel suo complesso³. La Corte internazionale di giustizia ha riconosciuto il carattere consuetudinario e fondamentale

¹ Carta delle Nazioni Unite, art. 2, par. 4.

² Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations*, Res. 2625 (XXV), 24 ottobre 1970.

³ B. Conforti, C. Focarelli, *Le Nazioni Unite*, Cedam, 2023, 233-238; N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Giappichelli, 2017, 31-36; P. Picone, *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, Cedam, 1995, 57-63; C. Gray, *International Law and the Use of Force*, Oxford University Press, 2018, 30-35; R. Kolb, *International Law on the Maintenance of Peace: Jus Contra Bellum*, Edward Elgar Publishing, 2018, 17-24; Commissione di diritto internazionale, *Conclusioni sulle norme imperative del diritto*

del divieto nella sentenza *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, sottolineandone la centralità nell'ordinamento internazionale contemporaneo⁴. Tale orientamento è stato successivamente confermato dalla sentenza *Armed Activities on the Territory of the Congo*, nella quale la Corte ha ribadito che il rispetto della sovranità territoriale e il divieto dell'uso della forza costituiscono principi fondamentali del diritto internazionale⁵.

Il divieto dell'uso della forza si colloca nell'ambito del sistema di sicurezza collettiva delineato dalla Carta delle Nazioni Unite, nel quale il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale è affidato principalmente al Consiglio di Sicurezza. In tale quadro, il ricorso alla forza armata è ammesso esclusivamente in presenza di condizioni rigorosamente definite, quali l'esercizio della legittima difesa individuale o collettiva ai sensi dell'art. 51 della Carta ONU oppure l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza nell'ambito del Capitolo VII⁶.

Nonostante la relativa chiarezza del quadro normativo, la prassi internazionale sviluppatasi negli ultimi decenni evidenzia una crescente complessità nell'applicazione del divieto dell'uso della forza. L'emergere di missioni condotte sulla base del consenso dello Stato territoriale o promosse nell'ambito di organizzazioni regionali ha sollevato interrogativi circa la compatibilità di tali pratiche con il sistema di sicurezza collettiva delineato dalla Carta delle Nazioni Unite, in particolare nei casi in cui il consenso dello Stato territoriale venga utilizzato quale principale fondamento giuridico della presenza militare straniera. È in questa tensione tra stabilità normativa e trasformazioni della prassi contemporanea che si colloca l'analisi delle missioni militari internazionali nel continente africano⁷.

2. LE MISSIONI MILITARI INTERNAZIONALI NEL DIRITTO INTERNAZIONALE CONTEMPORANEO: BASI GIURIDICHE E TIPOLOGIE DI INTERVENTO

Le missioni militari internazionali costituiscono strumenti essenziali per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. La loro qualificazione giuridica è tuttavia complessa, poiché tali operazioni non si collocano sempre all'interno delle categorie tradizionali del diritto internazionale relative all'uso della forza⁸.

Nel quadro del sistema di sicurezza collettiva delineato dalla Carta delle Nazioni Unite, il ricorso alla forza armata è formalmente subordinato all'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza ai sensi del Capitolo VII. In tale contesto si inseriscono le operazioni promosse dalle Nazioni Unite, le quali, pur non essendo espressamente previste dalla Carta ONU, si sono progressivamente consolidate nella prassi come strumenti funzionali al mantenimento della pace. Tali operazioni risultano tradizionalmente fondate su

internazionale generale (jus cogens), 2022, conclusione 2 e allegato.

⁴ ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States of America), Judgment, 27 June 1986, §§ 190-191.

⁵ ICJ, *Armed Activities on the Territory of the Congo* (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Judgment, 19 December 2005, § 148.

⁶ Carta delle Nazioni Unite, artt. 24, 39 e 51.

⁷ C. Gray, *International Law and the Use of Force*, cit., 95-112; N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, cit., 71-84; T. Ruys, *'Armed Attack' and Article 51 of the UN Charter*, Cambridge University Press, 2010, 489-501.

⁸ C. Gray, *International Law and the Use of Force*, cit., 55-63; B. Conforti, C. Focarelli, *Le Nazioni Unite*, cit., 247-255; N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, cit., 71-84.

tre principi fondamentali individuati dalla prassi e dalla dottrina: il consenso dello Stato ospitante, l'imparzialità e il limitato uso della forza⁹.

La distinzione tra operazioni di *peacekeeping* e operazioni di *peace enforcement* è rilevante ai fini della qualificazione giuridica. Le prime si fondano sul consenso delle parti e sull'uso limitato della forza; le seconde, autorizzate dal Consiglio di Sicurezza ai sensi del Capitolo VII, implicano un impiego più incisivo della forza. Tale distinzione, pur non formalmente prevista dalla Carta, riflette l'evoluzione della prassi¹⁰.

Accanto alle operazioni condotte sotto l'egida delle Nazioni Unite, si sono progressivamente sviluppate missioni militari promosse da organizzazioni regionali, in particolare nell'ambito dell'Unione europea attraverso la Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC). Tali missioni, istituite sulla base degli artt. 42 e 43 del Trattato sull'Unione europea, si configurano prevalentemente come operazioni di gestione delle crisi, finalizzate al rafforzamento delle capacità degli Stati partner, alla formazione delle forze armate locali e al supporto istituzionale¹¹.

Un esempio significativo è rappresentato dalla missione *European Union Training Mission in Mali* (EUTM Mali), istituita nel 2013 sulla base della Decisione 2013/34/PESC del Consiglio dell'Unione europea, con l'obiettivo principale di rafforzare le capacità operative delle forze armate maliane. In tali operazioni, l'impiego diretto della forza armata non costituisce l'elemento centrale dell'intervento, che si inserisce piuttosto in un più ampio quadro di assistenza militare, stabilizzazione e rafforzamento istituzionale¹².

Parallelamente, la prassi evidenzia il ricorso crescente a operazioni di coalizioni di Stati o organizzazioni regionali, giustificate sul consenso dello Stato territoriale o su accordi di sicurezza, che non sempre risultano pienamente riconducibili al sistema di sicurezza collettiva della Carta¹³.

Ne deriva un quadro nel quale la legittimità delle missioni militari internazionali dipende dalla combinazione di diversi fondamenti giuridici, tra cui il mandato del Consiglio di Sicurezza, il consenso dello Stato territoriale e le forme di cooperazione regionale, la cui eterogeneità solleva interrogativi circa la coerenza della prassi contemporanea con il sistema di sicurezza collettiva delineato dalla Carta delle Nazioni Unite.

3. IL CONSENSO DELLO STATO TERRITORIALE QUALE CIRCOSTANZA CHE ESCLUDE L'ILLECITÀ E FONDAMENTO DI LEGITTIMITÀ DELLE MISSIONI MILITARI

Nel diritto internazionale contemporaneo, il consenso dello Stato territoriale costituisce una delle principali basi giuridiche su cui si fonda la legittimità delle missioni militari internazionali condotte al

⁹ M. Frulli, *Le operazioni di pace delle Nazioni Unite*, Editoriale Scientifica, 2012, 41-49; R. Buchan, N. Tsagourias, *Regulating the Use of Force in International Law: Stability and Change*, Edward Elgar Publishing, 2022, 103-112.

¹⁰ C. Gray, *International Law and the Use of Force*, cit., 264-273; R. Buchan, N. Tsagourias, *Regulating the Use of Force in International Law*, cit., 115-122.

¹¹ Trattato sull'Unione europea, artt. 42 e 43.

¹² Consiglio dell'Unione europea, Decisione 2013/34/PESC del Consiglio, del 17 gennaio 2013, relativa a una missione militare dell'Unione europea volta a contribuire alla formazione delle forze armate del Mali (EUTM Mali); N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, cit., 83-88.

¹³ T. Ruys, *'Armed Attack' and Article 51 of the UN Charter*, cit., 489-501; C. Gray, *International Law and the Use of Force*, cit., 95-112.

di fuori del sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite¹⁴. In assenza di un'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza ai sensi del Capitolo VII o dell'esercizio della legittima difesa ai sensi dell'art. 51, il dispiegamento di forze armate nel territorio di uno Stato può considerarsi conforme al diritto internazionale qualora fondato su un consenso valido, libero e inequivoco, come riconosciuto dagli Articoli della Commissione di diritto internazionale (CDI) sulla responsabilità degli Stati, che qualificano il consenso come circostanza esimente nei limiti della sua valida espressione¹⁵.

Il fondamento giuridico del consenso si radica nella nozione di sovranità territoriale, intesa non soltanto quale potestà esclusiva di esercitare autorità sul proprio territorio, ma anche quale capacità di autorizzare, entro determinati limiti, l'ingresso e la presenza di forze armate straniere. In questa prospettiva, il consenso opera quale circostanza che esclude l'illiceità di un comportamento che, in sua assenza, costituirebbe una violazione del divieto dell'uso della forza e del principio di non intervento negli affari interni degli Stati¹⁶.

La Commissione di diritto internazionale ha precisato che il consenso deve essere validamente espresso, non viziato e conforme ai limiti stabiliti dall'ordinamento internazionale, ivi incluse le norme imperative. Esso deve inoltre precedere l'atto cui si riferisce e non può essere invocato *ex post* al fine di giustificare un uso della forza già posto in essere, pena lo svuotamento della funzione stessa del divieto quale norma fondamentale dell'ordinamento internazionale¹⁷.

La giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia ha ulteriormente chiarito i requisiti del consenso quale base giuridica della presenza militare straniera. Nel caso *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, la Corte ha affermato che il consenso non può essere presunto né desunto implicitamente, richiedendo una manifestazione chiara e inequivoca della volontà statale¹⁸. Tale orientamento è stato confermato nella sentenza *Armed Activities on the Territory of the Congo*, nella quale la Corte ha precisato che il venir meno del consenso determina l'illiceità della presenza militare straniera sul territorio dello Stato interessato, indipendentemente dalle motivazioni addotte dallo Stato interveniente¹⁹.

Tuttavia, la rilevanza giuridica del consenso solleva questioni complesse con riferimento alla sua dimensione sostanziale. In contesti caratterizzati da fragilità istituzionale o marcata dipendenza politica ed economica, non è sempre agevole stabilire se il consenso provenga da un'autorità effettivamente rappresentativa della volontà statale²⁰. In particolare, nei casi in cui sussista una marcata disparità di capacità tra lo Stato ospitante e lo Stato o l'organizzazione internazionale interveniente, la reale autonomia decisionale del primo può risultare limitata, trasformando il consenso in uno strumento formalmente valido ma sostanzialmente condizionato²¹.

¹⁴ D. Akande, *Consent to the Use of Force*, in M. Weller (Ed.), *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*, Oxford University Press, 2015, 189-212; C. Gray, *International Law and the Use of Force*, cit., 95-112.

¹⁵ Commissione di diritto internazionale (CDI), *Articoli sulla responsabilità degli Stati per fatti internazionalmente illeciti*, 2001, art. 20; *Commentario*, 173-175.

¹⁶ O. Corten, *The Law Against War*, Hart Publishing, 2010, 247-265; B. Conforti, C. Focarelli, *Le Nazioni Unite*, cit., 247-255.

¹⁷ Commissione di diritto internazionale, *Articoli sulla responsabilità degli Stati per fatti internazionalmente illeciti*, cit., artt. 20 e 26; *Commentario*, 173-175.

¹⁸ ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. USA), Judgment, 27 June 1986, §§ 246-247.

¹⁹ ICJ, *Armed Activities on the Territory of the Congo* (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Judgment, 19 December 2005, §§ 51-54 e 162-165.

²⁰ A. Orakhelashvili, *Peremptory Norms in International Law*, Oxford University Press, 2006, 321-335; O. Corten, *The Law Against War*, cit., 265-278.

²¹ R. Buchan, N. Tsagourias, *Regulating the Use of Force in International Law*, cit., 115-122; D. Akande, *Consent to the Use of Force*, cit., 200-208.

Tale problematica emerge con evidenza nella prassi africana recente. Nel caso del Mali, i mutamenti istituzionali successivi al colpo di Stato del 2011 hanno sollevato interrogativi circa la persistenza e la validità del consenso originariamente prestato dalle autorità precedenti²². Nel caso della Repubblica Centrafricana, la coesistenza della missione MINUSCA (United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic) e della presenza militare straniera fondata su accordi bilaterali ha generato ambiguità circa l'attribuzione delle responsabilità giuridiche²³. Nel contesto somalo, la presenza della missione AMISOM (African Union Mission in Somalia), trasformata in AT-MIS (African Union Transition Mission in Somalia), ha posto il problema della validità del consenso in una situazione di fragilità istituzionale, nella quale l'individuazione del soggetto legittimato a esprimerlo è risultata problematica²⁴.

La questione della persistenza del consenso è stata affrontata dalla Corte internazionale di giustizia nella sentenza *Armed Activities on the Territory of the Congo*, nella quale la Corte ha affermato che la presenza ugandese era divenuta illecita nel momento in cui il consenso era stato revocato²⁵.

In tali circostanze, il consenso rischia di operare come meccanismo di legittimazione formale di pratiche che, pur non integrando una violazione manifesta del divieto dell'uso della forza, incidono sull'effettivo esercizio della sovranità territoriale, rendendo più sfumata la distinzione tra cooperazione militare lecita e intervento incompatibile con il divieto dell'uso della forza²⁶.

Alla luce di tali considerazioni, il consenso dello Stato territoriale, pur rappresentando un elemento essenziale per la legittimità giuridica delle missioni militari internazionali, non può essere considerato un criterio sufficiente e autosufficiente nell'ambito della tensione tra sovranità territoriale e limiti posti dal diritto internazionale all'impiego della forza armata nel contesto delle missioni militari in Africa²⁷.

4. LE MISSIONI MILITARI INTERNAZIONALI IN AFRICA: PRASSI RECENTE E QUALIFICAZIONE GIURIDICA

Il continente africano rappresenta uno dei principali contesti di dispiegamento delle missioni militari internazionali. L'analisi di tali missioni richiede attenzione alla pluralità degli attori coinvolti e all'eterogeneità delle basi giuridiche sulle quali esse si fondano, elementi che rendono complessa la qualificazione giuridica degli interventi e l'individuazione del quadro normativo applicabile²⁸.

In tale contesto, la coesistenza di missioni autorizzate dal Consiglio di Sicurezza, di operazioni regionali e di interventi bilaterali produce effetti sulla sovranità territoriale degli Stati ospitanti, sollevando interrogativi circa la compatibilità della prassi africana con il sistema di sicurezza collettiva²⁹.

Il caso maliano esemplifica la sovrapposizione di missioni fondate su basi giuridiche differenti. La co-

²² Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Risoluzione 2100* (2013); B. Charbonneau, *Intervention in Mali: Building Peace between Peacekeeping and Counterterrorism*, in *Journal of Contemporary African Studies*, No. 32, 2014, 415-420.

²³ Consiglio di Sicurezza, *Risoluzione 2149* (2014); O. Corten, *The Law Against War*, cit., 278-285.

²⁴ Consiglio di Sicurezza, *Risoluzione 1744* (2007); M. Frulli, *Le operazioni di pace delle Nazioni Unite*, cit., 89-97.

²⁵ ICJ, *Armed Activities on the Territory of the Congo*, cit., §§ 51-54 e 162-165.

²⁶ R. Buchan, N. Tsagourias, *Regulating the Use of Force in International Law*, cit., 122-130; C. Gray, *International Law and the Use of Force*, cit., 112-125.

²⁷ O. Corten, *The Law Against War*, cit., 285-292; N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, cit., 88-95.

²⁸ C. Gray, *International Law and the Use of Force*, cit., 264-273; B. Conforti, C. Focarelli, *Le Nazioni Unite*, cit., 255-263.

²⁹ R. Buchan, N. Tsagourias, *Regulating the Use of Force in International Law*, cit., 130-138; N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, cit., 88-95.

esistenza della missione MINUSMA (United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali), istituita con la Risoluzione 2100 (2013) del Consiglio di Sicurezza (Cap. VII), della missione *European Union Training Mission in Mali* (EUTM Mali, Decisione 2013/34/PESC), nonché di operazioni di singoli Stati, ha determinato un quadro giuridico complesso nel quale interventi formalmente distinti operano in modo interconnesso³⁰.

I mutamenti istituzionali del 2021 hanno determinato una rinegoziazione dei fondamenti giuridici, sollevando interrogativi sulla validità del consenso prestato dalle autorità precedenti³¹.

Questioni analoghe emergono nella situazione della Repubblica Centrafricana, nella quale la missione MINUSCA (Risoluzione 2149 (2014) del Consiglio di Sicurezza) si è trovata a operare parallelamente alla presenza di forze militari straniere fondate su accordi bilaterali con le autorità centrafricane³². Tale coesistenza ha evidenziato come la sovrapposizione di un mandato ONU e di forme di consenso bilaterale possa generare ambiguità circa l'attribuzione delle responsabilità giuridiche e la coerenza degli interventi con il quadro normativo internazionale³³. Questa sovrapposizione evidenzia i limiti del consenso quale fondamento autonomo di legittimità in contesti nei quali operano attori con mandati differenti³⁴.

Nel contesto somalo, la presenza della missione AMISOM, istituita con la Risoluzione 1744 (2007) del Consiglio di Sicurezza e trasformata in ATMIS con la Risoluzione 2628 (2022), ha posto il problema della validità del consenso in una situazione di fragilità istituzionale³⁵. In tale contesto, nel quale l'autorità statale risultava esercitata in modo discontinuo e contestato, l'individuazione del soggetto legittimato a esprimerlo ha costituito una delle questioni più complesse³⁶. Tali missioni evidenziano la posizione giuridicamente peculiare delle organizzazioni regionali africane rispetto al sistema di sicurezza collettiva della Carta ONU³⁷.

La missione SADC Mission in Mozambique (SAMIM) fu dispiegata nel 2021 nella regione di Cabo Delgado sulla base di una decisione della Comunità per lo sviluppo dell'Africa australe (SADC) e del consenso del governo mozambicano, in assenza di una formale autorizzazione del Consiglio di Sicurezza³⁸. Tale missione evidenzia il ruolo crescente delle organizzazioni regionali africane nella gestione delle crisi al di fuori del modello di sicurezza collettiva della Carta ONU³⁹. Sotto il profilo giuridico, la missione SAMIM solleva interrogativi circa la compatibilità con il divieto dell'uso della forza e con le disposizioni del Capitolo VIII della Carta ONU⁴⁰.

³⁰ Consiglio di Sicurezza, *Risoluzione 2100* (2013); Consiglio dell'Unione europea, Decisione 2013/34/PESC del Consiglio, del 17 gennaio 2013, relativa a una missione militare dell'Unione europea volta a contribuire alla formazione delle forze armate del Mali (EUTM Mali); M. Frulli, *Le operazioni di pace delle Nazioni Unite*, cit., 97-105.

³¹ B. Charbonneau, *Intervention in Mali: Building Peace between Peacekeeping and Counterterrorism*, cit., 415-420; O. Corten, *The Law Against War*, cit., 278-285.

³² Consiglio di Sicurezza, *Risoluzione 2149* (2014); C. Gray, *International Law and the Use of Force*, cit., 273-280.

³³ R. Buchan, N. Tsagourias, *Regulating the Use of Force in International Law*, cit., 138-145; D. Akande, *Consent to the Use of Force*, cit., 205-212.

³⁴ O. Corten, *The Law Against War*, cit., 285-292; N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, cit., 95-102.

³⁵ Consiglio di Sicurezza, *Risoluzione 1744* (2007); Consiglio di Sicurezza, *Risoluzione 2628* (2022); M. Frulli, *Le operazioni di pace delle Nazioni Unite*, cit., 105-112.

³⁶ A. Orakhelashvili, *Peremptory Norms in International Law*, cit., 335-342; C. Gray, *International Law and the Use of Force*, cit., 280-287.

³⁷ R. Buchan, N. Tsagourias, *Regulating the Use of Force in International Law*, cit., 145-152; B. Conforti, C. Focarelli, *Le Nazioni Unite*, cit., 263-270.

³⁸ SADC, Extraordinary Organ Troika Summit Communiqué, 23 June 2021; Status of Forces Agreement, Mozambique-SAMIM, 2 July 2021.

³⁹ Carta delle Nazioni Unite, art. 52; M. Frulli, *Le operazioni di pace delle Nazioni Unite*, cit., 112-118.

⁴⁰ O. Corten, *The Law Against War*, cit., 292-298; C. Gray, *International Law and the Use of Force*, cit., 287-294.

L'analisi comparata evidenzia come la prassi africana non costituisca un'eccezione rispetto all'ordinamento internazionale, ma uno spazio nel quale emergono le tensioni strutturali del diritto internazionale in materia di uso della forza⁴¹. Ne deriva un quadro nel quale la frammentazione delle basi giuridiche rende complessa l'individuazione del regime normativo applicabile e l'attribuzione delle responsabilità per violazioni del diritto internazionale⁴².

5. MISSIONI MILITARI, SOVRANITÀ TERRITORIALE E DIVIETO DELL'USO DELLA FORZA: COMPATIBILITÀ NORMATIVA E LIMITI DELLA PRASSI CONTEMPORANEA

Come emerso dall'analisi del consenso quale circostanza esimente, le missioni militari internazionali si collocano in un ambito nel quale il divieto dell'uso della forza si confronta con forme di intervento che, pur non integrando sempre una violazione manifesta, ne mettono alla prova i limiti applicativi⁴³.

Nel modello originario delineato dalla Carta ONU, il ricorso alla forza armata è ammesso esclusivamente in presenza di due eccezioni chiaramente definite: l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza nell'ambito del Capitolo VII e l'esercizio della legittima difesa individuale o collettiva ai sensi dell'art. 51. La prassi contemporanea evidenzia l'emergere di interventi giustificati sulla base di una combinazione di elementi, tra cui il consenso dello Stato territoriale e la necessità di contrastare minacce transnazionali, che non si collocano pienamente all'interno di tali categorie⁴⁴.

Il ricorso al consenso quale base giuridica consente di collocare determinati interventi al di fuori del perimetro formale del divieto, con effetti diretti sull'equilibrio normativo delineato dalla Carta delle Nazioni Unite⁴⁵.

La giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia ha costantemente ribadito la necessità di interpretare restrittivamente le eccezioni al divieto dell'uso della forza. Nelle sentenze *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* e *Armed Activities on the Territory of the Congo*, la Corte ha precisato che il consenso non può essere presunto né mantenersi valido in assenza di una persistente manifestazione della volontà statale⁴⁶.

In questo quadro, la dottrina si è divisa tra chi valorizza il consenso quale autonoma base giuridica e chi sottolinea il rischio di una progressiva erosione del divieto dell'uso della forza. Secondo quest'ultima prospettiva, l'ampliamento delle pratiche fondate sul consenso potrebbe favorire una crescente flessibilità operativa a scapito della certezza del diritto e dell'effettività del divieto⁴⁷.

Le missioni militari evidenziano come il divieto dell'uso della forza tenda a confrontarsi con forme

⁴¹ R. Buchan, N. Tsagourias, *Regulating the Use of Force in International Law*, cit., 152-160; D. Akande, *Consent to the Use of Force*, cit., 208-212.

⁴² N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, cit., 108-115; B. Conforti, C. Focarelli, *Le Nazioni Unite*, cit., 270-278.

⁴³ Carta delle Nazioni Unite, art. 2, par. 4; C. Gray, *International Law and the Use of Force*, cit., 1-30; N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, cit., 31-36.

⁴⁴ O. Corten, *The Law Against War*, cit., 247-265; C. Gray, *International Law and the Use of Force*, cit., 95-112.

⁴⁵ O. Corten, *The Law Against War*, cit., 265-278; R. Buchan, N. Tsagourias, *Regulating the Use of Force in International Law*, cit., 160-168.

⁴⁶ ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States of America), Judgment, 27 June 1986, §§ 190-191, 246-247; ICJ, *Armed Activities on the Territory of the Congo* (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Judgment, 19 December 2005, §§ 148-165; R. Kolb, *International Law on the Maintenance of Peace: Jus Contra Bellum*, cit., 215-228.

⁴⁷ R. Buchan, N. Tsagourias, *Regulating the Use of Force in International Law*, cit., 168-175; D. Akande, *Consent to the Use of Force*, cit., 208-212; N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, cit., 102-108.

di cooperazione che, pur fondate sul consenso, producono effetti rilevanti sull'esercizio della sovranità territoriale, rischiando di produrre una tensione tra la dimensione normativa del diritto internazionale e le trasformazioni della prassi⁴⁸.

Ne deriva che il rapporto tra sovranità territoriale, consenso e divieto dell'uso della forza deve essere analizzato alla luce delle trasformazioni della prassi internazionale, che rendono progressivamente meno definiti i confini tra liceità e illiceità dell'impiego della forza armata⁴⁹.

Le missioni militari internazionali si configurano pertanto come il contesto nel quale tale tensione si manifesta con maggiore concretezza, preparando il terreno per l'analisi della prassi africana sviluppata nei paragrafi seguenti⁵⁰.

6. L'UTILIZZO DI BASI MILITARI NEL TERRITORIO DI STATI TERZI: LICEITÀ DELL'IMPIEGO DELLA FORZA E RESPONSABILITÀ INTERNAZIONALE

L'utilizzo di basi militari situate nel territorio di Stati terzi costituisce uno degli ambiti nei quali si manifesta con maggiore evidenza la tensione tra il divieto dell'uso della forza e le trasformazioni della prassi contemporanea in materia di sicurezza internazionale. Tali basi, frequentemente istituite sulla base di accordi bilaterali o multilaterali fondati sul consenso dello Stato ospitante, svolgono una funzione essenziale per il supporto delle missioni militari internazionali⁵¹.

Sotto il profilo giuridico, la presenza di basi militari straniere nel territorio di uno Stato non configura, di per sé, una violazione del divieto dell'uso della forza, in quanto fondata sul consenso dello Stato territoriale. Tuttavia, la questione assume una diversa rilevanza nel momento in cui tali basi vengono utilizzate come piattaforme per operazioni militari incidenti sulla sovranità di Stati terzi, sollevando interrogativi circa la compatibilità di tali pratiche con i principi fondamentali dell'ordinamento internazionale⁵².

Si pone il problema se il consenso possa legittimare l'utilizzo del proprio territorio per operazioni militari suscettibili di incidere sui diritti sovrani di altri Stati. Il consenso dello Stato ospitante non può essere considerato, in linea di principio, idoneo a incidere autonomamente sulla posizione giuridica dello Stato terzo, il quale resta titolare del diritto alla propria integrità territoriale e alla non ingerenza nei propri affari interni⁵³.

La giurisprudenza internazionale e la dottrina escludono che il consenso possa giustificare autonomamente operazioni militari incidenti sulla sovranità di Stati terzi al di fuori delle eccezioni previste dalla Carta ONU. In assenza di legittima difesa o autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, l'utilizzo di basi militari per operazioni contro altri Stati rischia di violare il divieto dell'uso della forza⁵⁴.

⁴⁸ C. Gray, *International Law and the Use of Force*, cit., 112-125; B. Conforti, C. Focarelli, *Le Nazioni Unite*, cit., 278-285.

⁴⁹ T. Ruys, *'Armed Attack' and Article 51 of the UN Charter*, cit., 489-501; O. Corten, *The Law Against War*, cit., 278-292.

⁵⁰ R. Buchan, N. Tsagourias, *Regulating the Use of Force in International Law*, cit., 175-182; C. Gray, *International Law and the Use of Force*, cit., 125-138; N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, cit., 108-115.

⁵¹ N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, cit., 115-122; C. Gray, *International Law and the Use of Force*, cit., 138-150.

⁵² O. Corten, *The Law Against War*, cit., 292-305; B. Conforti, C. Focarelli, *Le Nazioni Unite*, cit., 285-292.

⁵³ ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States of America), Judgment, 27 June 1986, §§ 246-247; D. Akande, *Consent to the Use of Force*, cit., 208-212.

⁵⁴ ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, cit., §§ 190-191; O. Corten, *The Law Against War*, cit., 305-318; N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, cit., 122-128.

La prassi evidenzia tuttavia situazioni in cui tali basi vengono impiegate per operazioni giustificate sulla necessità di contrastare attori non statali. Tale interpretazione estensiva del diritto di legittima difesa nella dimensione anticipatoria resta oggetto di dibattito, in quanto rischia di ampliare le eccezioni al divieto oltre i limiti tradizionalmente riconosciuti⁵⁵.

Il continente africano offre esempi particolarmente significativi. Il caso di Gibuti è emblematico: lo Stato ospita simultaneamente basi militari di cinque Paesi sulla base di distinti accordi bilaterali, tra cui le *Forces françaises* à Djibouti (accordo del 1977, rinnovato nel 2011), il Camp Lemonnier statunitense (accordo del 2001), le Forze di autodifesa giapponesi (accordo del 2011), la base navale cinese (accordo del 2017) e la Base militare italiana di supporto (BMIS, accordo del 2012). La coesistenza di tali presenze, fondate su basi giuridiche eterogenee e potenzialmente orientate a finalità operative divergenti, pone questioni giuridiche complesse circa l'attribuzione delle responsabilità internazionali e la compatibilità delle operazioni condotte da ciascuna base con il divieto dell'uso della forza⁵⁶.

In tale contesto si inseriscono le missioni dell'Unione europea EUNAVFOR Atalanta ed EUNAVFOR ASPIDES, fondate rispettivamente sull'Azione comune 2008/851/PESC e sulla Decisione (PESC) 2024/583, relative alla sicurezza marittima e al contrasto della pirateria nel Corno d'Africa. Tali missioni evidenziano come a Gibuti si sovrappongano non soltanto presenze bilaterali, ma anche operazioni multilaterali con basi giuridiche differenti, rendendo complessa l'individuazione del regime normativo applicabile⁵⁷.

La presenza militare francese in Niger, fondata su accordi bilaterali successivamente oggetto di rinegoziazione a seguito dei mutamenti istituzionali del 2023, ha evidenziato come il consenso dello Stato ospitante possa essere soggetto a revoca, con conseguente incidenza diretta sulla liceità della presenza militare straniera sul territorio⁵⁸.

Nel caso del Mali e della Repubblica Centrafricana, la presenza di forze militari straniere fondate su accordi bilaterali ha sollevato interrogativi circa la compatibilità di tali interventi con il mandato delle missioni ONU presenti sul territorio e con i principi fondamentali del diritto internazionale in materia di uso della forza⁵⁹.

Tale rischio di coinvolgimento indiretto dello Stato ospitante solleva interrogativi sul piano della responsabilità internazionale e sulla capacità del consenso di tutelare i suoi interessi⁶⁰.

Il consenso non può essere interpretato come un'autorizzazione generale all'utilizzo del territorio per finalità militari. L'impiego di basi militari per operazioni incidenti sulla sovranità di altri Stati rappresenta uno dei punti di maggiore tensione dell'ordinamento internazionale, mettendo in discussione i limiti del consenso quale fondamento di legittimità⁶¹.

⁵⁵ T. Ruys, *'Armed Attack' and Article 51 of the UN Charter*, cit., 250-285; R. Kolb, *International Law on the Maintenance of Peace: Jus Contra Bellum*, cit., 228-245; R. Buchan, N. Tsagourias, *Regulating the Use of Force in International Law*, cit., 182-190.

⁵⁶ C. Gray, *International Law and the Use of Force*, cit., 150-162; N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, cit., 128-135.

⁵⁷ Consiglio dell'Unione europea, Azione comune 2008/851/PESC; Consiglio dell'Unione europea, Decisione (PESC) 2024/583 (EUNAVFOR ASPIDES).

⁵⁸ O. Corten, *The Law Against War*, cit., 318-325; B. Charbonneau, *Intervention in Mali: Building Peace between Peacekeeping and Counterterrorism*, cit., 415-420.

⁵⁹ Consiglio di Sicurezza, *Risoluzione 2100* (2013); Consiglio di Sicurezza, *Risoluzione 2149* (2014); R. Buchan, N. Tsagourias, *Regulating the Use of Force in International Law*, cit., 190-198.

⁶⁰ A. Orakhelashvili, *Peremptory Norms in International Law*, cit., 342-350; O. Corten, *The Law Against War*, cit., 325-332.

⁶¹ ICJ, *Armed Activities on the Territory of the Congo* (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Judgment, 19 December 2005, §§ 162-165; N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, cit., 135-142.

Le basi militari si configurano come ambiti nei quali emergono le tensioni tra sovranità territoriale, consenso e limiti posti dal diritto internazionale all'impiego della forza armata⁶².

7. IL DIVIETO DELL'USO DELLA FORZA TRA SICUREZZA COLLETTIVA E TRASFORMAZIONI DELLA COOPERAZIONE MILITARE INTERNAZIONALE

Il divieto dell'uso della forza costituisce il fondamento normativo del sistema di sicurezza collettiva delineato nel secondo dopoguerra, configurandosi come limite giuridico all'impiego unilaterale della forza armata e criterio per la valutazione della liceità delle condotte statali⁶³.

Tale funzione trova conferma nel sistema delineato dalla Carta delle Nazioni Unite e nella giurisprudenza internazionale, che ne ha progressivamente ribadito la centralità quale elemento fondamentale dell'ordinamento internazionale contemporaneo⁶⁴.

Tuttavia, l'evoluzione della prassi evidenzia come il sistema della Carta sia chiamato a confrontarsi con forme di intervento sempre più articolate. La presenza simultanea di attori operanti sulla base di differenti titoli giuridici rende più complessa l'applicazione delle categorie tradizionali relative all'uso della forza⁶⁵.

Il divieto tende a confrontarsi con una prassi che ne sollecita un'applicazione funzionale alle esigenze della sicurezza contemporanea, comportando il rischio di una trasformazione della sua funzione da limite normativo a parametro di legittimazione di determinate pratiche⁶⁶.

L'analisi ha evidenziato come il consenso, pur centrale ai fini della legittimità delle missioni militari, non possa essere considerato sufficiente a garantire la piena conformità ai principi fondamentali del diritto internazionale. Nei contesti caratterizzati da instabilità istituzionale o marcata disparità di capacità, il consenso può presentare profili problematici quando la presenza militare straniera tende a consolidarsi nonostante mutamenti del quadro politico dello Stato ospitante⁶⁷.

L'utilizzo di basi militari evidenzia come il consenso possa produrre effetti che si estendono oltre la relazione bilaterale originaria, rendendo meno netti i confini tra cooperazione militare e pratiche suscettibili di incidere sull'integrità territoriale di altri Stati⁶⁸.

Il diritto internazionale è attraversato da una tensione tra stabilità normativa del divieto e necessità di confrontarsi con interventi sempre più flessibili. Tale tensione emerge nei contesti caratterizzati dalla compresenza di missioni ONU, operazioni regionali e accordi bilaterali, nei quali la sovrapposizione di

⁶² R. Buchan, N. Tsagourias, *Regulating the Use of Force in International Law*, cit., 198-205; C. Gray, *International Law and the Use of Force*, cit., 162-175; B. Conforti, C. Focarelli, *Le Nazioni Unite*, cit., 292-300.

⁶³ Carta delle Nazioni Unite, art. 2, par. 4; B. Conforti, C. Focarelli, *Le Nazioni Unite*, cit., 233-238; N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, cit., 31-36.

⁶⁴ ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. USA), Judgment, 27 June 1986, § 190; ICJ, *Armed Activities on the Territory of the Congo* (DRC v. Uganda), Judgment, 19 December 2005, § 148; C. Gray, *International Law and the Use of Force*, cit., 30-38.

⁶⁵ R. Kolb, *International Law on the Maintenance of Peace: Jus Contra Bellum*, cit., 17-24; M. Frulli, *Le operazioni di pace delle Nazioni Unite*, cit., 118-125.

⁶⁶ R. Buchan, N. Tsagourias, *Regulating the Use of Force in International Law*, cit., 205-220; O. Corten, *The Law Against War*, cit., 332-345.

⁶⁷ D. Akande, *Consent to the Use of Force*, cit., 208-212; O. Corten, *The Law Against War*, cit., 345-358; N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, cit., 142-148.

⁶⁸ ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, cit., §§ 246-247; ICJ, *Armed Activities on the Territory of the Congo*, cit., §§ 162-165; C. Gray, *International Law and the Use of Force*, cit., 175-188.

basi giuridiche frammenta il quadro normativo⁶⁹.

Il divieto dell'uso della forza continua a rappresentare il fondamento normativo dell'ordinamento internazionale, ma opera in un sistema nel quale le pratiche di sicurezza tendono a eccedere le categorie giuridiche tradizionali della Carta delle Nazioni Unite⁷⁰.

Tale evoluzione evidenzia la crescente pressione delle trasformazioni della sicurezza sulle categorie tradizionali del diritto internazionale⁷¹.

Proprio per questa ragione, la tenuta del sistema delineato dalla Carta delle Nazioni Unite dipenderà dalla capacità dell'ordinamento internazionale di mantenere un equilibrio tra flessibilità operativa e tutela effettiva dei limiti giuridici all'impiego della forza armata, evitando che esigenze operative di sicurezza o stabilizzazione finiscano per comprimere l'effettività del divieto dell'uso della forza quale norma fondamentale dell'ordinamento internazionale⁷².

8. CONCLUSIONI

Le missioni militari internazionali non possono più essere qualificate unicamente come strumenti di mantenimento della pace: esse si collocano in uno spazio giuridico complesso, nel quale il divieto dell'uso della forza, il consenso dello Stato territoriale e le esigenze di sicurezza internazionale interagiscono in modo sempre più dinamico e talvolta problematico.

Il divieto dell'uso della forza continua a rappresentare il fondamento normativo dell'ordinamento internazionale, ma la sua funzione appare influenzata dall'evoluzione della prassi contemporanea. Esso non opera più esclusivamente come limite normativo, bensì come criterio attraverso cui si tenta di conciliare stabilità giuridica ed esigenze operative della sicurezza internazionale, riflettendo un progressivo confronto del diritto internazionale con pratiche di intervento che tendono a espandersi al di là delle categorie della Carta delle Nazioni Unite.

Il consenso dello Stato territoriale si è dimostrato al tempo stesso un elemento essenziale di legittimazione e uno dei principali fattori di ambiguità dell'ordinamento internazionale. Se il consenso consente di ricondurre la presenza militare straniera entro un quadro formalmente lecito, esso può assumere una dimensione problematica nei contesti caratterizzati da fragilità istituzionale o marcata disparità di capacità, trasformandosi in uno strumento di legittimazione formale di pratiche che incidono sull'effettivo esercizio della sovranità territoriale.

L'esperienza africana evidenzia in modo emblematico tali dinamiche. I casi strutturali sono quelli del Mali, dove la cessazione della missione MINUSMA ha reso evidente il problema della persistenza del consenso, e della Somalia, dove la prolungata fragilità istituzionale ha reso problematica l'individuazione stessa del soggetto legittimato a prestarlo. A questi si affiancano, in funzione complementare, il caso della Repubblica Centrafricana, nel quale la sovrapposizione di missioni ONU e presenze bilaterali ha generato ambiguità sull'attribuzione delle responsabilità, e quello del Mozambico, nel quale la missione

⁶⁹ M. Frulli, *Le operazioni di pace delle Nazioni Unite*, cit., 126-134; B. Conforti, C. Focarelli, *Le Nazioni Unite*, cit., 300-308; R. Kolb, *International Law on the Maintenance of Peace: Jus Contra Bellum*, cit., 245-258.

⁷⁰ R. Buchan, N. Tsagourias, *Regulating the Use of Force in International Law*, cit., 220-228; T. Ruys, *'Armed Attack' and Article 51 of the UN Charter*, cit., 489-501.

⁷¹ O. Corten, *The Law Against War*, cit., 370-382; N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, cit., 155-162.

⁷² B. Conforti, C. Focarelli, *Le Nazioni Unite*, cit., 315-322; O. Corten, *The Law Against War*, cit., 370-382.

SAMIM ha evidenziato il ruolo crescente delle organizzazioni regionali africane al di fuori del modello di sicurezza collettiva della Carta ONU. Il continente africano non costituisce pertanto un'eccezione rispetto all'ordinamento internazionale, ma il contesto nel quale emergono con maggiore evidenza le tensioni strutturali del *jus contra bellum*.

L'utilizzo di basi militari come piattaforme per operazioni contro altri Stati rappresenta uno dei punti più critici di tale evoluzione. Il consenso dello Stato ospitante tende a proiettarsi oltre la sua funzione originaria, incidendo sulla posizione giuridica di Stati terzi e ridefinendo i confini tra uso lecito della forza e violazione della sovranità territoriale.

In questo quadro, l'analisi delle missioni militari internazionali in Africa consente di cogliere la dimensione di un ordinamento che, pur fondato su principi universalistici, si confronta con contesti nei quali le condizioni di esercizio della sovranità territoriale risultano profondamente differenziate.

La prospettiva africana appare essenziale per comprendere le trasformazioni in atto nel diritto internazionale in materia di uso della forza, evidenziando come la cooperazione militare tra una pluralità di attori possa incidere in modo significativo sulla capacità degli Stati di determinare autonomamente le proprie scelte in materia di sicurezza.

Le missioni militari internazionali non rappresentano soltanto strumenti operativi, ma costituiscono fattori di evoluzione dell'ordinamento internazionale. Esse contribuiscono a mettere alla prova le categorie tradizionali del *jus contra bellum*, che da limite normativo all'impiego della forza armata tende a confrontarsi con sistemi nei quali la pluralità di attori e l'eterogeneità delle basi giuridiche rendono sempre più complessa l'individuazione dei limiti concretamente operanti.

Tuttavia, tale evoluzione pone una questione di fondo che rimane aperta: se il diritto internazionale sia in grado di adattarsi a queste trasformazioni senza perdere la propria funzione di garanzia e di limite all'esercizio del potere. È in questa tensione tra adattamento normativo e tutela effettiva del divieto dell'uso della forza che si gioca il futuro della legalità internazionale in materia di impiego della forza armata, evitando che esigenze operative finiscano per comprimere l'effettività del divieto stesso quale norma fondamentale.

8 • 1 • 2026



**La partecipazione sociale alla Marcia
Perugiassisi della Pace e della Fraternità
“Imagine All the People” 2025**
Tancredi Marini, Giulia Avellini, Francesco Fais

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Saggi

LA PARTECIPAZIONE SOCIALE ALLA MARCIA PERUGIASSISI
DELLA PACE E DELLA FRATERNITÀ
“IMAGINE ALL THE PEOPLE” 2025THE SOCIAL INVOLVEMENT IN THE PERUGIA-ASSISI MARCH
FOR PEACE AND FRATERNITY “IMAGINE ALL THE PEOPLE” 2025*Tancredi Marini, Giulia Avellini, Francesco Fais** ORCID: 0009-0005-0609-9333

ABSTRACT

[Eng.] This paper analyses the social participation in the Perugia-Assisi March for Peace and Fraternity 2025. Through documents published by the organisers and Geographic Information System (GIS) analysis of the participation of local authorities, associations, educational institutions and universities, this study aims to outline the social composition, numbers and origins of the ‘people of peace’ who gathered on 12 October 2025. The paper proposes to explore potential and future prospects for the Italian peace movement.

Keywords: Peacebuilding – Social involvement – Perugia-Assisi – City diplomacy – GIS.

[It.] Il presente contributo vuole analizzare la partecipazione sociale che ha preso parte alla Marcia PerugiAssisi per la Pace e la Fraternità 2025. Attraverso i documenti pubblicati dagli organizzatori e l’elaborazione con un sistema informativo geografico (GIS) della partecipazione di Enti Locali, Associazioni, Istituzioni Scolastiche e Università, il paper vuole inquadrare la composizione sociale, i numeri e le provenienze del popolo della pace che si è riunito il 12 ottobre 2025, al fine di esplorare potenzialità e prospettive future del movimento pacifista italiano.

Parole chiave: Peacebuilding – Partecipazione sociale – Perugia-Assisi – Diplomazia delle città – GIS.

* Tancredi Marini è dottorando di ricerca del DIN in Peace Studies presso l’Università degli Studi di Roma “La Sapienza” (tancredi.marini@uniroma1.it). Giulia Avellini è collaboratrice della Rete Nazionale delle Scuole di Pace presso la Fondazione Perugiassisi per la cultura della Pace e studentessa magistrale in Relazioni Internazionali e Cooperazione allo Sviluppo presso l’Università per Stranieri di Perugia (g.avellini90@gmail.com). Francesco Fais, antropologo di formazione, collabora con il Coordinamento Nazionale degli Enti Locali per la Pace e i Diritti Umani. Il saggio è stato sottoposto a doppio referaggio cieco (faisfrancesco95@gmail.com).



SOMMARIO: 1. INTRODUZIONE. 2. STRUMENTI DI INDAGINE E DOMANDA DI RICERCA. 3. PEACE STUDIES: DALLA PACE NEGATIVA ALLA VIA ISTITUZIONALE PER IL DIRITTO UMANO ALLA PACE. 4. TEORIA SOCIALE, RAPPRESENTATIVITÀ ED EDUCAZIONE: CITY DIPLOMACY E PEDAGOGIA DELLA CURA. 5. LETTURA SPAZIALE DELLA PARTECIPAZIONE. 6. LA PARTECIPAZIONE DEI COMUNI E DEGLI ENTI LOCALI. 7. LA PARTECIPAZIONE DELLE ASSOCIAZIONI NAZIONALI E TERRITORIALI. 8. LA PARTECIPAZIONE DELLE SCUOLE E DELLE UNIVERSITÀ. 9. CONCLUSIONI E PROSPETTIVE D'AZIONE.



1. INTRODUZIONE

La Marcia Perugia-Assisi rappresenta, nel panorama dei movimenti pacifisti internazionali e della società civile globale, un caso di studio unico per longevità, partecipazione e capacità di influenzare il discorso pubblico e istituzionale. Sin dalla sua genesi nel 1961, sotto l'impulso di Aldo Capitini, la manifestazione non si è configurata meramente come un momento di dissenso estemporaneo contro il bellicismo, ma si è strutturata come un vero e proprio laboratorio di pedagogia politica e un rito collettivo di cittadinanza attiva¹. Come analizzato da Ciglioni, a partire dagli anni Novanta, la Marcia ha vissuto un significativo processo di istituzionalizzazione e patrimonializzazione, trasformandosi in una piattaforma consolidata capace di dialogare con le istituzioni nazionali e internazionali. Con patrimonializzazione si intende quel processo sociale, culturale e politico di selezione di alcuni elementi, materiali o immateriali, che vengono riconosciuti e promossi come patrimonio culturale. In questo senso il patrimonio è composto da una matrice di pratiche, negoziazioni e rapporti di potere che ne definiscono i suoi significati, gli usi e i modi in cui è trasmesso². Questa transizione ha permesso alla Perugia-Assisi di essere riconosciuta come un "patrimonio culturale immateriale" appartenente alla memoria collettiva e all'identità civile del Paese, sostenuto da una rete fitta di enti locali, scuole e università che ne definiscono il valore propositivo di fronte alle sfide del mondo post-Guerra Fredda³.

L'edizione svoltasi il 12 ottobre 2025, intitolata significativamente "Imagine All the People", si colloca in un frangente storico di straordinaria criticità, spesso descritto attraverso il paradigma della policrisi o, secondo la nota definizione di Papa Francesco, di una «terza guerra mondiale a pezzi»⁴. L'urgenza di questa mobilitazione si inquadra in un contesto globale segnato dal ritorno del rischio nucleare, dall'inasprimento dei conflitti geopolitici e da una corsa al riarmo che sembra soffocare ogni spazio di diplomazia tradizionale⁵. In questo scenario, la Marcia del 2025 assume una valenza simbolica ulteriore grazie

¹ A. Capitini, *In cammino per la pace*, Giulio Einaudi Editore, 1962.

² R. Benedix, *Heritage between economy and politics – An assessment from the perspective of cultural anthropology*, in L. Smith, N. Akagawa (a cura di), *Intangible Heritage*, Routledge, 2008, 260.

³ L. Ciglioni, *In cammino per un mondo nuovo. La marcia Perugia-Assisi e il nuovo (dis)ordine internazionale (1990-1999)*, in *Mondo Contemporaneo*, No. 1, 2021.

⁴ Sala Stampa della Santa Sede, *Messaggio del Santo Padre Francesco per la Giornata Mondiale dei Poveri*, in *Bollettino Sala Stampa della Santa Sede*, 13 giugno 2023, <https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2023/06/14/0444/00992.html> (consultato il 30 marzo 2026).

⁵ M. Reale, *Per il diritto a parole di pace*, in M. Mascia et al. (A cura di), *Pace Diritto Umano*, Padova University Press, 2025.

a una densa stratificazione di ricorrenze storiche che ne definiscono l'orizzonte di senso: l'ottantesimo anniversario della Liberazione e della fine del secondo conflitto mondiale, della fondazione delle Nazioni Unite e del tragico primo bombardamento atomico di Hiroshima e Nagasaki⁶. A queste si aggiungono i cinquant'anni dall'Atto Finale di Helsinki, i dieci anni dall'enciclica *Laudato si'* di Papa Francesco e la celebrazione degli ottocento anni del *Cantico delle Creature*, ricollegando idealmente il messaggio di San Francesco d'Assisi alla moderna ecologia integrale⁷ e alla necessità di una fraternità universale. È stato proprio Papa Francesco attraverso il *Laudato Si'*, ispirandosi al Santo di Assisi, a collegare la questione ecologica a quelle sociali e, dunque, alla pace globale.

Il valore storico e culturale dell'evento è alimentato da una partecipazione sociale vasta, che vede il coinvolgimento strutturale del Coordinamento Nazionale Enti Locali per la Pace e i Diritti Umani, della Rete Nazionale delle Scuole di Pace e del mondo accademico attraverso la Rete italiana delle Università per la Pace (RUniPace). Il presente lavoro si propone, dunque, di indagare la partecipazione alla Marcia 2025 non come una mera sommatoria di presenze, ma come l'espressione di una soggettività politica diffusa e di una società civile che tenta di reagire all'indifferenza attraverso quella che l'Appello di convocazione definisce «fraternità e amicizia sociale»⁸.

La Marcia Perugia-Assisi del 12 ottobre 2025 ha visto la partecipazione, secondo gli organizzatori, di più di 200.000 persone⁹. Delle ventotto edizioni della Marcia, è stata la più grande della storia dopo quella del 2003 contro l'intervento militare in Iraq, alla quale parteciparono 300.000 persone¹⁰; l'edizione del 2025 ha superato la Marcia del 1990 che aveva contato 100.000 partecipanti¹¹ nel pieno della fine della Guerra Fredda e della crisi in Medio Oriente della prima Guerra del Golfo. La partecipazione del 2025 è figlia anche del momento di fortissima mobilitazione contro il genocidio in Palestina e in favore del popolo palestinese, il 2025 è stato infatti fortemente influenzato dalla violenta guerra contro la popolazione in atto a Gaza e la società civile italiana ha reagito con determinazione, come dimostrato dalle manifestazioni di giugno e luglio¹² e da quelle legate alla Global Sumud Flotilla e alla conseguente mobilitazione degli Enti Locali italiani¹³.

L'articolo mira a mappare la diffusione territoriale dell'impegno per la pace in Italia, nel testo questo avviene preliminarmente attraverso un approfondimento della letteratura di riferimento dei peace studies e della teoria sociale volta a sottolineare le implicazioni di questa analisi di caso. E successivamente, attraverso una metodologia che integra l'analisi quantitativa delle adesioni raccolte dal Comitato Promo-

⁶ Fondazione Perugia-Assisi per la Cultura della Pace, *Appello per la Marcia Perugia-Assisi 12 ottobre 2025: Imagine All the People*, 2025.

⁷ Papa Francesco, *Lettera Enciclica Laudato si' sulla cura della casa comune*, 24 maggio 2015, https://www.vatican.va/content/francesco/it/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html (consultato il 30 marzo 2026).

⁸ Fondazione Perugia-Assisi per la Cultura della Pace, *Appello per la Marcia Perugia-Assisi 12 ottobre 2025: Imagine All the People*, 2025.

⁹ F. Colagrande, *Quella spinta dal basso per la pace, la Marcia Perugia-Assisi 2025*, in *Vatican News*, 12 ottobre 2025, <https://www.vaticannews.va/it/mondo/news/2025-10/perugia-assisi-pace-manifestazioni-giovani-tregua-pizzaballa.html> (consultato il 28 marzo 2026).

¹⁰ F. Lotti, *L'arcobaleno che ha attraversato mezzo secolo*, in *Il Manifesto*, 24 settembre 2011, <https://ilmanifesto.it/archivio/2003187641> (consultato il 28 marzo 2026).

¹¹ L. Ciglion, *In cammino per un mondo nuovo*, Cit.

¹² D. Della Porta, L. Mendoza Sandoval, M. Portos Garcia, F. Stagni, «Free Palestine!»: protesting Israel's war on Gaza in Italy and Spain, in *South European Society and Politics*, DOI: 10.1080/13608746.2025.2523042, 2025.

¹³ T. Marini, *The Role of Local Authorities for the Right to Peace: The Italian Case of Solidarity to the Palestinian People*, in *Peace Human Rights Governance*, Vol. 2026 (AOF), DOI: 10.25430/pupj-PHRG-2030-AOF-3, 2026, 1-20.

tore¹⁴ e l'utilizzo del *Geographic Information System* (GIS). L'analisi spaziale permette di verificare come la partecipazione si distribuisca geograficamente e come le diverse tipologie di attori contribuiscano a definire una nuova geografia della solidarietà e delle diplomazie dal basso, quali la *City Diplomacy*, la *Cultural Diplomacy* e la *Scientific Diplomacy*.

2. STRUMENTI DI INDAGINE E DOMANDA DI RICERCA

Una partecipazione così massiccia significa una grande mobilitazione di realtà da ogni parte d'Italia e la grande difficoltà di valutare complessivamente chi sono i partecipanti. La domanda alla base di questo articolo è dunque legata alla necessità di comprendere più a fondo chi sia il popolo della pace che si riconosce nella Marcia Perugia-Assisi e nella sua storia attuale. Quali siano i canali di partecipazione alla Marcia ed anche quale possa essere l'espansione della stessa partecipazione, volendo evidenziare quali canali potrebbero essere ampliati e quali altre strade potrebbero percorrersi verso la crescita dello stesso popolo della pace sul territorio nazionale.

Il metodo impostato storicamente da Aldo Capitini, e lo sviluppo successivo, ha permesso di valutare, attraverso due documenti ufficiali, chi e quanti hanno sottoscritto in maniera formale l'Appello di convocazione. Capitini già nel 1961 aveva firmato un appello di convocazione della marcia, con la richiesta di adesione al comitato organizzatore a tutte le realtà sociali¹⁵. Negli oltre sessant'anni di storia delle marce questo metodo è stato continuativamente utilizzato: l'appello per la Marcia Perugia-Assisi del 12 ottobre 2025, chiamata "Imagine All the People", è stato pubblicato quasi un anno prima dell'evento e ha aperto alla possibilità di adesione delle realtà sociali del nostro paese¹⁶.

Tutte queste realtà aderiscono formalmente alla Marcia, vengono catalogate e poi pubblicate in un documento finale che riassume quanto la partecipazione sia stata grande in ogni edizione. I Comuni (ma anche altri enti locali come Province e Regioni) aderiscono, attraverso l'intermediazione del Coordinamento Nazionale degli Enti Locali per la Pace e i Diritti Umani, con delle delibere ufficiali della Giunta, spesso successive a mozioni del consiglio comunale. Le scuole, con l'intermediazione della Rete Nazionale delle Scuole per la Pace, attraverso la decisione di Dirigenti Scolastici o docenti. Le Università, con l'intermediazione dei delegati della Rete Italiana delle Università per la Pace, con un decreto rettorale. Infine, le associazioni aderiscono normalmente dopo le approvazioni in direttivo con un atto formale. In tutti questi casi, il comitato organizzatore della Perugia-Assisi raccoglie, dal giorno in cui viene pubblicato l'appello, tutte le adesioni formali al documento e quindi al comitato organizzatore e alla marcia stessa. In questo anno, la partecipazione è stata fortemente maggiore alle ultime edizioni, permettendo di preparare al meglio la marcia ma anche di valutare quale sia stata la complessiva adesione all'evento da parte di tante realtà istituzionali e del tessuto sociale italiano alla grande manifestazione per la pace, i diritti umani e il ripristino dello "Stato di Diritto" a livello di diritto internazionale immaginando fraternità e amicizia sociale¹⁷.

¹⁴ Comitato Promotore Marcia Perugia-Assisi, *Elenco delle adesioni al Comitato Promotore (aggiornato al 22/10/2025)*, Fondazione Perugia-Assisi per la Cultura della Pace, 2025.

¹⁵ A. Capitini, *In cammino per la pace*, cit.

¹⁶ Fondazione Perugia-Assisi per la Cultura della Pace, *Appello per la Marcia Perugia-Assisi 12 ottobre 2025: Imagine All the People*, 2025.

¹⁷ Comitato Promotore Marcia Perugia-Assisi, *Elenco delle adesioni al Comitato Promotore (aggiornato al 22/10/2025)*, Fondazione Perugia-Assisi per la Cultura della Pace, 2025. Al fine della scrittura di questo articolo, l'elenco è stato anche confermato

Nell'articolo si procede dunque analizzando questi due strumenti principali (appello e adesioni) e sovrapponendo all'analisi politologica, antropologica e geografica il popolo della pace che, figlio delle teorie dei peace studies e della teoria sociale, ci racconta chi ha partecipato alla Marcia PerugiaAssisi per la Pace e la Fraternità e aprendo a possibili scenari futuri.

Il quadro di riferimento dell'analisi sociale di questo lavoro ha come indicatore di partenza e di fondamento gli Enti Locali, individuato nel livello amministrativo dei Comuni, in quanto rappresentativo del nucleo di coesione territoriale dal basso, per poi risalire i livelli amministrativi, fino al livello più ampio regionale. Il sistema analizzato in questo ambito è composto, inoltre, dagli Istituti scolastici di ogni grado e ordine a livello nazionale e le associazioni locali aderenti. Per fare ciò, l'esigenza è stata quella di analizzare i dati raccolti dal Coordinamento Nazionale Enti Locali per la Pace e Diritti Umani, della Rete Nazionale delle Scuole di Pace e la Fondazione PerugiaAssisi. Nel caso specifico il punto di riferimento è stato l'utilizzo della raccolta delle adesioni del Comitato promotore 2025¹⁸.

La presente trattazione, pertanto, utilizzando i dati disponibili forniti dalla suddetta organizzazione, ne evidenzia le caratteristiche.

In conformità con la struttura statistica territoriale che fornisce i limiti amministrativi in Italia¹⁹, è stato possibile utilizzare le informazioni e i dati della base territoriale sulla quale concentrare il lavoro, nonché le unità amministrative: Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni. Come anticipato, il punto di riferimento e di partenza è espletato nella scelta dell'unità locale dei Comuni, in quanto ritenuto il più rappresentativo per l'analisi della provenienza di ogni attore aderente. Ciò è stato possibile individuando le amministrazioni locali che tramite le Delibere di giunta comunale hanno aderito alla Marcia 2025 e rilevando inoltre le frazioni e i comuni di appartenenza delle istituzioni scolastiche e le associazioni locali aderenti. Le Province e le Città metropolitane di appartenenza si evincono in quanto livello superiore-intermedio dei confini amministrativi territoriali. Infine, è stato rilevato il dato quantitativo sul livello più ampio delle Regioni.

Tra gli strumenti di analisi indispensabili si evidenziano l'utilizzo di strumenti GIS, in quanto sistemi informativi territoriali che permettono di associare informazioni di carattere geografico ad altri strati informativi, oltre agli strumenti di base di calcolo e visualizzazione degli indicatori, in particolare il software di Excel. I dati completi rilevati verranno presentati in forma tabellare e di grafico, prodotti ai fini di tale indagine. Si procederà a fornire il quadro di sintesi dei principali risultati, per poi analizzare ogni indicatore e proporre infine una mappa completa su tre livelli come risultato finale.

3. PEACE STUDIES: DALLA PACE NEGATIVA ALLA VIA ISTITUZIONALE PER IL DIRITTO UMANO ALLA PACE

Il fondamento teorico in cui si inserisce l'analisi della Marcia PerugiaAssisi 2025 affonda le proprie radici nell'evoluzione dei *Peace Studies*, muovendo inizialmente dalla dicotomia classica proposta da Galtung tra "pace negativa" e "pace positiva". Se la prima si definisce meramente come assenza di guerra e cessazione delle ostilità manifeste, la seconda richiede la rimozione della violenza strutturale e la realizza-

dall'Ufficio Stampa della Fondazione PerugiaAssisi per la Cultura della Pace.

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ ISTAT, *Confini delle unità amministrative a fini statistici al 1° gennaio 2018*, 15 febbraio 2018, <https://www.istat.it/notizia/confini-delle-unita-amministrative-a-fini-statistici-al-1-gennaio-2018-2/> (consultato il 30 marzo 2026).

zione attiva della giustizia sociale²⁰. A integrazione di questo quadro, Galtung introduce successivamente il concetto di violenza culturale, definendola come quegli aspetti della sfera simbolica che possono essere utilizzati per giustificare o legittimare la violenza diretta o strutturale. Tale forma di violenza agisce rendendo il ricorso alla forza giusto o quantomeno non sbagliato agli occhi della società, stabilizzando così un “triangolo della violenza” in cui la cultura alimenta costantemente le altre due dimensioni²¹.

Tuttavia, per comprendere l'efficacia e la struttura della Marcia contemporanea, è necessario integrare questo approccio con la teoria della “pace stabile” di Kenneth Boulding²². Boulding sostiene che la pace non sia solo un ideale etico, ma una condizione sistemica in cui la probabilità di ricorso alla forza militare è talmente esigua da non entrare più nei calcoli strategici degli attori coinvolti²³; in questo senso, la Perugia-Assisi agisce precisamente su questo piano, cercando di istituzionalizzare la nonviolenza come norma sociale e politica.

In ambito accademico italiano, questo percorso ha trovato una sintesi originale nella “via istituzionale alla pace” sviluppata da Papisca²⁴. Il principio cardine che attraversa tale approccio è la dignità umana, intesa come base normativa inderogabile, fondamento giuridico e motore di una trasformazione strutturale del sistema internazionale. In questa prospettiva, il principale processo di mutamento che ha avuto un impatto positivo sullo sviluppo della cultura politica di pace è il riconoscimento giuridico internazionale dei diritti umani²⁵. Gli studi di vari autori si intrecciano e si completano a vicenda in questa direzione: si teorizza la necessità di costruire una democrazia internazionale, intesa come partecipazione politica popolare ai processi decisionali internazionali; una partecipazione associata alla costruzione di un potere politico che sia sostanziato dai valori umani in quanto percorso istituzionale verso la pace²⁶. Per gli studiosi di questo campo, tale approccio focalizza l'attenzione su quegli aspetti della costruzione di un ordine mondiale di pace e giustizia che riguardano i principi, la struttura e il funzionamento degli organismi internazionali e il ruolo di attori diversi dagli Stati²⁷. Gli attori della democrazia internazionale sono i medesimi attori dei processi democratici interni: ovvero i popoli, nei quali risiede originariamente la sovranità. Di conseguenza, le organizzazioni non governative e i movimenti di solidarietà transnazionale sono considerati i veri agenti internazionali del cambiamento²⁸.

Come argomentato approfonditamente da Mascia, la pace deve essere sottratta all'indeterminatezza del dibattito politico per essere affermata come un «diritto umano fondamentale» della persona e dei popoli. Tale prospettiva giuridica mira a superare il paradigma realista e stato-centrico delle relazioni internazionali, promuovendo un multilateralismo sociale e una democrazia internazionale in cui la persona umana diventi il soggetto primario del diritto internazionale²⁹. In quest'ottica, la democratizzazione del sistema internazionale deve portare a un cambiamento nel ruolo stesso della guerra, trasformandola da strumento per la creazione di nuovi ordini globali a «malattia da eradicare»³⁰. La Marcia diventa quindi

²⁰ J. Galtung, *Violence, Peace, and Peace Research*, in *Journal of Peace Research*, No. 6, 1969, 167-191.

²¹ J. Galtung, *Cultural Violence*, in *Journal of Peace Research*, No. 27(3), 1990, 291-305.

²² K.E. Boulding, *Stable Peace*, University of Texas Press, 1978.

²³ K.E. Boulding, *Stable Peace*, University of Texas Press, 1978, p. 12-13.

²⁴ A. Papisca, *Democrazia internazionale, via di pace*, Franco Angeli, 1988.

²⁵ A. Papisca, *Il Diritto della dignità umana*, Marsilio, 2011.

²⁶ A. Papisca, M. Mascia, *Le Relazioni Internazionali nell'Era dell'Interdipendenza e dei Diritti Umani*, CEDAM, 2012.

²⁷ *Idem*.

²⁸ A. Papisca, *Democrazia internazionale*, cit.

²⁹ M. Mascia, *La pace come diritto fondamentale della persona e dei popoli*, in M. Mascia et al. (A cura di), *Pace Diritto Umano*, Padova University Press, 2025.

³⁰ A. Papisca, *Democrazia internazionale*, cit.

l'esercizio di una «cittadinanza universale» che rivendica il riconoscimento formale di tale diritto all'interno del sistema delle Nazioni Unite, inteso come preconditione indispensabile per la tutela di ogni altro diritto civile, politico ed economico³¹. La mobilitazione sociale si configura, in definitiva, come una pressione democratica dal basso necessaria per riformare le istituzioni globali e arrestare la deriva verso il neo-bellicismo³².

4. TEORIA SOCIALE, RAPPRESENTATIVITÀ ED EDUCAZIONE: CITY DIPLOMACY E PEDAGOGIA DELLA CURA

L'analisi della partecipazione alla PerugiaAssisi richiede una prospettiva capace di cogliere la complessità delle sue interazioni. La Marcia, infatti, non è una semplice manifestazione, ma si configura come un laboratorio di sperimentazione politica dove diverse forme di *sub-diplomacy*, specificamente la *City Diplomacy*, la *Cultural Diplomacy* e la *Scientific Diplomacy*, non si limitano a coesistere, ma si intrecciano e si contaminano vicendevolmente. Questa sinergia tra attori locali pubblici e privati, istituzioni scolastiche e mondo accademico è finalizzata alla costruzione della pace positiva, intesa non solo come assenza di conflitto, ma come promozione attiva di giustizia sociale e diritti umani attraverso pratiche di democrazia partecipativa.

In quest'ottica, la partecipazione sociale alla PerugiaAssisi deve essere inquadrata all'interno delle teorie della *multilevel governance* e della diplomazia non governativa. La prima è un modello in cui il potere decisionale e l'influenza politica non sono più monopolio esclusivo dello Stato-nazione, ma risultano distribuiti tra i livelli sub-nazionali, nazionali e sovranazionali³³. Un concetto cardine in questa analisi è anche quello di *Cultural Diplomacy*, definita in letteratura come lo «scambio di idee, informazioni, arte e altri aspetti della cultura tra nazioni e popoli al fine di promuovere la comprensione reciproca»³⁴. Sebbene tradizionalmente la diplomazia culturale sia stata intesa come uno strumento di *soft power* statale³⁵, l'evoluzione della società civile globale ha evidenziato l'importanza della *New Public Diplomacy*³⁶. In questo quadro, attori non statali e reti transnazionali collaborano per costruire una «diplomazia dei popoli», come pratica di multilateralismo, basata sulla trasparenza e sul dialogo interculturale. In tale alveo, la cultura della nonviolenza si configura come lo strumento di pressione democratica che, attraverso il meccanismo delle reti di advocacy transnazionale³⁷, risale dai territori verso le organizzazioni internazionali, sfidando la chiusura del sistema stato-centrico e promuovendo una nuova sfera pubblica globale³⁸.

Tale pressione dal basso trova un solido fondamento sociologico negli studi sui movimenti sociali e sulla loro capacità di influenzare i processi di istituzionalizzazione³⁹. La PerugiaAssisi incarna una forma

³¹ F. Lotti, *PerugiAssisi. In cammino per il diritto alla pace*, in M. Mascia et al. (A cura di), *Pace Diritto Umano*, Padova University Press, 2025.

³² T. Marini, *The Role of Local Authorities for the Right to Peace: The Italian Case of Solidarity to the Palestinian People*, in *Peace Human Rights Governance*, Vol. 2026 (AOF), DOI: 10.25430/pupj-PHRG-2030-AOF-3, 2026, 1-20.

³³ S. Piattoni, *The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, Oxford University Press, 2010.

³⁴ M.C. Cummings, *Cultural Diplomacy and the United States Government: A Survey*, Center for Arts and Culture, 2003, 1.

³⁵ J.S. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, PublicAffairs, 2004.

³⁶ J. Melissen, *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, Palgrave Macmillan, 2005.

³⁷ M.E. Keck, K. Sikkink, *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, 1998.

³⁸ E. Chenoweth, M.J. Stephan, *Why Civil Resistance Works: The Strategic Logic of Nonviolent Conflict*, Columbia University Press, 2011.

³⁹ D. Della Porta, *Social Movements in Times of Austerity: Bringing Capitalism Back into Protest Analysis*, Polity Press, 2016.

di diplomazia *grassroots*, ovvero un dialogo esplorativo tra istituzioni e attori sociali che trasforma l'attivismo in una forma di indagine e proposta politica capace di generare mutamenti sistemici. In questo scenario, gli Enti Locali non agiscono come semplici terminali amministrativi, ma emergono come attori primari di *City Diplomacy*⁴⁰. Definibile come l'insieme delle attività attraverso cui le autorità urbane conducono relazioni internazionali per promuovere la coesione sociale, la prevenzione dei conflitti e la protezione dei diritti umani⁴¹. Attraverso l'adesione a reti internazionali e la redazione di statuti comunali che includono la pace come diritto umano, i Comuni esercitano una sovranità di prossimità che sfida la rigidità del sistema stato-centrico⁴².

Considerare la Marcia PerugiAssisi in termini di patrimonio culturale è fondamentale per comprendere il ruolo della stessa come un processo collettivo capace di generare scelte condivise e senso di appartenenza. In questo senso l'universo valoriale e simbolico della Marcia, dalla partecipazione diffusa di tutte le realtà fino alla promozione di una cultura di pace, è continuamente rielaborato e attivato dai soggetti che partecipano e animano la Marcia. Una vera e propria patrimonializzazione dal basso. È proprio questa dimensione processuale e partecipativa che conferisce alla PerugiAssisi uno status di patrimonio in costante trasformazione, generando legami sociali e orientando l'azione collettiva. Come ricorda Regina Benedix, il patrimonio è sempre inserito in un processo di valorizzazione e riconoscimento, consentendo di osservare le dinamiche che sussistono tra cultura, economia e politica⁴³. La Marcia PerugiAssisi si configura come un processo in cui tali dinamiche sono visibili e operative.

Questa dimensione politica è sostenuta dal coinvolgimento delle reti come RUniPace, che declina la responsabilità sociale delle università come un impegno a fornire le basi scientifiche e valoriali per un nuovo multilateralismo basato sulla dignità umana⁴⁴. È così che viene formata una cultura di pace che possa essere perseguita anche a livello di *Scientific Diplomacy* per costruire partenariati internazionali, favorire il dialogo tra i popoli e affrontare sfide globali complesse che superano i confini nazionali⁴⁵.

Il nesso tra azione politica e trasformazione sociale è garantito dal pilastro pedagogico, che vede nell'educazione lo strumento primario per l'eradicazione della cultura bellica. Maria Montessori sosteneva con vigore che la costruzione di una pace stabile non potesse dipendere unicamente da accordi politici, affermando che «stabilire la pace durevolmente è opera dell'educazione; la politica non può che evitarci le guerre»⁴⁶. La Marcia attualizza questo pensiero montessoriano integrandolo con la “pedagogia della cura” analizzata da Lotti, la quale propone un modello di mobilitazione basato sulla responsabilità individuale e collettiva contro la globalizzazione dell'indifferenza⁴⁷. Parallelamente, l'opera della Rete Nazionale delle Scuole di Pace traduce l'eredità di Don Milani e il principio dell'“*I care*” in percorsi di educazione trasformativa e globale⁴⁸. In questa prospettiva, la partecipazione studentesca e accademica

⁴⁰ A. Papisca, *Autonomia locale nella multi-level governance: «City Diplomacy» e «Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale»*, in *Pace diritti umani*, No. 2, 2008, 7-21.

⁴¹ R. Marchetti, *City Diplomacy. From City-States to Global Cities*, University of Michigan Press, 2021.

⁴² T. Marini, *The role of local authorities for the right to peace*, cit.

⁴³ R. Benedix, *Heritage between economy and politics – An assessment from the perspective of cultural anthropology*, cit.

⁴⁴ M. Mascia, A. Saggioro, E. Pellicchia, *Per una didattica e una ricerca trasformativa: il ruolo della Rete delle Università Italiane per la Pace*, in M. Mascia et al. (A cura di), *Pace Diritto Umano*, Padova University Press, 2025.

⁴⁵ The Royal Society, *New frontiers in science diplomacy: navigating the changing characteristic of international relations*, The Royal Society, 2010.

⁴⁶ M. Montessori, *Educazione e pace*, Garzanti, 1949, 15.

⁴⁷ F. Lotti, *PerugiAssisi. In cammino per il diritto alla pace*, cit.

⁴⁸ A. Tosolini, *La Rete nazionale delle scuole di pace: per una educazione trasformativa*, in M. Mascia et al. (A cura di), *Pace Diritto Umano*, Padova University Press, 2025.

non è un atto simbolico, ma un esercizio di «alfabetizzazione ai diritti umani» che abilita le giovani generazioni a leggere criticamente le complessità del disordine globale⁴⁹. La sinergia tra istituzioni locali, università e scuole configura la Marcia come un ecosistema di democrazia partecipativa, dove la cura del bene comune e la diffusione di una cultura politica della pace diventano l'antidoto alla frammentazione sociale contemporanea⁵⁰.

5. LETTURA SPAZIALE DELLA PARTECIPAZIONE

La presente sezione ha l'intento di fornire un quadro quantitativo e spaziale della partecipazione alla Marcia 2025, per poter restituire una lettura territoriale, a livello nazionale, dell'ultima edizione. L'obiettivo è quello di scattare una fotografia della geografia della presenza dei vari attori sociali all'evento, tramite l'approfondimento del dettaglio geografico, a partire dall'analisi quantitativa della provenienza dei soggetti coinvolti, come punto di partenza per poter svolgere un'analisi qualitativa della partecipazione sociale. Ciò consentirà di fornire successivamente un quadro informativo in merito ai territori di appartenenza degli aderenti. Tale indagine è stata possibile condurla con gli strumenti di mappatura, oltre a quelli di calcolo, che qui verranno approfonditi.

I Comuni coinvolti in totale sono 581, appartenenti a 103 Province e Città Metropolitane di tutte le Regioni italiane. Come priorità è stato scelto di individuare la copertura della provenienza dei partecipanti a livello regionale. A tal fine, viene di seguito illustrato il grafico a colonna (Figura 1: numero di Comuni coinvolti rispetto a Regioni) ordinato per identificare le Regioni maggiormente coinvolte, rispetto a quelle interessate in forma minore, per definire la morfologia della partecipazione.

Come riportato, la maggior parte dei Comuni coinvolti appartengono alla Lombardia (99 comuni), seguiti da Emilia-Romagna (83 comuni) e Toscana (69 comuni). Le Regioni meno coinvolte risultano essere Valle D'Aosta (1 comune) e Molise (2 comuni).

L'area maggiormente coinvolta è il Centro Italia (190 comuni), seguito da Nord Est (163 comuni) e Nord Ovest (136 comuni). L'area del paese meno coinvolta risulta essere quella delle Isole (18 comuni), con grande distacco rispetto al Sud (74 comuni) (Figura 2: ripartizione aree geografiche partecipazione).

⁴⁹ L. Nota, S. Santilli, D. Zucchini, M.C. Ginevra, S. Soresi, *Pace, guerra, diritto alla pace: la necessità di un profondo e pluralista cammino culturale*, in M. Mascia et al. (A cura di), *Pace Diritto Umano*, Padova University Press, 2025.

⁵⁰ T. Marini, *Political Culture, International Democracy, and Human Rights. A Literature Review*, in *What's new in Human Rights doctoral research*, Padova University Press, in corso di stampa.

Numero di Comuni coinvolti rispetto a Regioni

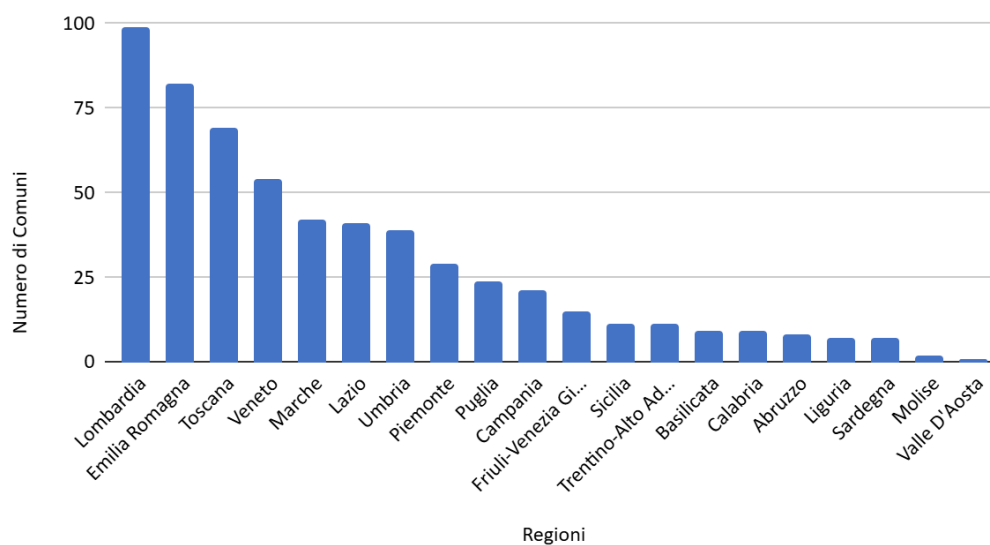


Figura 1 – Numero di Comuni Coinvolti rispetto a Regioni, elaborazione propria

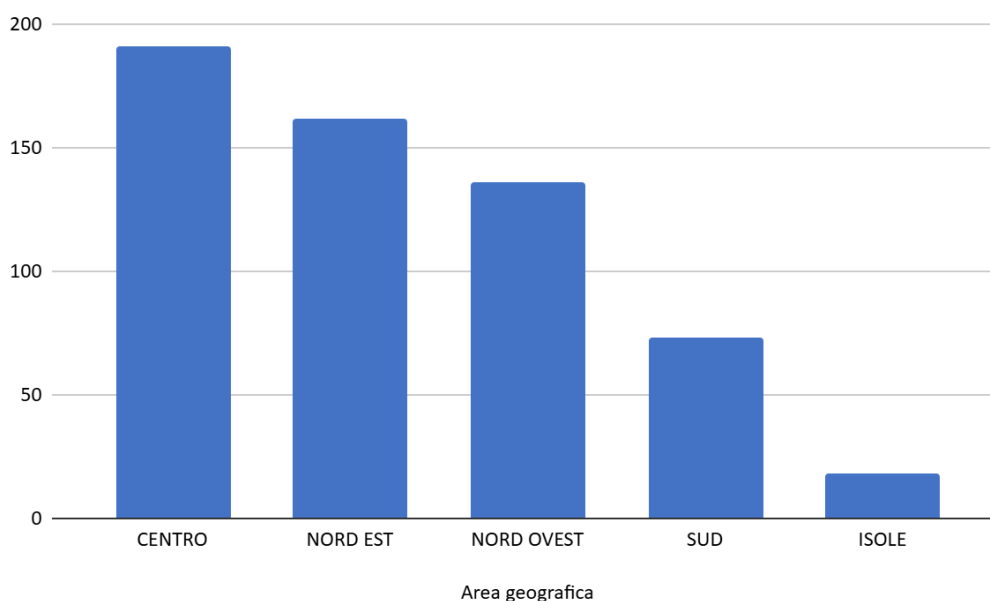


Figura 2 – Ripartizione aree geografiche partecipazione, elaborazione propria

Per poter inquadrare in maniera completa i fattori necessari per una analisi a livello territoriale-locale e fornire una lettura della partecipazione sociale, si riportano i dati separati del coinvolgimento riguardanti i Comuni aderenti, gli Istituti scolastici e le Associazioni locali.

I dati in forma tabellare ordinati, forniscono una lettura regionale dell'impatto di questi attori nel territorio di appartenenza.

Area geografica	Comuni	Istituti scolastici	Associazioni locali
NORD EST	95	49	171
NORD OVEST	63	14	120
CENTRO	94	83	272
SUD	19	41	41
ISOLE	7	7	12
Totale	278	194	616

Tabella 1 – Ripartizione aree geografiche partecipazione, elaborazione propria

La tabella evidenzia che il Centro è l'area geografica che accomuna, in conformità, gli enti di riferimento, seguito dal Nord est che, solo nel caso dei Comuni aderenti, è maggiore (95 comuni) rispetto al Centro (94 comuni). Le Isole risultano essere con congruenza la zona meno coinvolta.

Prima di procedere a concludere con l'elaborazione del quadro che si sta definendo, è necessario soffermarsi su alcune considerazioni utili e da segnalare rispetto alla raccolta dei dati. Di rilevanza, emerge che la quasi totalità dei Comuni in quanto amministrazioni locali, presentano nel proprio territorio il coinvolgimento di associazioni e/o istituti scolastici. Il singolo Comune aderente che non presenta questa particolarità è il Comune di Sant'Agnello, appartenente alla Città Metropolitana di Napoli.

Per quanto concerne gli istituti scolastici, è opportuno chiarire che il dato riguarda la sede centrale, in quanto attore, e non i vari plessi appartenenti; si rileva che la provenienza territoriale coincide con il comune di riferimento. Successivamente verrà fornito un approfondimento a riguardo, ma era opportuno in questa fase dell'analisi specificare la componente territoriale per chiarezza in conformità con i dati.

Rispetto alle associazioni, ci sono diverse considerazioni da sottolineare. Innanzitutto, per l'analisi territoriale sono state prese in considerazione le associazioni locali e non quelle nazionali, in quanto rappresentative della comunità di riferimento. Quest'ultimo, pertanto, risulta essere il dato rilevante ai fini di questo lavoro. C'è da tenere conto, dunque, delle difficoltà e complessità che caratterizzano il coinvolgimento territoriale che può non coincidere con il livello amministrativo dei confini, basti pensare alle realtà associative interregionali che pure nel Comitato sono presenti. In questo elaborato è stato tenuto conto, infatti, delle due realtà associative che coinvolgono la Valle D'Aosta, in un livello più ampio di rete tra due o più Regioni.

Partendo dai dati completi ottenuti, unitamente a tutte le informazioni necessarie nel dettaglio, è stato possibile tracciare un quadro che permette di mappare la partecipazione sociale alla Marcia 2025.

La mappa, elaborata tramite il sistema di riferimento, ha lo scopo di identificare la copertura dei comuni coinvolti a livello nazionale, dei tre attori finora discussi. I *layer* utilizzati per la costruzione geografica all'interno dei confini italiani, nonché i livelli di rappresentazione vettoriale sono i limiti territoriali dei Comuni e delle Regioni. A partire da questa figura si possono delineare molteplici considerazioni.

Dal punto di vista geografico, emerge in maniera visibile quanto rilevato precedentemente. Le aree geografiche maggiormente coinvolte, Centro e Nord est, risultano essere le zone più coperte. Le Isole, al contrario, hanno una copertura molto più rada e visibilmente minore.



Figura 3 – Copertura regionale partecipazione generale, elaborazione propria.

A partire da questa mappa, inoltre, ci sono due considerazioni che si possono rilevare in base alle elaborazioni precedenti.

La Lombardia, regione numericamente più rappresentata (99 comuni), risulta visivamente poco in evidenza, questo fatto è imputabile alla grandezza dei Comuni in questione e alla loro dislocazione, territori piccoli e distanti tra di loro. Al contrario, la Puglia è ben visibile sulla mappa grazie alla contiguità dei Comuni aderenti, nonostante l'area geografica Sud sia meno coinvolta rispetto alle altre zone d'Italia.

Nei paragrafi successivi vengono affrontate le questioni specifiche relative ai principali attori aderenti.

6. LA PARTECIPAZIONE DEI COMUNI E DEGLI ENTI LOCALI

All'appello di convocazione della Marcia PerugiaAssisi per la pace e la fraternità del 12 ottobre 2025 intitolata "Imagine All the People" hanno risposto ufficialmente 278 Comuni da 18 Regioni italiane su 20. A questo dato importante vanno aggiunte le città metropolitane di Bologna e Torino; le Province di Bergamo, Cremona, Lucca e Perugia; la Regione Umbria e i Consigli regionali di Umbria, Piemonte e Emilia-Romagna. Per completare questa prima lettura di enti locali, hanno aderito anche quattro associazioni di comuni: l'Unione Montana dei Comuni del Mugello e i coordinamenti dei comuni per la pace delle Province di Bergamo, Brescia e Torino. Delle 20 Regioni italiane due sono le assenze ufficiali: la Valle d'Aosta e la Calabria, ma per peso politico è bene sottolineare anche l'assenza della provincia autonoma di Bolzano, che lascia il Trentino-Alto Adige rappresentato a metà.

Dei 278 Comuni che hanno aderito, 36 sono capoluoghi di provincia. Rispetto alle 119 città italiane che rivestono il ruolo di 'capitale' provinciale (inclusendo i co-capoluoghi e le diverse sedi delle Province sarde e metropolitane), si tratta di una copertura che tocca quasi un terzo dei centri direzionali del Paese. Di questi 36, ben 10 sono anche capoluoghi di regione: Ancona (Marche), Bologna (Emilia-Romagna), Cagliari (Sardegna), Campobasso (Molise), Firenze (Toscana), Napoli (Campania), Palermo (Sicilia), Perugia (Umbria), Potenza (Basilicata), Roma (Lazio). La Capitale d'Italia con Napoli e Palermo risultano essere anche le città più popolate ad aver partecipato, mentre al contrario tra le meno popolate c'è Pelle-

grino Parmense, in provincia di Parma, cittadina che ha dato i natali ad Antonio Papisca e che, attraverso il professore, ha sviluppato una profonda attenzione alla difesa dei Diritti Umani.

L'Umbria, che con i suoi Comuni compete per il primato del comune aderente più piccolo, Lisciano Niccone con circa 600 residenti, è la regione più rappresentata a livello percentuale: 32 comuni su 92, circa il 35% del totale. In questa particolare classifica, in valori assoluti si posizionano anche l'Emilia-Romagna con 65 comuni, circa il 25%, e la Lombardia che pur avendo "solo" 45 comuni su oltre 1.500 totali della regione, colpisce per la compattezza geografica: quasi tutti i Comuni aderenti si trovano nelle Province di Bergamo, Brescia e Milano, segno di un coordinamento locale molto efficace. Queste Regioni sono seguite da Toscana, 31 comuni, e Marche, 21 comuni.

Regione	Comuni Aderenti	Popolazione Rappresentata	% sulla Pop. Regionale
Emilia-Romagna	65	Ca. 2,75 mln	62%
Umbria	32	Ca. 0,52 mln	61%
Lombardia	45	Ca. 1,35 mln	13,5%

Tabella 2 – Percentuale popolazione regionale dei Comuni aderenti Emilia-Romagna, Umbria e Lombardia, elaborazione propria

La rappresentatività non è solo nel numero dei Comuni aderenti, ma risulta importante anche per la quantità di popolazione residente, Emilia-Romagna e Umbria primeggiano in questa statistica mentre la Lombardia, mancante di Milano e città fortemente urbanizzate, risulta molto meno rappresentativa. Il dato assoluto però è politicamente molto rilevante: pur trattandosi di soli 278 comuni su circa 7.900 totali in Italia (quindi circa il 3,5% dei comuni), la popolazione coinvolta è proporzionalmente enorme a causa della presenza di metropoli come Roma e Napoli.

I 278 Comuni rappresentano quasi 14 milioni di abitanti, tra il 20 e il 25 percento dell'intera popolazione italiana ma questo numero è fortemente trainato da Roma. Il tutto senza calcolare la presenza delle Province e delle città metropolitane aderenti, che altrimenti alzerebbero ancora di più i numeri di questo esercizio di ideale rappresentanza fino ad oltre 20 milioni di italiani.



Figura 4 - Copertura regionale Comuni aderenti, elaborazione propria.

Per concludere questa analisi, oltre ai dati numerici, è bene ribadire come alcuni dei Comuni partecipanti hanno un forte valore simbolico per la pace e per i diritti umani nel nostro paese. Oltre al già citato Pellegrino Parmense, vale la pena ricordare la partecipazione di Vicchio, il comune di Barbiana e della scuola di Don Milani, dell'educazione alla Pace e dell'*I Care*; i Comuni di Stazzema, Marzabotto, Nonantola e Alfonsine inevitabilmente legati alle vicende della Seconda Guerra Mondiale e quindi a ciò che la guerra può produrre nuovamente se non ci si oppone. Infine la partecipazione del comune di Giulio Regeni, Fiumicello Villa Vicentina (UD) e del comune di Palermo che non può aver dimenticato la Marcia della Pace Perugia-Assisi del 1992 per liberarsi della Mafia, della corruzione e della violenza.

Valore finale, simbolico e necessario lo ha l'adesione dei quattro principali enti locali che ospitano la Marcia e da sempre ne sono culla: la Regione Umbria, la Provincia di Perugia e i Comuni di Perugia e Assisi.

7. LA PARTECIPAZIONE DELLE ASSOCIAZIONI NAZIONALI E TERRITORIALI

Con il termine associazionismo si identifica l'insieme delle realtà del Terzo Settore e altri attori collettivi che a diversi livelli hanno aderito ufficialmente alla Marcia Perugia-Assisi, contribuendo alla costruzione e alla diffusione di una cultura della pace. All'interno di questo grande contenitore troviamo associazioni di promozione sociale, organizzazioni di volontariato, imprese sociali, reti associative ed altri enti che agiscono su scala locale e su scala nazionale ricoprendo una vasta area di interventi. L'analisi delle organizzazioni che hanno aderito alla marcia evidenzia una marcata eterogeneità degli interessi di tali realtà sociali, spaziando dal sociale all'educativo, dall'ambientale al religioso, dallo sportivo al culturale e restituendo un quadro di forte inter-settorialità.

Questa grandissima varietà non rappresenta un elemento dispersivo, ma costituisce piuttosto un indicatore della capacità della Marcia di attivare reti trasversali e di incidere su più livelli del tessuto sociale. In questo senso, la Marcia PerugiaAssisi è come un elemento polarizzante delle realtà associative, capace di mettere in relazione attori diversi per natura e obiettivi, e di generare uno spazio convergente tra dimensione civica, sociale e politico-istituzionale.

Oltre alle varie realtà associative del terzo settore, la Marcia del 2025 ha raccolto l'adesione di una pluralità di attori di diversi ambiti aumentando maggiormente il proprio raggio d'azione. Per dare alcuni esempi di alcune delle realtà coinvolte più conosciute a livello nazionale: è rilevante la partecipazione di unioni sindacali come CGIL (Confederazione Generale Italiana del Lavoro), CISL (Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori) e UIL (Unione Italiana del Lavoro) e di partiti politici come Movimento 5 Stelle, Partito Democratico, Alleanza Verdi Sinistra e Rifondazione Comunista a dimostrazione di come la PerugiaAssisi si collochi all'interno del dibattito pubblico e istituzionale.

La partecipazione si allarga ulteriormente a realtà che si occupano di economia e sviluppo d'impresa come Banca Etica e Legacoop; si uniscono poi al loro fianco associazioni con obiettivi specifici come, ad esempio, Libera per quanto riguarda la lotta alle mafie o Legambiente per la tutela ambientale. In più, aderiscono alla Marcia anche realtà che si occupano di cooperazione internazionale e che orientano la loro azione verso la promozione dei diritti e la solidarietà tra popoli, come ad esempio il CIPSI - Solidarietà e Cooperazione.

Un elemento che può sembrare banale ma che rafforza ulteriormente l'attitudine partecipativa riguarda il soggetto promotore: la Fondazione PerugiaAssisi per la Cultura della Pace. Proprio questa, infatti, è a sua volta un Ente del Terzo Settore inserito nello stesso mondo associativo che contribuisce ad attivare. Viene fuori da sé come la Marcia sia una vera e propria iniziativa proposta "dal basso", un processo partecipativo generato dalla rete capillare della società civile organizzata.

Alcune realtà associative aderiscono alla Marcia anche con un contributo economico, questa distinzione ci permette di capire le diverse modalità in cui l'iniziativa è sostenuta. In particolare, il contributo economico rappresenta la modalità principale di finanziamento della Marcia PerugiaAssisi, permettendo di sostenere non solo l'evento in sé, ma anche i processi e le azioni necessarie alla sua preparazione. Possiamo dunque affermare che la scelta di destinare risorse economiche alla Marcia è un gesto dal forte valore simbolico e politico, dimostrando l'orientamento delle associazioni contribuenti nella costruzione di pratiche sociali per il bene comune e per la promozione di una cultura della pace.

Contribuire economicamente alla Marcia risulta essere, quindi, un modo efficace per considerare la pace non più un'astrazione, ma un ambito concreto, un terreno fertile in cui è necessario investire anche risorse finanziarie.

Per tornare ai numeri: la marcia del 2025 ha contato la partecipazione di 667 associazioni, che per facilità possiamo suddividere in due grandi categorie: nazionali e territoriali.

A livello nazionale è osservabile la partecipazione di 51 organizzazioni strutturate e che operano nel campo dell'advocacy, della cooperazione, della promozione dei diritti, del rispetto dell'ambiente e della promozione della cultura civica. La loro adesione alla Marcia è sicuramente uno stimolo alla partecipazione da parte del mondo associativo su scala territoriale, contribuendo a definire maggiormente la cornice dei valori della Marcia PerugiaAssisi.

A titolo esemplificativo possiamo citare l'adesione di realtà nazionali come le sovraccitate CGIL, CISL e UIL, di realtà politiche come Movimento 5 Stelle e Partito Democratico, gruppi religiosi come Pax

Christi e altre grandi organizzazioni attive sul sociale e sulla salvaguardia dell'ambiente come: ResQ, Rete Italiana Pace e Disarmo, Greenpeace, Libera, Oxfam e tante altre ancora.

Parallelamente, a livello territoriale, una fitta rete di associazioni locali svolge un ruolo fondamentale di radicamento, traducendo tali istanze in pratiche concrete di partecipazione civica e animazione sociale.

Un esempio della particolare articolazione multilivello della partecipazione alla Marcia PerugiaAssisi è l'ANPI (Associazione Nazionale Partigiani d'Italia). L'adesione di quest'associazione non si configura come un atto centralizzato o autoreferenziale, ma come un processo diffuso che coinvolge attivamente le sezioni locali dell'associazione sparse lungo il territorio nazionale. Per la Marcia del 12 ottobre 2025, si registrano infatti 20 adesioni provenienti da altrettante sedi territoriali, a testimonianza di una mobilitazione capillare che traduce l'orientamento nazionale in partecipazione concreta.

Questa dinamica, che riguarda anche altri enti come Associazione Guide e Scouts Cattolici Italiani (AGESCI), Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani (ACLI), Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) e altri, consente di leggere la Marcia come un vero e proprio processo partecipativo su scala nazionale. L'attivazione delle sezioni locali da parte di un'organizzazione nazionale è infatti un indicatore di come la Marcia riesca a generare una mobilitazione diffusa traducendo l'adesione formale in pratiche partecipative, valorizzando le energie civiche diffuse sul territorio.

Le associazioni territoriali che hanno aderito alla marcia del 2025 sono 616 e sono distribuite lungo tutto il territorio nazionale. L'analisi regionale dimostra una maggiore concentrazione nel Centro-Nord: l'Umbria è al primo posto con 98 associazioni, seguita dalla Lombardia con 90 e, al terzo posto a pari merito, Emilia-Romagna e Veneto con 72 diverse realtà locali che hanno ufficialmente aderito alla Marcia "Imagine All the People".



Figura 5 – Copertura regionale associazioni locali, elaborazione propria.

Dati alla mano è chiaro come il coinvolgimento e la partecipazione siano distribuiti a livello geografico perlopiù nel Centro e nel Nord Italia, mentre nel Sud Italia si registra l'adesione di 41 associazioni (isole escluse).

Nel quadro delle infrastrutture della pace, questo dato ci indica la presenza nel Centro-Nord di reti sociali e associative più articolate, capaci di attivarsi e di confluire ad un'iniziativa nazionale come la Marcia PerugiaAssisi. Al contrario, la scarsa partecipazione delle realtà del Sud Italia potrebbe suggerire un minor numero di realtà attive o una minore visibilità di queste realtà, lasciando intendere la necessità di un rafforzamento dei processi di attivazione e coinvolgimento sul tema della pace positiva in queste aree.

8. LA PARTECIPAZIONE DELLE SCUOLE E DELLE UNIVERSITÀ

Spostando l'attenzione, a questo punto, verso il sistema educativo di istruzione e di formazione italiano, prendiamo in considerazione, nello specifico, gli istituti scolastici presenti alla Marcia 2025.

Il lavoro di coinvolgimento delle scuole, di ogni ordine e grado, su tutto il territorio italiano è il risultato delle attività di cui si occupa la Rete Nazionale delle Scuole di Pace da molti anni. Queste attività vengono portate avanti attraverso percorsi di Educazione alla Pace che coinvolgono i giovani e le giovani e i loro insegnanti. Inoltre, questi percorsi si intrecciano con le attività svolte dagli Enti Locali proprio nella promozione dell'educazione alla pace come valore condiviso dei partecipanti alla Marcia.



Figura 6 – Copertura regionale istituti scolastici, elaborazione propria.

Nell'ultima edizione, hanno partecipato 194 istituti, di cui 189 istituzioni statali e 5 istituzioni paritarie, provenienti da 17 Regioni. Gli istituti provengono principalmente dalla zona Centro del paese (83 istituti), seguita dall'area Nord est (49 istituti). La zona meno coinvolta è quella delle Isole (7 istituti).

Le tipologie di istituto coinvolte sono suddivise in scuole secondarie di secondo grado, Istituti Comprensivi, Direzioni Didattiche, scuole paritarie, scuole secondarie di primo grado, Convitti Nazionali e CPIA.

La maggior parte degli studenti e delle studentesse che hanno partecipato provengono da scuole secondarie di secondo grado (103 plessi), seguono le secondarie di primo grado (66 plessi). La parteci-

pazione minore riguarda gli alunni e le alunne dell'infanzia (4 plessi).

Le primarie sono state molto coinvolte (33 plessi), in particolare per la partecipazione alla prima edizione della Marcia dei Bambini e delle Bambine per la pace che si è svolta all'interno della più ampia Marcia. Infatti, durante lo svolgimento della Marcia, un corteo di bambine e bambini è partito da Bastia Umbra raggiungendo Santa Maria degli Angeli, percorrendo le tappe di pianura della più lunga Marcia PerugiAssisi⁵¹.

In sintesi, viene riportata la mappa in cui vengono rilevati i comuni di appartenenza degli istituti coinvolti che permette di visualizzare la provenienza a livello nazionale degli alunni, alunne, studenti e studentesse accompagnati dai loro docenti.

Infine, la Marcia PerugiAssisi del 12 ottobre 2025 ha avuto un forte significato per la partecipazione del sistema accademico italiano. Se storicamente la Marcia è stata il fulcro della mobilitazione di enti locali, scuole e associazionismo, l'edizione 2025 ha visto il consolidamento del pilastro universitario, inteso anche come esercizio di Terza Missione e ricerca scientifica applicata.

Questo coinvolgimento non nasce dal nulla, ma è l'esito di un percorso di maturazione iniziato formalmente il 10 dicembre 2020 con la nascita di RUniPace. Fondata sotto l'egida della CRUI e ispirata dal magistero civile di figure come Antonio Papisca, la Rete ha saputo aggregare in soli cinque anni la quasi totalità degli atenei pubblici e privati italiani (76 università aderenti nel 2025)⁵².

Nei giorni precedenti la Marcia, il 10 ottobre, l'Università per Stranieri di Perugia ha ospitato gli "Stati Generali dei Peace Studies", un evento che ha visto la partecipazione attiva dei dottorandi del Dottorato Nazionale in Peace Studies. Coordinato dall'Università "La Sapienza" di Roma, il dottorato è sostenuto da un consorzio vastissimo di 34 università distribuite su tutto il territorio nazionale⁵³.

A livello numerico, la rappresentanza accademica nel 2025 è stata imponente e geograficamente equilibrata. Dietro lo striscione unitario di RUniPace hanno marciato delegazioni ufficiali provenienti da almeno 17 atenei, coprendo ogni area del Paese: Università per Stranieri di Perugia, "La Sapienza" Università di Roma, Politecnico di Torino, Università degli Studi di Padova, Università degli Studi di Pisa, Università degli Studi di Brescia, Università degli Studi di Cagliari, Università degli Studi di Messina, Università degli Studi di Napoli "L'Orientale", Università degli Studi di Roma Tor Vergata, Università degli Studi Roma Tre, Università degli Studi di Torino, Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo", Università per Stranieri di Siena, Università degli Studi di Siena, Università degli Studi di Parma, Università Cattolica del Sacro Cuore⁵⁴.

⁵¹ Redazione, *La prima marcia dei bambini e delle bambine per la pace*, in *RaiNews - TGR Umbria*, 12 ottobre 2025, <https://www.rainews.it/tgr/umbria/video/2025/10/tgr-umbria-web-marcia-bambini-bambine-pace--bc3764a7-b11c-4ac0-b08f-b4e887a9f818.html> (consultato il 28 marzo 2026).

⁵² RUniPace, *Atenei aderenti alla Rete delle Università Italiane per la Pace*, in *Rete delle Università Italiane per la Pace*, s.d., <https://www.runipace.org/chi-siamo/atenei-aderenti/> (consultato il 28 marzo 2026).

⁵³ Centro di Ateneo per i Diritti Umani "Antonio Papisca", *Assemblea dell'ONU dei Popoli e Stati Generali delle dottorande e dei dottorandi negli studi per la pace (10 ottobre 2025, Perugia)*, in *Università degli Studi di Padova*, 10 ottobre 2025, <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/notizie/assemblea-dellonu-dei-popoli-stati-general-delle-dottorande-e-dei-dottorandi-negli-studi-per-la-pace-10-ottobre-2025-perugia> (consultato il 28 marzo 2026).

⁵⁴ RUniPace, *RUniPace partecipa alla Marcia PerugiAssisi della pace e della fraternità*, in *Rete delle Università Italiane per la Pace*, 12 ottobre 2025, <https://www.runipace.org/runipace-pace-partecipa-alla-marcia-perugiassisi-della-pace-e-della-fraternita/> (consultato il 28 marzo 2026).

SAPIENZA Università di Roma, *Marcia PerugiAssisi per la pace e la fraternità*, in *Sapienza News*, 12 ottobre 2025, <https://www.uniroma1.it/it/notizia/marcia-perugiassisi-la-pace-e-la-fraternita> (consultato il 28 marzo 2026).

Centro di Ateneo per i Diritti Umani "Antonio Papisca", *L'Università di Padova alla Marcia per la pace e la fraternità PerugiAssisi 2025*, in *Università degli Studi di Padova*, 12 ottobre 2025, <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/notizie/luniversita-di-pado>

Nonostante questo, tra le adesioni ufficiali manca quella dell'Università degli Studi di Perugia, cosa che risulta particolarmente grave, in quanto principale Ateneo di riferimento del territorio. Mentre l'Università per Stranieri di Perugia, tornando a partecipare, riprende il suo percorso storico iniziato con Aldo Capitini che ne era stato Commissario reggente nel Secondo Dopo Guerra⁵⁵.

Le Università italiane hanno assunto un ruolo di diplomazia scientifica per la pace e la presenza dei dottorandi alla Marcia non è stata solo una testimonianza civile, ma la rivendicazione di uno spazio di ricerca che intende fornire strumenti critici e soluzioni pragmatiche alla crisi del multilateralismo. L'adesione delle università alla Marcia PerugiaAssisi 2025 è specchio della necessità che la cultura della pace diventi una categoria interpretativa fondamentale per il futuro della formazione superiore in Italia.

9. CONCLUSIONI E PROSPETTIVE D'AZIONE

Il presente articolo vuole dunque evidenziare come la partecipazione sociale alla Marcia PerugiaAssisi del 2025 sia stata ampia e variegata. Gli strumenti GIS permettono di analizzare quali siano le aree d'Italia da cui la partecipazione è stata più forte e come la mobilitazione di enti locali, istituzioni educative e associazioni insieme si influenzino fortemente.

Le aree del Centro Italia e del Nord Est, storicamente legate ai temi del pacifismo, continuano ad essere più fortemente coinvolte ma il dato significativo resta la partecipazione di delegazioni da tutte le Regioni d'Italia anche quelle per le quali raggiungere Perugia è certamente un grande sforzo.

Gli strumenti GIS oggi permettono un'analisi approfondita della partecipazione, evidenziando a colpo d'occhio come determinate reti stradali o infrastrutture influenzino positivamente la partecipazione e uniscano, in questo caso, il "popolo della pace" facendo emergere le connessioni tra partecipazione, urbanistica e sviluppo politico.

In questo senso, la tecnologia GIS per la produzione di mappe utilizzata in contesti analoghi al presente studio può divenire in futuro uno strumento di grandissima utilità per diversi motivi.

Tali mappe, oltre che per i fini della ricerca, rafforzano reti territoriali già esistenti, promuovono nuove collaborazioni e sono un supporto per la progettazione di politiche educative e culturali da parte dei policymakers. Tutto ciò è un contributo importante a colmare discontinuità geografiche e culturali relative alla cultura della pace e alla sua promozione, attraverso l'utilizzo di strumenti open access, interattivi e operativi per scuole, enti locali e associazioni.

Proprio dal punto di vista politico, infine, attraverso questa partecipazione stratificata si evidenzia come i tre grandi campi di adesione della Marcia della Pace (enti locali, enti educativi e società civile) si influenzino vicendevolmente. La costruzione della pace "dal basso" si sviluppa su questi tre binari che partecipando invitano e motivano i loro vicini a partecipare.

Gli attori che compongono la massa critica che partecipa ad un evento come la Marcia PerugiaAssisi sono dunque parte di quella *Global Civil Society* che dimostra ancora oggi la volontà di influenzare la politica internazionale e collaborare alla costruzione della pace. Le categorie di *City Diplomacy*, *Cultural Diplomacy* e *Scientific Diplomacy* risultano dunque rafforzate da eventi che mobilitano le forze sociali nella loro più variegata conformazione.

va-alla-marcia-per-la-pace-e-la-fraternita-perugiassisi-2025 (consultato il 28 marzo 2026).

⁵⁵ Università per Stranieri di Perugia, *Self-portrait*, in *Università per Stranieri di Perugia*, s.d., <https://www.unistrapg.it/ateneo/chi-siamo/self-portrait> (consultato il 28 marzo 2026).

8 • 1 • 2026



**L'aspirazione alla Pace sociale e il senso
della khūdī nella filosofia di Muhammad**

Allama Iqbal

Francesco Valacchi

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Saggi

L'ASPIRAZIONE ALLA PACE SOCIALE E IL SENSO DELLA
KHŪDĪ NELLA FILOSOFIA DI MUHAMMAD ALLAMA IQBALTHE QUEST FOR SOCIAL PEACE AND THE CONCEPT OF KHŪDĪ
IN THE PHILOSOPHY OF MUHAMMAD ALLAMA IQBAL

Francesco Valacchi*

ABSTRACT

[It.] La filosofia di Iqbal e gran parte della sua poesia derivano e traggono ispirazione dal principio di individuazione: *khūdī*. L'articolo, definendo prima di tutto le caratteristiche della *khūdī*, descrive come in forza di questo principio eterno si caratterizzino gli individui e ogni relazione sociale. Nella filosofia di Iqbal poi la *khūdī* ha una decisa vocazione alla Pace e ad un quietismo consapevole e non è vissuto come mera stasi. L'evoluzione del principio di individualità si riverbera, nella linea di principio dell'impianto fondante dell'organismo giuridico del quale Iqbal è padre: il Pakistan.

Parole chiave: Pace – Khūdī – Muhammad Allama Iqbal – Pakistan – Sud Asia – Subcontinente – Islām.

[ENG.] Iqbal's philosophy and part of his poetry derive from and are inspired by the principle of individuation known as *khūdī*. By first defining the main characteristics of *khūdī*, this article examines how, by virtue of this eternal principle, both individual identity and social relationships are shaped. In Iqbal's thought, *khūdī* also bears a distinct vocation for peace and for a conscious form of quietism, understood not as mere stasis but as an active spiritual equilibrium. The evolution of this principle of individuality is further reflected, at least in principle, in the foundational framework of the legal and political organism of which Iqbal is considered the intellectual father: Pakistan.

Keywords: Peace – Khūdī – Muhammad Allama Iqbal – Pakistan – South Asia – Subcontinent – Islām.

* Dottore di ricerca, Università di Pisa. Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. francescovalacchi4@gmail.com



SOMMARIO: 1. *Khūdī*: senso del Sé e senso del sacro. 2. La *khūdī* e la Pace: un itinerario maturo attraverso il quietismo religioso ma non dentro a esso. 3. Il ruolo dell'intuizione di Muhammad Allama Iqbal nell'Indipendenza e il suo posto nelle Costituzioni del Pakistan. 4. Considerazioni conclusive.



L'articolo indaga su un aspetto del complesso pensiero filosofico di Muhammad Allama Iqbal e sulla sua influenza nella sfera politica. I concetti scelti per approfondire la ricerca sono quello della *khūdī* e della *ummah* poiché, nell'ambito dell'opera del pensatore e poeta pakistano, sono i più rilevanti per il campo della politologia.

Per sviluppare la ricerca, oltre alla letteratura accademica sono state utilizzate due tipologie di fonti primarie: le opere di Iqbal e le costituzioni adottate dalla Repubblica islamica del Pakistan. Le opere del filosofo di Lahore sono state tradotte in minima parte in italiano e per la maggioranza sono quindi state consultate nella versione inglese e solo in un caso nella versione in urdu. Le fonti sono state selezionate in base alla loro afferenza con il campo di studio della politologia.

Per ciò che concerne la ricerca accademica i lavori maggiormente approfonditi e più recenti fra quelli presi in considerazione sono quelli di Sarkar, dove viene rielaborato il concetto di “comunità” nel pensiero di Iqbal (che si riallaccia in senso lato alla *ummah*) nel contesto del Subcontinente¹ e la ricerca di Iqbal, Ahmad e Abbas sul supporto economico delle istituzioni del Pakistan (in particolare nell'ambito del settore primario)². La produzione accademica recente, seppur approfondita, lascia spazio ad una disamina diretta della presenza della ricezione del pensiero di Iqbal nelle costituzioni del paese, nato idealmente come lo Stato in cui i musulmani del Subcontinente potevano trovare armonia e Pace sociale.

L'articolo si pone la domanda di quale sia l'effettivo messaggio della dottrina politica iqbaliana ed in particolare quale sia il messaggio veicolato attraverso i concetti chiave della *khūdī* e della *ummah* di Iqbal nelle Costituzioni della Repubblica islamica del Pakistan. Verrà inizialmente sviluppata la disamina dal punto di vista filosofico e politologico del concetto di *khūdī* e di quello di *ummah* per giungere poi all'indagine della loro trasmissione nelle costituzioni ed infine alle conclusioni, dove viene data una possibile risposta alla domanda di ricerca che si pone l'articolo.

1. KHŪDĪ: SENSO DEL SÉ E SENSO DEL SACRO

La riflessione di Muhammad Allama Iqbal occupa una posizione unica all'interno del panorama filosofico del XX secolo. Poeta, giurista e pensatore religioso, egli è stato non solo un intellettuale della rinascita islamica ma anche il principale architetto spirituale di quel progetto politico che avrebbe preso

¹ M. Sarkar, 'Community' and 'Nation': *Groping for Alternative Narratives*, in *Economic and Political Weekly*, No. 51-52, 2003-2004, 5335-5337.

² M. Iqbal, M. Ahmad, K. Abbas, *The Impact of Institutional Credit on Agricultural Production in Pakistan*, in A.R. Kemal (Ed.), *The Pakistan Development Review*, No. 4, 2004, 469-484.

forma, dopo la sua morte, nello Stato del Pakistan. Iqbal è il genitore effettivo della rappresentazione cognitiva che ha portato alla definizione di un concetto di nazione pakistana. Secondo anche quanto affermato da Muhammad Azeem nel suo *Law, State and Inequality in Pakistan: Explaining the Rise of the Judiciary*, il senso di nazione pakistana, indissolubile dalla fede islamica³, fu oggetto di scosse di assestamento piuttosto forti negli anni della lotta per l'indipendenza dalla corona britannica proprio in forza del suo carattere affine alla filosofia politica occidentale e di temuto valore anti-islamico. Il perno ideologico sul quale si giocò, con grossa adesione da parte dei partiti islamici e islamisti alla tesi dell'inutilità della creazione di uno stato musulmano in seno al Subcontinente, l'adesione al progetto del Pakistan fu la legittimità in termini shariatici di un nazionalismo musulmano. Da una parte si schierarono i teorici del radicalismo religioso legati ai partiti islamisti e che si rifacevano ad Abul A'la Al-Maududi e Sayid Qutb, decisamente contrari alla *Partition* fra Pakistan e India, e dall'altra gli artefici della nascita della Repubblica islamica del Pakistan. Fra questi ultimi il *trait d'union* con la sfera prettamente religiosa fu proprio Muhammad Iqbal.

I radicali erano oppositori dell'idea di nazione, assunta a modello occidentale e percepita come estranea e invasiva poiché in contrasto con l'idea di *ummah*, ovvero di comunità universale dei credenti musulmani. La *ummah* nel Subcontinente così come nel mondo islamico non poteva essere circoscritta a dei confini nazionali che riducevano l'universalismo del messaggio del profeta. La comunità dei credenti doveva, di fatto, abbracciare tutti i credenti musulmani e, come nota Qurban⁴ la nazionalità pakistana avrebbe dovuto senza dubbio, questo in senso trasversale, avere come fondamento un orientamento religioso. Con la liberazione dal giogo coloniale dell'Impero britannico non era possibile un processo di rappresentazione cognitiva che prescindesse dalla religiosità musulmana anche date le premesse⁵ che legavano il mito fondatore del Pakistan moderno da una parte all'epopea dell'Impero Mogul e dall'altra alla tragica rivolta dei *sepoys*. La figura del filosofo riformista di Lahore e il timone del suo pensiero devono pertanto essere riconosciuti come fondamento fisiologico dell'intero processo e due concetti legati al riformismo musulmano come i binari su cui si muove il suo tragitto: la citata *ummah* e la *khūdī*.

Al centro del sistema speculativo di Iqbal si trova il concetto di *khūdī*, ossia la coscienza del Sé, principio trascendentale e insieme etico che informa tanto l'identità individuale quanto quella comunitaria. La *khūdī* non è, come spesso interpretato in prospettiva riduttiva, un'esaltazione dell'ego individuale: essa è piuttosto la forza ontologica che radica l'uomo nella sua relazione con Dio e lo rende responsabile nei confronti della comunità⁶. In questo senso, essa possiede una vocazione intrinseca alla Pace, non come semplice assenza di conflitto, ma come compimento armonico del destino umano. L'idea di Pace sociale, in Iqbal, non scaturisce da un compromesso contingente, bensì dall'attuazione di un principio eterno che trova eco nella storia politico-costituzionale del Pakistan.

Il termine *khūdī*, reso spesso in Occidente con "*selfhood*", in italiano "Sé", deve essere collocato in una prospettiva filosofica ampia. Esso designa la coscienza del Sé come centro di iniziativa creativa, come energia che si pone attivamente nel mondo. La sua radice è religiosa ma anche esistenziale: l'uomo prende coscienza di Sé solo nel rapporto con Dio, che ne è la fonte e il fine. In ciò, Iqbal si avvicina a certi sviluppi della filosofia occidentale moderna – si pensi al concetto di volontà di potenza nietz-

³ M. Azeem, *Law, State and Inequality in Pakistan: Explaining the Rise of the Judiciary*, Springer, 2017, 85.

⁴ S. Qurban, *Education Policy and the Construction of Neo-Liberal Citizenship in Pakistan*, Taylor & Francis, 2024, 1972.

⁵ *Ibidem*.

⁶ M. Mir, *Iqbal*, I. B. Tauris, 2006, 149.

scheano o all'idea di soggettività creatrice in Bergson – ma li rilegge alla luce della tradizione islamica. L'uomo nasce, come entità, nella sua giustapposizione ad Allah, ma non, si noti con precisione, nella sua contrapposizione. Definire la *kebūdī* è, con una precisa operazione conativa, allontanarsi dal panteismo, allontanarsi da un certo tipo di messaggio mistico condiviso dal Vangelo di Giovanni e dalla tradizione dell'Oriente indiano e dell'Oriente estremo. Allo stesso tempo la *kebūdī* è però ben distinta da Dio, ma dipendente dalla sua Misericordia: senza Allah non vi sarebbe alcuna *kebūdī*, ma solo la perdita di ogni identità certa, proprio perché, appunto, la *kebūdī* nasce dalla sua relazione con il Creatore. Pertanto, come accennato, ci si allontana formalmente dalla pervasività della sostanza divina che è presente in un certo cristianesimo, ispirato dalla mistica, e che giunge attraverso il messaggio di Meister Eckhart alla contemporaneità, dove annovera Simone Weil come autrice di riferimento all'interno di un vivo panorama⁷. Al contempo, con il riformismo di Iqbal si evidenzia ulteriormente la distanza dell'Islām dalla tradizione spirituale orientale non-duale e pertanto da parte dell'induismo oltre che di molte filosofie dell'Estremo Oriente. Una volta tracciate le coordinate nel quale il pensiero di Iqbal si situa, ovvero quello di una visione decisamente ortopratica dell'Islām, è necessario approfondire il concetto di *kebūdī* e come esso si intersechi con quello di *ummah* dei fedeli.

Nel poema *Asrār-i kebūdī* (*I segreti del Sé*, 1915), Iqbal descrive il percorso dell'individuo come processo di intensificazione del Sé. Questo processo non è chiuso in un solipsismo sterile, ma è aperto a una trascendenza che riconduce ogni autoaffermazione a un ordine superiore. L'individuo autentico non è l'egoista, ma colui che riconosce la propria responsabilità etica e cosmica. Il riconoscimento avviene con la presa di coscienza della propria esistenza, e pertanto la propria limitatezza, nei confronti dell'Assoluto, ovvero di Allah. La *kebūdī* implica dunque una dialettica tra autonomia e dipendenza: si è veramente sé stessi non quando si nega Dio, ma quando si diviene consapevoli strumenti della Sua volontà⁸. Se la *kebūdī* fonda l'individuo, essa diventa anche il principio di coesione della comunità. L'uomo non è mai monade isolata, bensì nodo di relazioni che si sviluppano all'interno della *ummah*, la comunità dei credenti. La Pace sociale e, di conseguenza, la Pace internazionale, derivano da questa dimensione comunitaria della *kebūdī*: ciascun individuo, realizzando sé stesso, contribuisce all'armonia del tutto.

Nel pensiero di Muhammad Iqbal, la nozione di *ummah* non è mai riducibile a un concetto meramente sociologico o politico, ma rappresenta piuttosto la proiezione universale del principio di *kebūdī*. Se la *kebūdī* esprime l'autorealizzazione dell'individuo in rapporto al divino, la *ummah* ne costituisce la trasfigurazione comunitaria e storica. Essa è, per Iqbal, una comunità etico-spirituale prima ancora che politica, fondata sull'Islām come religione rivelata e sulla legge divina come principio regolativo dell'agire umano⁹. La dimensione profondamente legata al Sé comunitario della *ummah* è particolarmente chiarita da Iqbal nella sesta lezione della raccolta *La ricostruzione del pensiero religioso nell'Islām*, un testo fondamentale per comprendere il pensiero di Iqbal, che raccoglie, con proposito divulgativo, una serie di lezioni. Le lezioni, tenute dal filosofo in India dal 1928 al 1932, erano tese, oltre che alla speculazione accademica, che raggiunge grandi livelli di analisi filosofica e chiarezza, alla diffusione delle idee di riforma e modernizzazione che ci si augurava potessero essere incarnate dai cittadini della nascita India indipendente o Pakistan libero, a seconda che si sostenesse o meno la tesi di uno stato per i musulmani.

⁷ P.A. Fitzpatrick, *Beyond Affliction: Gamoneda and Weil's Contemporary Resonance*, in *Confluencia*, No. 4, 2025.

⁸ M. Iqbal, R. Nicolson (trad.), *Rumuz-i-Bekbudi*, Macmillan, 1953, 19.

⁹ M. Iqbal, S. Lei (trad.), *La ricostruzione del pensiero religioso nell'Islām*, Tawasul Europe, 2018, 173-181.

Nel discorso di Iqbal la *ummah* incarna un'unità universale, capace di superare i limiti delle appartenenze etniche, linguistiche o territoriali. In questa prospettiva, la sua funzione non è quella di erigere barriere identitarie, ma di costituire un orizzonte universale di fraternità e giustizia. Iqbal insiste sul fatto che la vitalità della *ummah* non può essere conservata in forme statiche o tradizionalistiche: essa vive attraverso la creatività, l'*ijtihad*, e la capacità di rinnovamento continuo che mantiene il legame con l'Eterno senza rinunciare a interpretare le esigenze della storia. Proprio sul rapporto su capacità di rinnovamento, di modernizzarsi, e *ummah* è emblematico quanto espresso nella quinta lezione de *La ricostruzione del pensiero religioso nell'Islam*: la *ummah* è il fondamento della realtà di chi abbraccia l'Islām e pertanto deve seguire l'evoluzione storica della modernità e non rifuggirvi.

È importante sottolineare che per Iqbal la *ummah* non si realizza in astratto, ma trova il proprio spazio di incarnazione nelle strutture politiche e giuridiche del mondo musulmano. È in questa chiave che si comprende il suo ruolo di “poeta-filosofo del Pakistan”: la Repubblica Islamica da lui immaginata non rappresentava un nazionalismo circoscritto, ma un primo passo verso la ri-attualizzazione dell'ideale comunitario universale.

La tensione tra individualità, ovvero individuo, *khūdī* e comunità, *ummah*, si risolve così in un'armonia dinamica: il singolo musulmano realizza sé stesso soltanto nella misura in cui partecipa alla vita della comunità, e la comunità acquista forza e senso soltanto attraverso la vitalità dei singoli. In questo senso, la *ummah* diviene il luogo in cui si attua la vocazione alla pace e alla giustizia, che in Iqbal non è mai mera assenza di conflitto, ma espressione della pienezza della vita spirituale.

2. LA KHŪDĪ E LA PACE: UN ITINERARIO MATURO ATTRAVERSO IL QUIETISMO RELIGIOSO MA NON DENTRO A ESSO

È importante sottolineare che la Pace, per Iqbal, non equivale a mera stasi o quietismo. Al contrario, essa è frutto di un dinamismo interiore che porta l'individuo a superarsi costantemente, rinnovando le strutture sociali. In ciò, il pensiero iqbaliano si distingue sia dal fatalismo religioso che dal pacifismo passivo. La vera Pace è una conquista spirituale e politica insieme: essa si manifesta quando le istituzioni riflettono l'ordine divino e tutelano la dignità dei singoli nella comunità, la vera Pace si può ottenere solo dopo un cammino di ricerca, intesa come ricerca politica e ricerca filosofica¹⁰. L'idea di *khūdī* – che, abbiamo notato, letteralmente può tradursi come “Sé” o “Io” — rappresenta il cuore della visione antropologica di Iqbal. Nel *Asrar-e-Khūdī* (*I segreti del Sé*, opera del 1915)¹¹, egli definisce la *khūdī* non come un principio egoistico, ma come il centro spirituale attraverso il quale l'uomo partecipa alla creazione divina. L'essere umano, nel suo pieno sviluppo, non si annulla nel divino ma lo rispecchia attivamente: è un co-creatore, impegnato a trasformare il mondo secondo la legge morale di Dio. Da ciò discende che la Pace, lungi dall'essere un ritiro mistico dal mondo, è il risultato di un processo di armonizzazione tra il Sé umano e il volere divino. Essa non si fonda sull'assenza di conflitto, ma sulla piena realizzazione dell'energia creativa dell'uomo, indirizzata verso il bene comune, poiché il Sé dell'uomo, essendo creato da Allah, tende al bene dell'intero creato. Questa prospettiva si oppone frontalmente al quietismo, poiché Iqbal lo considera una forma di rinuncia alla responsabilità etica. L'immobilismo religioso, secondo il poeta-filosofo, tradisce

¹⁰ M. Iqbal, S. Lei (trad.), *La ricostruzione del pensiero religioso nell'Islām*, cit., 77-79.

¹¹ M. Iqbal, R. A. Nicholson (trad.), *Secrets of the Self*, Sh. Muhammad Ashraf Publisher, 2021.

l'essenza stessa dell'Islām, che è azione, movimento, continua rivelazione e amore per il Creatore. Iqbal scrive che la vita è un atto di conquista costante e che la fede è l'energia che trasforma l'invisibile in realtà¹². In questa visione, la Pace autentica non è la cessazione del movimento, ma la sua direzione morale. L'uomo pacifico, per Iqbal, è colui che ha superato il caos interiore, non colui che si è ritirato dal mondo. La *khudī*, dunque, si configura come un principio di integrazione e superamento. Attraverso l'autodisciplina spirituale, l'individuo rafforza la propria volontà fino a rendersi parte dell'ordine cosmico. La Pace che ne deriva è "attiva": non il risultato di un compromesso, ma di una trasformazione interiore che si riflette nella sfera politica. È questo il punto in cui la filosofia iqbaliana supera la distinzione moderna tra Pace interiore e Pace sociale, riconducendole a un'unica dimensione etico-spirituale. La società, per Iqbal, è il riflesso dell'anima collettiva di una comunità; se la *khudī* individuale è debole, anche la comunità è destinata al disordine, alla *fitna* e alla sottomissione ad un paese più forte.

La visione del cammino di formazione che la *khudī* deve intraprendere per armonizzarsi all'ordine cosmico, che altro non è che la natura divina, emerge con forza anche nel *Javid-Nama* (*Il Libro dell'Eternità*)¹³. In questo lavoro Iqbal descrive il viaggio celeste del poeta verso la conoscenza ultima. Ogni tappa del viaggio rappresenta una prova dell'Io: la vera ascesi consiste nel rimanere saldi nella propria identità spirituale pur attraversando la molteplicità del mondo. Il Sé autentico, illuminato dalla conoscenza divina, non fugge dalla realtà ma la redime. Qui la Pace si manifesta come consapevolezza della propria funzione cosmica: l'uomo diventa strumento di equilibrio tra il divino e il temporale. In questa prospettiva, la Pace non è solo una condizione dell'anima, ma anche un progetto di civiltà. Iqbal insiste sul fatto che l'Islām, inteso come "religione dell'azione", vera e propria ortoprassi, deve tradursi in istituzioni giuste, capaci di garantire la libertà creativa dell'individuo. La libertà, infatti, è il presupposto della Pace: senza di essa, l'ordine si riduce a costrizione e l'armonia a semplice obbedienza. La missione del musulmano non è contemplare l'unità divina, ma incarnarla nella giustizia sociale. In questo senso, il pensiero di Iqbal anticipa una concezione relazionale della Pace, fondata sulla partecipazione e sulla responsabilità, piuttosto che sull'uniformità e la sottomissione. Pace è impossibile senza una relazione concretamente positiva quantomeno con il resto della *ummah*, come d'altronde la relazione con l'altro essere umano è uno dei fondamenti dell'attività cognitiva umana¹⁴.

Da un punto di vista filosofico, la dottrina della *khudī* è anche una risposta alla crisi della modernità del soggetto/credente che Iqbal percepisce acra e straziante per se stesso e per tutti i musulmani. Di fronte all'individualismo occidentale e al collettivismo meccanicista, Iqbal propone una terza via: un individualismo spirituale che si compie solo nella comunità. La Pace, allora, diventa il frutto di una dialettica viva tra libertà personale e ordine comunitario, in cui l'uomo, riconoscendosi come vicario di Dio (*khalīfā*), assume la responsabilità della storia. La tensione verso il progresso e un effettivo salto di qualità della vita umana – sia personale che collettivo – è, per Muhammad Iqbal, la forma più alta di devozione. In questa sintesi tra etica e politica, spiritualità e storia, l'uomo non è semplicemente califfo di Dio, ma è chiamato a diventarlo innalzandosi alle altezze a cui lo chiama Dio¹⁵.

È in questo processo di autoaffermazione disciplinata che la *khudī* si traduce in agency storica, trasformando la spiritualità in forza politica.

¹² M. Iqbal, S. Lei (trad.), *La ricostruzione del pensiero religioso nell'Islām*, cit., 129.

¹³ M. Iqbal, A. Arberry (trad.) *Javid-Nama*, Routledge, 1984.

¹⁴ *Idem*, 23-25.

¹⁵ M. Iqbal, R. A. Nicholson (trad.), *The Secrets of the Self (Asrār-i Khudī)*, Macmillan, 1915, 39-40.

La tensione verso il miglioramento – sia personale che collettivo – è, per Iqbal, la forma più alta di devozione. In questa sintesi tra etica e politica, spiritualità e azione, si rivela la maturità del pensiero iqbaliano. Egli rifiuta tanto l'utopia pacifista quanto il misticismo evasivo, delineando invece una teologia del movimento, in cui la Pace è dinamica, creativa e progressiva. Non si tratta di eliminare il conflitto, ma di sublimarlo in cooperazione, come energia che alimenta la crescita morale. È in questo senso che la Pace diventa, per Iqbal, una “forza di costruzione”: l'esito di un Sé disciplinato, ma aperto al mondo, capace di integrare fede e ragione, contemplazione e azione, come, osservava, era avvenuto in parte in Europa, pur mantenendo una forte critica dell'Occidente materialista¹⁶.

Il pensiero politico di Iqbal è diffusamente espresso oltre che nelle sue lezioni raccolte nel *La ricostruzione del pensiero religioso nell'Islām*, nel *Bang-e-Dara* e nel taccuino personale-zibaldone con il titolo *Stray reflections: the private notebook of Muhammad Iqbal*¹⁷. Nel *Bang-e-Dara*, una raccolta di poemi di Iqbal viene celebrato l'ideale del patriottismo fra musulmani dello stesso paese, un concetto che nella tradizione musulmana è del tutto subalterno a quello della solidarietà religiosa suscitata dall'appartenenza alla *ummah* ma che il modernismo di Iqbal porta in auge. In un poema dal titolo *Patriotism* Iqbal scrive:

In Prophet's command country is something different
 The antagonism among world's nations is created by this alone
 Subjugation as the goal of commerce is created by this alone
 Politics have become bereft of sincerity is by this alone
 The destruction of the home of the weak is by this alone
 God's creation is unjustly divided among nations by it
 The Islamic concept of nationality is uprooted by it¹⁸.

Le parole del poema rappresentano il pensiero di Iqbal e la sua volontà di orientare in tutto e per tutto la vita politica verso la rivelazione di Allah. Tuttavia, è altrettanto chiaro che tutto non debba essere ridotto e appiattito al tradizionalismo e al quietismo delle origini e che debba evolversi verso concetti come quello di nazionalità islamica.

In definitiva, la *khudī* iqbaliana si pone come il principio attraverso cui l'uomo riconquista la propria centralità nel disegno divino, superando sia la passività del mistico sia il cinismo del materialista. La Pace non è più un fine statico, ma un processo continuo di auto-trascendenza, nel quale la libertà individuale si realizza pienamente solo nell'armonia collettiva. È questa, forse, la più alta forma di maturità spirituale che Iqbal propone: un cammino dentro la religione, ma non chiuso nel suo quietismo; un equilibrio tra interiorità e impegno, dove la fede diventa energia trasformativa e la Pace un atto di creazione di un equilibrio prima interno ai paesi e successivamente fra i popoli.

¹⁶ A. Hussain, *Law and Muslim Political Thought in Late Colonial North India*, Oxford University Press, 2022, 172.

¹⁷ M. Iqbal, J. Iqbal (Eds.), *Stray Reflections: A Note-Book of Allama Iqbal*, Sang-e-Meel Publications, 2014.

¹⁸ M. Iqbal, D. J. Matthews (trad.), *Bang-e-Dara*, Iqbal Academy Pakistan, 2008, 17, non essendovi una traduzione italiana ho tradotto il testo:

Nei comandamenti del Profeta, la Nazione è qualcosa di diverso
 L'antagonismo tra le nazioni del mondo è creato solo da questa incomprensione
 La sottomissione come obiettivo del commercio è creata solo da questa incomprensione
 La politica è diventata priva di sincerità solo da questa incomprensione
 La distruzione della casa dei deboli è causata solo da questa incomprensione
 La creazione di Dio è ingiustamente divisa tra le nazioni da questo
 Il concetto islamico di nazionalità è sradicato da questo.

3. IL RUOLO DELL'INTUIZIONE DI MUHAMMAD ALLAMA IQBAL NELL'INDIPENDENZA E IL SUO POSTO NELLE COSTITUZIONI DEL PAKISTAN

L'elaborazione del concetto di *khūdī* non resta confinata alla speculazione filosofica. Essa diventa principio ispiratore di un progetto politico che trova il suo momento culminante nel celebre discorso di Allahabad del 1930, nel quale Iqbal affermava la necessità che i musulmani dell'India costituissero una forma politica autonoma e ne definiva le istituzioni più importanti¹⁹. Non si trattava ancora di chiedere esplicitamente uno Stato separato, quello sarebbe avvenuto a Lahore nel 1940, ma di rivendicare il diritto di una comunità a vivere secondo i propri principi. L'idea di *khūdī* come principio di fondazione della nazione pakistana riflette una tensione tipica del pensiero di Iqbal: quella tra l'assoluto e il contingente, tra l'energia spirituale dell'Io e la necessità di darle una forma storica e collettiva²⁰. In Iqbal, la *khūdī*, come abbiamo visto, non è mera autocoscienza individuale, ma la manifestazione di una volontà creatrice che trova il proprio compimento nell'azione morale e politica. La comunità dei credenti, la *ummah*, abbiamo anche visto, rappresenta perciò il luogo autentico in cui la *khūdī* individuale si riconcilia con la trascendenza, evitando la deriva solipsistica e isolata. Il Pakistan, nella visione di Iqbal, avrebbe dovuto incarnare questa sintesi: un esperimento di civiltà in cui la fede islamica si traduce in prassi giuridica e istituzionale, senza degenerare in teocrazia, e porta alla Pace sociale, nel caso di specie prospettato da Iqbal alla Pace fra indiani induisti e musulmani²¹. Tale progetto si confrontò sin dall'inizio con l'eredità coloniale britannica, che aveva introdotto un diritto di matrice positivista e laicizzata, fondato sulla separazione tra religione e Stato. Con la *Partition* fra India e Pakistan si verificò un evento che diede luogo successivamente ad un necessario tentativo di volgere verso l'Islām l'organismo giuridico neonato. Il Pakistan, infatti, nasceva come stato dei musulmani del Subcontinente e traeva da ciò la sua ragione di esistenza. Il tentativo di "islamizzare" le fonti di diritto pakistano rappresentò però un'operazione di traduzione concettuale complessa: si trattava di coniugare una visione metafisica dell'ordine politico con un modello giuridico di derivazione occidentale cioè l'organismo Stato²². La Costituzione del 1956 segnava la prima concretizzazione di questo sforzo: essa definisce il Pakistan come Repubblica islamica e include, nel Preambolo e nella Parte II, il principio della sovranità appartenente ad Allah, delegata al popolo come sacro deposito²³. Si tentava, in altri termini, di armonizzare il principio iqbaliano della comunità spirituale con il pluralismo politico moderno. Il musulmano del Subcontinente non ha un destino comune e anonimo, ma è chiamato, con il suo Sé, a costruire, partendo dalle ceneri della decolonizzazione, il Pakistan²⁴. Il personaggio di Iqbal è senza dubbio influenzato in questo dal ruolo che la Lega musulmana di Muhammad Ali Jinnah ha inteso conferire al filosofo. Iqbal fu presidente della Lega dalla fine del 1930 al 1931 e, come già accennato fu il punto di unione e cerniera fra l'orientamento delle fazioni politiche affini al modernismo islamico e quelle maggiormente laiche vicine a Muhammad Ali Jinnah. Il ruolo e lo sforzo principale di Iqbal furono quelli di armonizzare la figura del musulmano indiano (inteso come musulmano del Subcontinente) con il destino post-coloniale. Il compito non fu da poco dal momento

¹⁹ N. S. Malik, *The all-India Muslim League and Allama Iqbal's Allahabad address, 1930*, Iqbal Academy Pakistan, 2013.

²⁰ M. Iqbal, S. Lei (trad.), *La ricostruzione del pensiero religioso nell'Islām*, cit.

²¹ M. Asad, *The Principles of State and Government in Islam*, University of California Press, 1961, 37-39.

²² N. Ali, *Delusional States*, Cambridge University Press, 2019.

²³ *Constitution of Islamic Republic of Pakistan 1956*, Preambolo Parte II, https://cci.gov.pk/SiteImage/Misc/files/Constitutions%20of%20Pakistan/Constitution_of_Pakistan_1956.pdf.

²⁴ *Ibidem*.

che non solo vi fu uno scontro ideologico fra le varie anime della Lega, ma si arrivò anche alla violenza politica che si innestò nell'instabilità di natura etnica del neonato Pakistan. Il culmine di tale violenza fu l'attentato terroristico nel quale perse la vita, nel 1951, il Primo ministro Liaquat Ali Khan.

Muhammad Allama Iqbal aveva cercato proprio di risolvere due decenni prima la potenziale tensione che sfociò in questa violenza politica, teorizzando la natura pacifica e foriera di armonia dello sforzo unificativo dei musulmani dell'India. Nel suo discorso del 1930, tenuto ad Allahabad in occasione del convegno annuale della Lega, egli affermava:

Man is not the citizen of a profane world to be renounced in the interest of a world of spirit situated elsewhere. To Islam matter is spirit realizing itself in space and time. Europe uncritically accepted the duality of spirit and matter probably from Mannichaeon thought. Her best thinkers are realizing this initial mistake today, but her statesmen are indirectly forcing the world to accept it as an unquestionable dogma²⁵.

La forza e il ruolo dell'Islām erano quelli di una possente e creativa ondata di decolonizzazione del pensiero politico con la quale si rivendicava il non coinvolgimento nella scissione del pensiero duale conosciuta dall'Occidente colonizzatore e propagata sin dal tempo del manicheismo (secondo Iqbal). Il tema della non-dualità, ricorrente in molte tradizioni filosofiche asiatiche, riemerge nel pensiero di Muhammad Allama Iqbal come elemento di possibile riconciliazione fra tradizioni religiose e filosofiche dell'Asia meridionale, in particolare fra pensiero induista e islamico. In questo senso, l'idea stessa di Pakistan poteva assumere, almeno simbolicamente, il significato di una nuova configurazione politica capace di rielaborare tale eredità spirituale comune.

Per non-dualità si intende qui la possibilità di superare la separazione rigida tra spiritualità e materialità, così come quella tra soggetto osservatore e oggetto osservato. Una frattura che nella tradizione filosofica occidentale si è progressivamente accentuata, anche a partire dalla ricezione tardo-antica del neoplatonismo, contribuendo a separare il riferimento al mondo spirituale dall'ambito dell'esperienza empirica e della conoscenza razionale. In alcune interpretazioni della tradizione cristiana questa distinzione ha favorito una concezione della spiritualità come dimensione autonoma e talvolta distaccata dalla vita materiale, nonostante il presupposto neotestamentario della partecipazione dell'essere umano al corpo di Cristo²⁶. Il pensiero di Iqbal, al contrario, insiste sulla necessità di una ricomposizione dinamica tra dimensione spirituale e azione nel mondo.

Da questo punto di vista appare significativo come la riflessione di Iqbal anticipi una tensione che sarebbe emersa con forza nel pensiero occidentale del secondo Novecento: la difficoltà di conciliare spiritualità, esperienza soggettiva e scienze della mente. In ambito contemporaneo, alcuni tentativi di superare questa frattura sono rintracciabili nella neurofenomenologia proposta da Francisco Varela e sviluppata da Evan Thompson, che mira a integrare l'indagine neuroscientifica con la descrizione fenomenologica dell'esperienza vissuta. Questo approccio, influenzato anche dal dialogo con tradizioni

²⁵ M. Iqbal, N. S. Malik (Eds.) *The All India Muslim League and Allama Iqbal's Allahabad address 1930*, Shirkat Press, 2013, 378; traduzione dell'autore:

L'uomo non è cittadino di un mondo profano a cui rinunciare nell'interesse di un mondo spirituale situato altrove. Per l'Islam, la materia è spirito che si realizza nello spazio e nel tempo. L'Europa ha accettato acriticamente la dualità di spirito e materia, probabilmente a partire dal pensiero manicheo. I suoi migliori pensatori si stanno rendendo conto oggi di questo errore iniziale, ma i suoi statisti stanno indirettamente costringendo il mondo ad accettarlo come un dogma indiscutibile.

²⁶ M. G. Crepaldi, *La carne e il suo altro. Il tornante patristico*, in L. Alici, S. Pierosara (a cura di), *Antropologica. Annuario di studi filosofici. Accogliere la carne. Per una visione integrale della sessualità*, No. 1, 2018, 125-138.

contemplative asiatiche, propone una concezione della coscienza come processo incarnato e relazionale, riaprendo in modo inedito il problema della relazione tra soggetto, esperienza e realtà che pensatori come Iqbal avevano già posto al centro della loro riflessione²⁷.

Il tema delle chance della pacifica convivenza fra musulmani e induisti è affrontato nello stesso discorso poco dopo ed è risolto con la dimostrazione che la nascita dello stato dei musulmani dell'India non può essere che un fattore estremamente positivo in tal senso:

I therefore demand the formation of a consolidated Muslim state in the best interests of India and Islam. For India it means security and peace resulting from the internal balance of power; for Islam an opportunity to rid itself of the stamp that Arabian Imperialism was forced to give it, to mobilize its law, its education, its culture, and to bring them into closer contact with its own original spirit and with the spirit of modern times²⁸.

Pur con queste premesse, tuttavia, l'ideale iqbaliano si scontrò ben presto con la realtà dei fatti: la Costituzione del 1962 rappresentò una fase di razionalizzazione autoritaria, maturata all'indomani dell'avvento al potere del generale Muhammad Ayub Khan con il colpo di Stato del 1958. Essa segnò una cesura profonda rispetto al tentativo, pur ambiguo, di coniugare islamicità e parlamentarismo che aveva caratterizzato la Costituzione del 1956. In nome della stabilità e dell'efficienza, il nuovo assetto costituzionale sacrificò il pluralismo politico e rafforzò in modo decisivo il potere presidenziale, inaugurando una stagione in cui la modernizzazione fu perseguita dall'alto attraverso strumenti tecnocratici e centralizzatori. L'architettura ideologica di questo progetto fu rappresentata dal “*Basic Democracies Order*”, concepito come alternativa al parlamentarismo di tipo occidentale, ritenuto responsabile dell'instabilità e delle lotte fazionarie del primo decennio post-indipendenza. Secondo Ayub Khan, la democrazia non doveva essere intesa come competizione partitica, bensì come partecipazione “organica” delle comunità locali allo sviluppo nazionale. I “*Basic Democrats*”, eletti a livello di villaggio e di distretto, avrebbero dovuto costituire il fondamento di un sistema piramidale di rappresentanza, culminante nel presidente²⁹. In apparenza, si trattava di un tentativo di radicare la legittimità politica nel tessuto sociale, valorizzando le strutture comunitarie tradizionali. In realtà, come dimostrano sia la prassi politica sia l'architettura giuridica del sistema, le “*Basic Democracies*” si rivelarono soprattutto uno strumento di controllo capillare. La partecipazione ai consigli locali era subordinata all'autorizzazione del potere centrale, e l'intero meccanismo funzionava come una rete di mediazione burocratica funzionale al consolidamento del regime. Lungi dal promuovere un autentico decentramento, il sistema rafforzava la dipendenza delle élite locali dal centro, trasformando la “democrazia di base” in una tecnologia di governo. L'impressione di un processo decisionale che nasceva dal basso mascherava, in realtà, una dinamica fortemente verticalizzata, in cui il dissenso era neutralizzato e l'opposizione politica marginalizzata. La Costituzione del 1962 tradusse questo disegno in norme, abolendo il sistema parlamentare e introducendo una repubblica

²⁷ F. J. Varela, E. Thompson, E. Rosch, *La mente nel corpo. Scienze cognitive ed esperienza umana*, Casa Editrice Astrolabio, 2024.

²⁸ M. Iqbal, N. S. Malik (Eds.) *The All India Muslim League and Allama Iqbal's Allahabad address 1930*, cit., 378; traduzione dell'autore:

Chiedo pertanto la formazione di uno Stato musulmano consolidato nel migliore interesse dell'India e dell'Islam. Per l'India significa sicurezza e pace derivanti dall'equilibrio interno del potere; per l'Islam un'opportunità per liberarsi dell'impronta che l'imperialismo arabo è stato costretto a dargli, per mobilitare il suo diritto, la sua istruzione, la sua cultura e per metterli in più stretto contatto con il suo spirito originario e con lo spirito dei tempi moderni.

²⁹ *Constitution of Islamic Republic of Pakistan 1962*, Parte I, Capitolo 3, https://cci.gov.pk/SiteImage/Misc/files/Constitutions%20of%20Pakistan/Constitution_of_Pakistan_1962.pdf.

presidenziale in cui il capo dello Stato concentrava nelle proprie mani funzioni esecutive e legislative. Anche il riferimento all'Islām, pur non scomparendo, venne attenuato: il termine “*islami*” fu inizialmente rimosso dalla denominazione ufficiale dello Stato, a segnalare la volontà di privilegiare una modernità nazionalista e secolarizzata, seppur non apertamente laica. Questo ridimensionamento simbolico dell'islamicità costituzionale indicava una gerarchia di valori in cui l'ordine, lo sviluppo economico e l'efficienza amministrativa prevalevano sulla fedeltà all'ispirazione originaria del Pakistan come comunità fondata su una missione spirituale. Da un punto di vista iqbaliano, tale svolta può essere interpretata come un momento di compressione della *khūdī* collettivo. Nel pensiero di Iqbal, infatti, la vitalità della comunità dipende dalla libertà creativa dell'Io, che si realizza nell'azione morale e nella partecipazione responsabile alla vita pubblica. Il modello di Muhammad Ayub Khan, al contrario, tendeva a ridurre il cittadino a ingranaggio di un progetto di modernizzazione guidato dall'alto, in cui l'obbedienza e la disciplina prendevano il posto dell'iniziativa etica³⁰. Nel tentativo di subordinare l'etica alla ragion di Stato, si restringeva inevitabilmente lo spazio della trascendenza, e con esso quella dimensione spirituale che, per Iqbal, costituisce la fonte stessa dell'energia politica. Il regime di Ayub Khan rivendicava tuttavia una propria legittimità modernizzatrice. Le riforme economiche, l'industrializzazione e l'alleanza strategica con gli Stati Uniti nel contesto della Guerra fredda venivano presentate come prove del successo di una “via pakistana allo sviluppo”. In questo quadro, l'Islām era reinterpretato come fattore di coesione culturale e di disciplina sociale, più che come principio critico capace di orientare l'azione politica verso la giustizia. La religione, in altri termini, veniva funzionalizzata al progetto statale, perdendo quella carica trasformativa che Iqbal aveva visto come essenziale per evitare la cristallizzazione dell'ordine esistente. Ne risultò una modernità islamica di tipo tecnocratico, in cui il richiamo alla tradizione serviva a legittimare un potere fortemente centralizzato. Questo scarto tra ispirazione e prassi generò una tensione latente che sarebbe emersa con forza negli anni successivi, quando l'opposizione politica e i movimenti popolari denunciarono il carattere autoritario del regime e la sua distanza dalle aspirazioni profonde della società. Il crollo del sistema autocratico del Generale Ayub Khan, che venne sostituito da Yahya Khan sull'onda di diffuse proteste di piazza, alla fine degli anni Sessanta mostrò così i limiti di un modello che aveva privilegiato l'ingegneria istituzionale e lo sviluppo economico rispetto alla costruzione di una legittimità morale condivisa.

In conclusione, la stagione della Costituzione del 1962 rappresenta una fase cruciale per comprendere la traiettoria del Pakistan: essa evidenzia come il progetto di tradurre la *khūdī* collettiva in forme istituzionali potesse essere deviato verso una logica di controllo e razionalizzazione autoritaria basata sul controllo della religione da parte del potere. La carta costituzionale voluta dal regime presidenziale di Muhammad Ayub Khan aboliva il sistema parlamentare della precedente esperienza costituzionale del 1956 e concentrava l'autorità nell'esecutivo, introducendo un modello di “democrazia guidata” fondato sul sistema dei “*Basic Democracies*”, attraverso il quale la partecipazione politica veniva filtrata e gerarchizzata³¹. Il tradimento palese dell'ispirazione iqbaliana non fu soltanto il risultato delle ambizioni personali di Ayub Khan, ma l'espressione di una tensione strutturale tra modernizzazione statale e libertà spirituale. Peraltro, Mohammad Ali Jinnah, nel suo breve periodo come Governatore, accentrando a sé alcuni

³⁰ F. Shaikh, *Making sense of Pakistan*, C Hurst & Co Publishers Ltd, 2009, 210-224.

³¹ M. Cheema, *Courting Constitutionalism. The politics of Public Law and Judicial Review in Pakistan*, Cambridge University Press, 2022, 69-71.

poteri aveva forse gettato le basi per questo primo evento traumatico della politica pakistana.

In questo senso, l'esperienza del 1962 conferma che, senza una partecipazione autentica e senza un continuo rinnovamento etico, ogni tentativo di costruire una "modernità islamica" rischia di ridursi a un ordine di facciata, incapace di dare voce alla creatività morale della comunità e di realizzare quella sintesi tra individuo, società e trascendenza che stava al cuore del pensiero di Muhammad Allama Iqbal³².

La Costituzione del 1973, elaborata sotto la guida di Zulfikar Ali Bhutto nel contesto traumatico seguito alla secessione dell'ala orientale, divenuta Bangladesh, rappresenta il tentativo più organico di ricomporre l'identità politica e morale del Pakistan. Essa nasce dall'esigenza di restaurare una coesione nazionale incrinata e di fornire allo Stato una base di legittimità che non fosse soltanto procedurale, ma anche simbolica e valoriale. La carta del 1973 ristabilì infatti il parlamentarismo, ridefinì l'equilibrio federale tra centro e province e reintrodusse un ampio catalogo di diritti fondamentali, segnando una netta discontinuità rispetto alla struttura fortemente presidenziale del 1962.

In questo contesto, la riaffermazione dell'islamicità dello Stato non va letta unicamente come concessione alle forze religiose, bensì come risposta a una crisi di senso: l'Islām viene assunto come orizzonte comune capace di ricostituire la *khūdi* collettiva dopo il fallimento dell'unità nazionale fondata su basi meramente politico-territoriali. L'introduzione che avverrà nel 1985, sotto il governo di Zia, dell'articolo 2a³³, che incorpora la "Objectives Resolution" nel corpo costituzionale, sancisce in modo solenne che la sovranità appartiene ad Allah e che l'autorità dello Stato è esercitata come sacro deposito e come sacra concessione, dal popolo. Questo passaggio riveste un significato profondamente iqbaliano: il potere politico non è concepito come dominio autonomo, ma come responsabilità morale derivante da un ordine trascendente. L'islamizzazione dell'ordinamento giuridico pakistano, peraltro, avvenne in vari passaggi, l'ultimo e coronamento dei quali fu la promulgazione, nel 1988, di un'ordinanza, la *Enforcement of Shari'ah (Revised) Ordinance*, che rendeva la *Shari'a* suprema legge del paese.

Particolarmente rilevanti sono poi gli articoli 227-230, che stabiliscono l'obbligo di conformità delle leggi al Corano e alla Sunna e istituiscono gli organi preposti a garantire tale conformità. L'articolo 227 afferma che tutte le leggi esistenti dovranno essere adeguate ai precetti islamici, mentre l'articolo 228 istituisce il *Council of Islamic Ideology*³⁴, incaricato di fornire pareri al Parlamento e ai governi provinciali. Questo meccanismo rivela il tentativo di istituzionalizzare una forma di *ijtihad* collettivo: non un ritorno statico alla tradizione, ma una mediazione permanente tra rivelazione e modernità. In prospettiva iqbaliana, ciò può essere interpretato come lo sforzo di mantenere vivo il dinamismo della *khūdi* all'interno delle strutture statali, evitando che l'Islam si riduca a mera ideologia di legittimazione.

Al tempo stesso, la Costituzione del 1973 riafferma il parlamentarismo e un ampio catalogo di diritti fondamentali, eredità del costituzionalismo moderno. Ne risulta una costruzione ibrida, in cui elementi liberali e riferimenti islamici convivono in una tensione mai del tutto risolta. Questa ambivalenza riflette il problema di fondo già individuato: la difficoltà di far coincidere un principio metafisico, come quello della *khūdi*, con l'esigenza di governare una società complessa, pluralistica e segnata da profonde fratture

³² A. Fleschenberg, S. Holz, A. Waheed (Eds.), *Pakistan at Seventy-Five: Identity, Governance and Conflict-Resolution in a Post-colonial Nation-State*, Liverpool University Press, 2023, 49.

³³ *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan 1973 as modified up to 2018*, <https://www.pakp.gov.pk/wp-content/uploads/2024/07/Constitution.pdf>.

³⁴ *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan 1973 as modified up to 2018*, <https://www.pakp.gov.pk/wp-content/uploads/2024/07/Constitution.pdf>.

etniche e sociali. L'Islām costituzionale diviene così al tempo stesso fonte di unità simbolica e terreno di conflitto interpretativo.

Le successive islamizzazioni promosse durante il regime di Muhammad Zia-ul-Haq negli anni Ottanta³⁵, pur muovendosi formalmente nel solco della Costituzione del 1973, mostrano come il richiamo all'ordine trascendente possa essere piegato a logiche autoritarie. Lungi dal rafforzare la *khūdī* creativa immaginata da Iqbal, tali politiche hanno spesso prodotto una giuridicizzazione rigida dell'Islām, riducendone la dimensione etica e spirituale. Questo emerge chiaramente anche dalla disamina di Aziz che rammenta come l'islamizzazione forzata del Generale Muhammad Zia-ul-Haq sembrò adattare alcune norme (specialmente quelle penali) ad un'idea di *fiqh* ma finì per allontanare il *Corpus* costituzionale nella sua totalità dal senso di alcune fonti shariatiche³⁶ come il *qiyās* (ragionamento deduttivo). Ovvero si giunse ad una estrema ortodossia che si rifaceva alle fonti direttamente trasmesse a partire dal Profeta. Ciò conferma che nessuna architettura costituzionale, per quanto ispirata, può garantire di per sé la realizzazione del principio: tutto dipende dall'uso politico che il potere ne fa e dalla vitalità morale della comunità³⁷.

4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Nel complesso, la Costituzione del 1973 può essere letta come il punto di massimo avvicinamento storico al progetto iqbaliano, ma anche come la prova dei suoi limiti. Essa incarna l'aspirazione a uno Stato che sia al tempo stesso moderno e radicato nella trascendenza, ma rivela anche quanto sia fragile l'equilibrio tra autorità divina, sovranità popolare e pluralismo sociale. In questo senso, il testo del 1973 non rappresenta un compimento definitivo, bensì una tappa di un processo incompiuto: il tentativo, sempre rinnovato e problematico, di dare forma istituzionale alla *khūdī* collettiva nel Pakistan.

Nel contesto contemporaneo, la *khūdī* assume un valore che trascende il confine pakistano. Di fronte alla crisi dei modelli universalistici e soprattutto di quelli occidentali e all'emergere di nuove identità religiose e culturali, la filosofia di Iqbal offre una terza via: quella di un umanesimo teocentrico, in cui la dignità dell'individuo deriva dalla sua capacità di partecipare al divino, e la comunità trova legittimità solo se orientata alla realizzazione spirituale³⁸. Tale prospettiva permette di rileggere la Pace non come compromesso politico, ma come stato di equilibrio creativo tra l'Io, la comunità e Dio. In questo senso, la *khūdī* non è soltanto una categoria etico-metafisica, ma anche una chiave per comprendere la possibilità di una civiltà della Pace in un mondo frammentato.

L'eredità di Iqbal si misura dunque nel suo potere di ispirazione: più che un modello istituzionale, essa è un principio di movimento. Il Pakistan, con le sue contraddizioni e i suoi fallimenti, testimonia il rischio insito in ogni tentativo di incarnare lo spirito in forme storiche. Ma proprio per questo, l'ideale iqbaliano conserva un valore critico e profetico: ricorda che nessuna legge, nessuno Stato e nessuna costituzione possono dirsi pienamente giusti se non promuovono la crescita spirituale dell'uomo e della comunità.

³⁵ Per l'evoluzione storica, specialmente del periodo relativo alla dittatura del Generale Muhammad Zia-ul-Haq, si veda I. Talbot, *Pakistan: A Modern History*, C Hurst & Co Publishers Ltd, 1999 e, I. Talbot, *Pakistan: A New History*, C Hurst & Co Publishers Ltd, 2015.

³⁶ S. Aziz, *The Constitution of Pakistan. A Contextual Analysis*, Bloomsbury, 2018, 216-224.

³⁷ E. Giunchi, *Pakistan: una storia politica e religiosa*, Carocci, 2026.

³⁸ S. M. H. Zaidi, *Iqbal and the Concept of the Islamic State*, Iqbal Academy Pakistan, 2003.

In tale prospettiva, la visione di Iqbal non si esaurisce nella fondazione del Pakistan, ma continua a interrogare le forme stesse della modernità islamica. Egli rifiuta tanto l'immobilismo tradizionalista quanto la secolarizzazione radicale: ciò che propone è una sintesi dinamica, in cui la *Shari'a* (ovvero i principi che sottendono al diritto islamico) e la ragione moderna dialogano per rinnovare costantemente l'ordine morale e politico. L'idea di "movimento" è qui decisiva: la comunità musulmana, come l'individuo, è chiamata a un incessante processo di auto-trascendimento, di *ijtihad* spirituale e intellettuale. In questa tensione verso l'auto-perfezionamento, Iqbal vede la vera essenza dell'Islām, inteso come forza vitale, non come dogma statico.

Il messaggio di Iqbal, dunque, non si rivolge soltanto al Subcontinente, ma al mondo intero: egli invita a concepire la religione come principio creativo della storia, capace di guidare la libertà umana e soprattutto di costituire una reale realizzazione dell'essere umano, nella sua *khūdī*, senza soffocarlo. Tale visione implica una critica radicale dell'idea occidentale di sovranità assoluta dello Stato, che per Iqbal riduce l'uomo a ingranaggio della macchina politica. Al contrario, la sovranità appartiene solo a Dio, e l'uomo, come suo vicario (*khalīfa*), ha il dovere di attuarla nella giustizia, nella solidarietà e nella libertà interiore.

In questo senso, l'eredità iqbaliana resta un punto di riferimento per ogni progetto politico che voglia coniugare fede e modernità. Essa continua a ricordare che la vera riforma non nasce da leggi o istituzioni, ma da un risveglio dell'anima collettiva. Finché il messaggio di Iqbal sarà compreso in questa chiave dinamica, esso potrà ancora offrire alla *ummah* – e al mondo – un linguaggio di pace, fondato sulla dignità e sulla creatività dell'essere umano.

8 • 1 • 2026



L'AFRICA E LA SVOLTA DEL 1973:

Matteo D'Avanzo, Daniela Melfa, Laura Morreale, Maria Stella Rognoni, Corrado Tornimbeni, L'Africa e la svolta del 1973: l'onda lunga del conflitto arabo-israeliano

Daniela Melfa, Alla prova dell'unità araba: le retrovie maghrebine nella guerra del 1973

Laura Morreale, La cooperazione afro-araba e il conflitto Arabo-israeliano: apice e declino di una convergenza politica (1973-1986)

Matteo D'Avanzo, In bilico tra Israele e Palestina: l'organizzazione dell'unità africana e la Guerra dello Yom Kippur

Corrado Tornimbeni, La lotta di liberazione nelle colonie portoghesi in Africa e la crisi mediorientale del 1973

Maria Stella Rognoni, La "carta israeliana": lo Zaire di Mobutu dalla Guerra di Ottobre alla ripresa delle relazioni diplomatiche bilaterali del 1973

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

8 • 1 • 2026



**L'Africa e la svolta del 1973: l'onda lunga
del conflitto arabo-israeliano**

Matteo D'Avanzo, Daniela Melfa, Laura
Morreale, Maria Stella Rognoni, Corrado
Tornimbeni

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

L'Africa e la svolta del 1973

L'AFRICA E LA SVOLTA DEL 1973: L'ONDA LUNGA DEL CONFLITTO ARABO-ISRAELIANO

AFRICA AND THE 1973 TURNING POINT: THE LONG TIDE OF THE ARAB-ISRAELI CONFLICT

Matteo D'Avanzo, Daniela Melfa, Laura Morreale, Maria Stella Rognoni, Corrado Tornimbeni*

 ORCID: MD 0009-0008-1666-5900 DM 0000-0002-3252-5499 LM 0009-0005-9333-7992 MSR 0000-0003-2000-9152 CT 0000-0002-4877-6209

La guerra dello Yom Kippur del 1973 è solitamente interpretata come un conflitto regionale dagli effetti su scala mondiale: lo shock petrolifero, il riassetto della diplomazia statunitense in Medio Oriente, la ridefinizione dei rapporti di forza nella Guerra fredda. Tuttavia, la prospettiva qui assunta è quella, ancora poco esplorata, dell'Africa che sperimenta, proprio negli anni Settanta, l'avvio di una fase di crescente agentività nell'arena internazionale¹. Come dimostrano i contributi di questo fascicolo – risultato di una riflessione avviata dagli autori nel giugno del 2023, in occasione della conferenza annuale della Società italiana di storia internazionale – una parte cruciale della storia che seguì quell'ottobre rimane situata nel continente africano. In Africa si produssero conseguenze politiche, economiche e diplomatiche di lungo periodo, spesso marginalizzate nella storiografia internazionale. Il presente fascicolo nasce precisamente dal bisogno di riformulare questa geografia della guerra del 1973, assumendo l'Africa non più come recettore passivo di influenze esterne, ma come spazio generativo di strategie politiche e diplomatiche, caratterizzato da pluralità, autonomia di iniziativa e incisività nel contesto internazionale, nonché snodo decisivo della ridefinizione della solidarietà anticoloniale.

La rottura delle relazioni diplomatiche con Israele da parte della maggioranza degli stati africani – formalizzata attraverso l'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA) – rappresentò la manifestazione visibile di processi più profondi, già ampiamente maturati durante gli anni Sessanta. Matteo D'Avanzo, in *In bilico tra Israele e Palestina: l'Organizzazione dell'Unità Africana e la guerra dello Yom Kippur*, mostra come la cesura del 1973 derivi da un intreccio di dinamiche strutturali che coinvolgevano l'evoluzione del discorso panafricano, la competizione libica in Africa orientale e le diverse necessità geopolitiche interne ai regimi africani. La guerra del Kippur, lungi dall'essere causa unica della decisione africana, agì dunque come evento rivelatore, acceleratore di tensioni accumulate. Sul piano delle politiche nazionali, la relazione tra Tel Aviv e i governi africani si trasformò in uno spazio di manovra per le diverse élite autoritarie alla ricerca di risorse, per un riconoscimento internazionale e protezione militare. Lo evidenzia con particolare acutezza Maria Stella

* Matteo D'Avanzo è dottorando in Storia presso Scuola Normale Superiore (ror: 03aydme10); Daniela Melfa è professoressa ordinaria di Storia e Istituzioni dell'Africa all'Università di Messina (ror: 05ctdxz19); Laura Morreale è dottoressa di ricerca in Storia e istituzioni dell'Africa presso l'Università di Perugia (ror: 00x27da85); Maria Stella Rognoni è professoressa associata di Storia e Istituzioni dell'Africa presso l'Università di Firenze (ror: 04jr1s763); Corrado Tornimbeni è professore associato di Storia e Istituzioni dell'Africa presso l'Università di Bologna (ror: 01111rn36). Il testo è stato referato internamente a cura della Direzione. Corresponding author: Matteo D'Avanzo, matteo.davanzo@sns.it

¹ A. Alao, *A New Narrative for Africa. Voice and Agency*, Routledge, 2020.



Rognoni, in *La carta israeliana: lo Zaire di Mobutu dalla guerra di ottobre alla ripresa delle relazioni diplomatiche bilaterali, 1973-82*, che analizza il caso dello Zaire di Mobutu, dove la cosiddetta “carta israeliana” fu giocata prima come strumento di rottura e quindi come leva per una successiva riapertura diplomatica nel 1982. L'articolo mette in luce la razionalità strategica e l'abilità manovriera delle élite africane, spesso ridotte dalla storiografia a meri soggetti di pressioni esterne.

La dimensione transnazionale della solidarietà afro-araba costituisce un altro fertile terreno di indagine. Ancora più che in passato, movimenti popolari, leadership e istituzioni sovranazionali del continente consideravano la Palestina come una causa paradigmatica dell'antimperialismo. Ciò fu particolarmente evidente in Nord Africa, dove la guerra mise alla prova tanto la retorica unitaria araba quanto la fragilità delle convergenze interstatali. Come mostra Daniela Melfa in *Alla prova dell'unità araba: le retrovie maghrebine nella guerra del 1973*, l'unità maghrebina attivata nell'ottobre 1973 si nutriva di un potente immaginario di fratellanza araba, ma non impedì ai governi di perseguire interessi di sicurezza e priorità nazionali divergenti, tanto sul piano della partecipazione militare quanto su quello della diplomazia energetica e delle campagne di informazione. La guerra diviene così un test cruciale per la sopravvivenza politica del panarabismo nella fase post-nasseriana. Parimenti significativa fu la dimensione multilaterale. L'articolo di Laura Morreale, *La cooperazione afro-araba e il conflitto arabo-israeliano: apice e declino di una convergenza politica (1973-1986)*, colloca le reazioni al conflitto del 1973 nel quadro più ampio della cooperazione Sud-Sud e della costruzione di un fronte politico afro-arabo, capace di catalizzare i proventi delle risorse petrolifere verso le richieste africane di sviluppo. Tuttavia, la cooperazione istituzionalizzata tra OUA e Lega Araba emersa sull'onda della guerra si rivelò presto attraversata da asimmetrie strutturali e conflitti interni: la questione israeliana si impose come uno dei principali fattori di tensione e, nel medio periodo, di declino del progetto stesso.

Un ulteriore livello di analisi è offerto da Corrado Tornimbeni in *La lotta di liberazione nelle colonie portoghesi in Africa e la crisi mediorientale del 1973*, che sposta lo sguardo sulle colonie portoghesi ancora impegnate in guerre d'indipendenza. Qui, la guerra del 1973 contribuisce a ricomporre i nessi tra crisi economica globale, rigidità coloniale europea e internazionalizzazione delle lotte armate. In questa prospettiva, l'articolo sottolinea come i movimenti di liberazione africanizzati maturassero strategie diplomatiche autonome, capaci di utilizzare la crisi mediorientale per legittimare la propria causa e ampliare la rete dei propri sostenitori internazionali. Il teatro africano non fu dunque soltanto luogo di proiezione di interessi altrui, ma produttore di dinamiche politiche che fecero implodere l'ordine coloniale europeo.

L'“onda lunga” del 1973, dunque, non si esaurisce nell'immediato dopoguerra del Kippur, ma attraversa le trasformazioni del continente nei decenni successivi. Le scelte compiute allora continuano a sedimentare nella memoria istituzionale e nei lessici politici africani, con un impatto su diversi fenomeni contemporanei: i posizionamenti nelle organizzazioni internazionali, il rapporto tra attori arabi e africani nel Mediterraneo allargato, il ruolo di Israele in Africa sub-sahariana e l'eredità politica dei discorsi anticoloniali. Comprendere la guerra del 1973 da una prospettiva africana significa dunque ricostruire una genealogia materiale e discorsiva della politica postcoloniale, in cui il Sud globale emerge per la capacità di produrre e rinegoziare senso e potere dentro la storia globale del secondo Novecento.

Gli articoli raccolti in questo numero affrontano tale snodo da angolazioni complementari, utilizzando un'ampia gamma di fonti primarie multilingui (documentazione OUA, Lega Araba e Nazioni Unite, archivi israeliani, portoghesi, statunitensi e tunisini, stampa maghrebina, rapporti multilaterali) e con un ventaglio metodologico che unisce storia delle relazioni internazionali, storia economica e storie d'area.

Il filo conduttore che attraversa i contributi è un'analisi della guerra non semplicemente come crisi, ma come momento di co-produzione storica nel quale gli stati, i movimenti e le istituzioni del continente africano ridefinirono le proprie priorità, contribuirono a plasmare le retoriche di solidarietà transnazionale e ne vissero, negli anni successivi, le trasformazioni e gli arretramenti. L'obiettivo comune è restituire la pluralità dei livelli – statale, transnazionale e movimentista – su cui si articolò la capacità di azione africana e illuminare le dinamiche che sostennero e, successivamente, ridimensionarono l'ideale antimperialista e la solidarietà afro-araba nella congiuntura post-1973.

8 • 1 • 2026



**Alla prova dell'unità araba: le retrovie
maghrebine nella guerra del 1973**

Daniela Melfa

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

L'Africa e la svolta del 1973: l'onda lunga del conflitto arabo-israeliano

ALLA PROVA DELL'UNITÀ ARABA: LE RETROVIE MAGHREBINE NELLA GUERRA DEL 1973

THE MAGHREBI REAR IN THE 1973 WAR: A LITMUS TEST FOR ARAB UNITY

*Daniela Melfa**

 ORCID: DM 0000-0002-3252-5499

ABSTRACT

[It.] A dispetto della distanza dai fronti di guerra egiziano e siriano, i paesi maghrebini presero posizione nella guerra arabo-israeliana dell'ottobre 1973 schierando forze militari (Marocco, Algeria, Tunisia), esercitando pressioni economiche e diplomatiche, mobilitando l'opinione pubblica. Il contributo esamina, a partire dal punto di vista del Maghreb, la congiuntura del 1973 quale banco di prova del panarabismo rivisitando la periodizzazione *ad quem* del nazionalismo arabo. La spinta solidale e unitaria registratasi nel Maghreb nel corso della guerra e le pregresse iniziative di unificazione maghrebina sono messe a raffronto, da una parte, con le agende politiche statuali informate a pragmatismo e ragion di stato e, dall'altra con l'ideologia del terzomondismo che sussumeva la causa arabo-palestinese nel proprio registro discorsivo. Le fonti primarie e secondarie consultate – frammenti di archivi, stampa e letteratura coeva, discorsi alle Nazioni Unite, memorialistica – consentono di seguire da vicino il dispiegarsi della fase discendente del nazionalismo arabo mostrando la sfasatura tra la forza del sentimento e la validità del progetto politico.

Parole chiave: Panarabismo – Maghreb – conflitto arabo-israeliano – guerra di ottobre 1973 – Terzomondismo.

[ENG.] Despite their distance from the Egyptian and Syrian war fronts, Maghrebi countries took a stand in the Arab-Israeli war of October 1973 by deploying military forces (Morocco, Algeria, Tunisia), exerting economic and diplomatic pressure, and mobilising public opinion. This contribution examines, from the Maghreb's point of view, the crisis of October 1973 as a litmus test of pan-Arabism, revisiting the *ad quem* periodisation of Arab nationalism. The surge of solidarity and unity in the Maghreb during the war and previous undertakings for Maghrebi unification are compared, on the one hand, with state political agendas informed by pragmatism and reasons of state and, on the other, with the ideology of Third Worldism, which subsumed the Arab-Palestinian cause into its own discourse. The primary and secondary sources consulted – fragments of archives, contemporary press and literature, speeches at the United Nations, memoirs – allow us to follow the unfolding decline of Arab nationalism, showing the gap between the strength of sentiment and the viability of the political project.

Keywords: Pan-Arabism – Maghreb – Arab-Israeli conflict – 1973 October War – Third Worldism.

*Professoressa ordinaria di Storia e Istituzioni dell'Africa, Università degli Studi di Messina (ROR: 05ctdxz19). agatadaniela.melfa@unime.it
Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco.



SOMMARIO: 1. Preambolo: il 1973 nella cronologia del nazionalismo arabo. 2. Forze armate e controinformazione. 3. Petrolio e diplomazia. 4. Ottobre 1973: apogeo dell'unità araba? 5. Conclusioni.



1. PREAMBOLO: IL 1973 NELLA CRONOLOGIA DEL NAZIONALISMO ARABO

Alla fine del novembre 1973 il marocchino Ali Yata, segretario generale del Partito della Liberazione e del Socialismo, si rammaricava con i dirigenti del Partito Comunista Italiano per il rinvio della celebrazione del trentennale del Partito Comunista Marocchino, fondato nel novembre 1943, a causa degli avvenimenti in Medio Oriente che persino in Marocco, all'estremità occidentale del mondo arabo-islamico, avevano mobilitato ogni energia¹. A dispetto della distanza dai fronti di guerra egiziano e siriano, Marocco, Algeria, Tunisia e Libia intervennero – chi con prontezza, chi con ritrosia – nella quarta guerra arabo-israeliana in nome della solidarietà arabo-islamica. Il posizionamento maghrebino nella guerra del 1973 e l'unità araba in questa fase storica sono tematiche poco esplorate dalla storiografia sul conflitto arabo-israeliano e sul nazionalismo arabo. Ponendosi all'intersezione di questi due filoni, il presente contributo passa in rassegna la catena di eventi occorsi nella prima metà degli anni Settanta per collocare il 1973 nella parabola del nazionalismo arabo.

Il dibattito sul nazionalismo arabo investe un ampio arco temporale poiché le radici del fenomeno affondano nel movimento culturale di rinascita (*nahda*), emerso a fine Ottocento nelle province arabe dell'impero ottomano². La storiografia ha rivolto crescente attenzione alla fase successiva alla Prima guerra mondiale quando le spinte all'unità politica si intensificarono, non da ultimo in reazione al dominio europeo e alla strategia di *divide et impera* delle autorità mandatarie³. L'esperimento costituzionale-liberale del Congresso arabo-siriano⁴ e la guerra franco-siriana del 1920 si inscrivono nel quadro della rivendicazione di una Grande Siria, comprendente la Palestina, denominata ancora “Siria meridionale” all'epoca della rivolta del 1936-1939 in Palestina⁵. Nel periodo tra le due guerre la Palestina divenne un catalizzatore del nazionalismo arabo in quanto si riteneva che l'unità araba dipendesse dalla sua liberazione⁶. Il congresso di Gerusalemme del 1931 e i successivi congressi panarabi comprovano l'esistenza di connessioni che, come rileva Martin Thomas, allarmavano i servizi di intelligence europei⁷. L'ideolo-

¹ «Les événements du Moyen-Orient ont mobilisé tous nos efforts». Lettera di Ali Yata al Comitato Centrale del Partito Comunista Italiano, Casablanca, 29 novembre 1973, Fondazione Gramsci, Archivio Partito Comunista Italiano, Sezione Esteri, 1973 Marocco, b. 221, f. 285.

² E. Tauber, *The Emergence of the Arab Movements*, Frank Cass, 1993.

³ C. Schayegh and A. Arsan, *Introduction*, in C. Schayegh and A. Arsan (Eds.), *The Routledge Handbook of the History of the Middle East Mandates*, Routledge, 2015, 11.

⁴ E.F. Thompson, *Justice Interrupted. The Struggle for Constitutional Government in the Middle East*, Harvard University Press, 2013.

⁵ L. Parsons, *Rebels without borders: Southern Syria and Palestine, 1919–1936*, in C. Schayegh and A. Arsan (Eds.), *The Routledge Handbook of the History of the Middle East Mandates*, cit., 395-407.

⁶ B. al-Nafi, *Arabism, Islamism and the Palestine Question, 1908–1941. A Political History*, Ithaca, 1998, 293.

⁷ M. Thomas, *Empires of intelligence. Security Services and Colonial Disorder after 1914*, University of California Press, 2008, 241.

gia nazionalista araba ricevette un impulso supplementare dalle politiche educative, implementate esemplarmente in Iraq negli anni Venti da Sati' al-Husri, portavoce di spicco dell'unità araba⁸.

La nascita degli stati-nazione – espressione di un nazionalismo territoriale che si combinava con forme trans-frontaliere di lealtà politica⁹ – avvalorò, agli occhi dei contemporanei europei, il carattere embrionale del panarabismo, un'arma spuntata in mani inesperte, con un flebile radicamento in Nord Africa «where authentic Arabs are so few and far between»¹⁰. Il Maghreb, invero, rivestì un ruolo periferico nell'evoluzione in corso, con l'eccezione dei nazionalisti libici in esilio che parteciparono ai consessi regionali¹¹ e iniziarono ad articolare le loro rivendicazioni in una cornice panaraba¹². Cionondimeno, manifestazioni di solidarietà ai palestinesi si registrarono nel Nord Africa francese, se è vero che in Algeria nel 1938 le autorità coloniali monitoravano regolarmente, per ragioni di sicurezza, la circolazione di notizie riguardanti la Grande rivolta araba del 1936-1939, che ebbe un effetto propulsivo sul nascente nazionalismo algerino¹³.

Se la fondazione della Lega Araba nel 1945 rappresentò un passaggio istituzionale cruciale, il nazionalismo arabo si rafforzò come movimento rivoluzionario di massa negli anni Cinquanta e Sessanta con il baathismo e, soprattutto, il nasserismo¹⁴. La parabola del nasserismo è legata a doppio filo agli sviluppi in Palestina in quanto l'ideologia unitaria emerse in risposta al sionismo e alla nascita dello Stato di Israele¹⁵. Secondo la periodizzazione convenzionale, il momento di gloria del nasserismo si colloca nel biennio 1956-1958 con la nazionalizzazione del canale di Suez e poi l'unione di Egitto e Siria nella Repubblica Araba Unita seguita dal rovesciamento della monarchia in Iraq¹⁶, mentre la disfatta araba nella Guerra dei sei giorni rappresenta «the Waterloo of pan-Arabism»¹⁷, con la conseguente iscrizione del 1973 nella fase *postmortem*, per dirla con Adeed Dawisha, del panarabismo¹⁸.

L'intento di questo contributo è quello di interrogarsi sul punto di caduta del nazionalismo arabo in considerazione del fatto che, agli occhi dei contemporanei, la presenza al fronte di undici nazionalità arabe del Maghreb e del Mashreq era segno della rinascita «[du] vieux rêve unitaire des Arabes»¹⁹, la prova che la nazione araba fosse «une entité indissoluble» accomunata da un destino condiviso²⁰. Come interpretare allora la spinta solidale e unitaria «sans précédent»²¹ emersa al momento dello scoppio delle ostilità? In linea con quanto evidenziato da Mohammad-Mahmoud Ould Mohamedou, è riscontrabile una

⁸ W.L. Cleveland, *The Making of an Arab Nationalist: Ottomanism and Arabism in the Life and Thought of Sati' Al-Husri*, Princeton University Press, 1972.

⁹ «Syrian and Arab, Iraqi and Arab, Egyptian and Arab, and so forth, without the one detracting from the force or the incidence of the other, representing two enfolded horizons of polity». A. Al-Azmeh, *Nationalism and the Arabs*, in *Arab Studies Quarterly*, No. 1/2, 1995, 11.

¹⁰ R.G. Woolbert, *Pan Arabism and the Palestine Problem*, in *Foreign Affairs*, No. 2, Jan. 1938, 313; 320.

¹¹ B. al-Nafi, *Arabism, Islamism and the Palestine Question, 1908–1941*, cit., 280.

¹² A. Baldinetti, *The Origins of the Libyan Nation: Colonial Legacy, Exile and the Emergence of a New Nation-State*, Routledge, 2010, 102-107.

¹³ A. Asseraf, *Electric News in Colonial Algeria*, Oxford University Press, 2023, 168-180.

¹⁴ I. Gershoni, *Rethinking the Formation of Arab Nationalism in the Middle East, 1920-1945. Old and New Narratives*, in J. Jankowski and I. Gershoni (Eds.), *Rethinking Nationalism in the Arab Middle East*, Columbia University Press, 1997, 3. R.S. Humphreys, *Between Memory and Desire. The Middle East in a Troubled Age*, University of California Press, 1999, 64.

¹⁵ E.G.H. Joffé, *Arab Nationalism and Palestine*, in *Journal of Peace Research*, No. 2, 1983, 164.

¹⁶ R.S. Humphreys, *Between Memory and Desire*, cit., 62.

¹⁷ F. Ajami, *The End of Pan-Arabism*, in *Foreign Affairs*, No. 2, Winter, 1978, 357.

¹⁸ A. Dawisha, *Arab Nationalism in the Twentieth Century. From Triumph to Despair*, Princeton University Press, 2013.

¹⁹ S. Frangé, *Dans les pays arabes, mythes brisés, aspiration unitaire renforcée, idéologies clarifiées*, in *Le Monde diplomatique*, No. 236, novembre 1973, 6.

²⁰ R. Sadmi, *Si les Arabes voulaient...*, in *Révolution africaine*, No. 508, 16-22 novembre 1973, 15.

²¹ *Front arabe: aucune faille*, in *Révolution africaine*, No. 507, 9-15 novembre 1973, 8.

sfasatura tra la durevole forza del sentimento e la realizzabilità concreta del progetto politico panarabo²². Adeed Dawisha opportunamente distingue l’“arabismo” come referente identitario dal “nazionalismo arabo”, un progetto politico avente come obiettivo ultimo l’unità araba e la creazione di uno stato arabo unitario²³. Anche se la retorica rimase ancorata alla “sacra” causa palestinese, oltretutto funzionale alla legittimazione delle leadership²⁴, discrepanze affiorarono di fronte ad altre priorità dell’agenda politica. Se il richiamo alla nazione araba era risuonato con forza nel corso degli eventi bellici, il seguito rivela da una parte la rilevanza degli interessi nazionali, dall’altra l’inserimento della causa arabo-palestinese nel registro discorsivo più ampio del terzomondismo.

Il contributo dei paesi maghrebini al conflitto arabo-israeliano non si limitò alla guerra guerreggiata ma si dispiegò nell’ambito dell’informazione (secondo paragrafo), dell’economia – con l’arma del petrolio – e della diplomazia (terzo paragrafo). Al fine di valutare se le idee di nazione e fratellanza araba avessero esaurito la propria valenza in termini di progettualità politica per essere confinate al rango di miti e slogan²⁵, le vicende del 1973 sono inquadrare in una sequenza di iniziative all’insegna dell’unità maghrebina e araba e in relazione a forme di solidarietà alternative (quarto paragrafo). Cronache, editoriali e reportage, interviste pubbliche e discorsi in sedi istituzionali, memorialistica e letteratura coeva puntellano la ricostruzione qui proposta che privilegia la prospettiva del Maghreb. Le fonti primarie e secondarie consultate per lo più in biblioteche tradizionali²⁶ e digitali²⁷ relative a Marocco, Tunisia, Libia e, soprattutto, Algeria restituiscono l’atmosfera effervescente dell’epoca. Il rilievo assegnato al periodico dell’organo del Fronte di Liberazione Nazionale (FLN) algerino, *Révolution africaine*, con una rassegna puntuale dei numeri del 1973-1974, risponde a un tentativo di seguire fatti e interpretazioni dalla posizione strategica dell’Algeria.

2. FORZE ARMATE E CONTROINFORMAZIONE

Dopo la disfatta del 1967 le autorità egiziane puntarono su una strategia di negazione e inganno dell’avversario avvalendosi di servizi di intelligence potenziati²⁸, mentre preparavano il terreno per un ampio spiegamento di forze. Nel corso di una visita nel febbraio 1972, il capo di stato maggiore egiziano, generale Saad al-Shazly, informò preventivamente le autorità algerine e marocchine dell’intenzione di lanciare un’operazione contro Israele per recuperare il Sinai e ne ottenne la disponibilità a schierare le rispettive forze armate. Sebbene il presidente Houari Boumediène (1965-1978) non fosse stato informato correttamente della tempistica, l’Algeria, che sin dall’epoca di Ben Bella aveva accolto affiliati di al-Fatah e dell’Organizzazione per la Liberazione della Palestina (OLP) per fornire loro addestramento militare²⁹,

²² M.-M.O. Mohamedou, *The rise and fall of pan-Arabism*, in E. Fiddian-Qasbiyeh, P. Daley (eds.), *Routledge Handbook of South-South Relations*, Routledge, 2019, 174.

²³ A. Dawisha, *Arab Nationalism in the Twentieth Century*, cit., 8.

²⁴ A.R. Takriti, *Monsoon Revolution. Republicans, Sultans, and Empires in Oman 1965-1976*, Oxford University Press, 2013, 234.

²⁵ F. Ajami, *The End of Pan-Arabism*, cit., 364.

²⁶ La Biblioteca Amilcar Cabral di Bologna per alcuni numeri di *Révolution africaine* e *Le monde diplomatique*; la Bibliothèque Les Glycines Centre d’études diocésaine di Algeri per la collezione completa di *Révolution africaine*; la Bibliothèque nationale de France per il resoconto del corrispondente di guerra Mohamed El Iraqui, *Sinai. Séquences marocaines*, Éditions Somaded, 1975.

²⁷ United Nations Digital Library Nazioni Unite; Chapman University Digital Commons.

²⁸ O.L. Sirrs, *A History of the Egyptian Intelligence Service. A history of the mukhabarat, 1910–2009*, Routledge, 2010, 125-135.

²⁹ M.M. Laskier, *Israel and the Maghreb at the Height of the Arab-Israeli Conflict: 1950s–1970s*, in *Middle East Review of International Affairs*, No. 2, June 2000, 102.

inviò al fronte egiziano una brigata corazzata e forze ausiliarie di dimensioni minori³⁰, congiuntamente ad artiglieria e circa 100 aerei MiG, che furono distrutti durante la prima fase della guerra, mentre rimasero inutilizzati 75 carri armati medi T-34 e T-54/55 predisposti tardivamente³¹. Algeri, inoltre, versò 200 milioni all'Unione Sovietica per finanziare apparecchiature militari destinate all'Egitto e alla Siria³² e inviò al fronte delle équipes mediche³³. Alla prova dei fatti Hassan II si trovò in difficoltà non essendo operativa la squadra di cacciabombardieri dopo l'arresto dei piloti di F-5 implicati nel tentativo di colpo di stato del 16 luglio 1972. Cionondimeno, un contingente, sbarcato a Latakia a giugno in risposta alla richiesta di soccorso del ministro degli Esteri siriano, venne dispiegato immediatamente sul fronte di guerra, mentre una brigata di fanteria motorizzata partì per il Sinai assicurando un totale di 5.500 uomini³⁴. Il nome ufficiale del contingente marocchino era *Expédition Marocaine pour la Défense de la Patrie Arabe* (EMDPA). La partecipazione della Tunisia fu modesta, con un reggimento di fanteria di un migliaio di uomini, e tardiva, essendo state le forze dispiegate verosimilmente dopo il cessate il fuoco³⁵. In Libia Mu'ammar Gheddafi (1969-2011) accolse con disappunto l'apertura delle ostilità, non essendo stato consultato anticipatamente nonostante il paese fosse unito a Egitto e Siria nella Federazione delle repubbliche arabe³⁶, che attribuiva al Consiglio presidenziale, l'organo di direzione politica della Federazione, la revisione e il coordinamento della politica estera³⁷. Avviato con la firma della Carta di Tripoli il 27 dicembre 1969 da parte di Gamal Abdel Nasser (1956-1970), Ja'far Nimeyri (1969-1985) e Gheddafi, leader risolutamente filoegiziani (e filonasseriani) appena saliti al potere in Sudan e Libia, il progetto di unione – nel quale non figurava più il Sudan ed era stata inclusa la Siria – era approdato, a inizio settembre 1971, all'approvazione referendaria e alla proclamazione ufficiale, con la piena adesione del nuovo presidente egiziano Anwar Sadat (1970-1981). Arroccandosi in una posizione di contestazione, la Libia non partecipò allo sforzo bellico, pur consentendo il posizionamento e il transito di truppe dei paesi vicini. L'inasprimento dei rapporti con Sadat indusse Gheddafi, fautore convinto del panarabismo, a spostare l'asse delle proprie iniziative di integrazione verso occidente (cfr. infra)³⁸. La solidarietà attiva dei vertici politici era sostenuta da un'ondata di entusiasmo popolare³⁹ che portò ad aderire convintamente alle raccolte di sangue, medicinali, viveri e denaro. In Marocco la risposta all'appello del re Hassan II all'arruolamento volontario⁴⁰ suscitò l'allarme della CIA che paventò il rischio di attacchi alle basi americane in Marocco e persino il rovesciamento della monarchia in caso di allineamento agli Stati Uniti⁴¹.

Lo sforzo bellico era accompagnato da un'intensa attività di informazione, o controinformazione,

³⁰ J. Abadi, *Algeria's Policy toward Israel: Pragmatism and Rhetoric*, in *Middle East Journal*, No. 4, 2002, 627.

³¹ *Idem*, 625.

³² *Idem*, 627.

³³ AA.VV., *Le Maghreb et la guerre d'octobre*, in *Monde arabe*, No. 60, 1973, 6. L'articolo è suddiviso in sezioni dedicate all'Algeria (N. Grimaud, 5-9), alla Libia (H. Mammeri, 9-11), al Marocco (A. El Khattabi, J.F. Thibault, 11-14) e alla Tunisia (E. Sterner, 15-17).

³⁴ *Idem*, 12; L. Touchard, *Guerre du Kippour: quand le Maroc et l'Algérie se battaient côte à côte*, in *Jeune Afrique*, 7 novembre 2013, <https://www.jeuneafrique.com/167404/politique/guerre-du-kippour-quand-le-maroc-et-l-alg-rie-se-battaient-c-te-c-te/>.

³⁵ AA.VV., *Le Maghreb et la guerre d'octobre*, cit., 16.

³⁶ *Idem*, 9-10.

³⁷ P.K. Bechtold, *New Attempts at Arab Cooperation: The Federation of Arab Republics, 1971-?*, in *Middle East Journal*, No. 2, 1973, 152-172.

³⁸ D. Vandewalle, *Libya since 1969. Qadhafi's Revolution*, Palgrave Macmillan, 2008, 179-180.

³⁹ «[L]a guerre d'octobre [...] a provoqué une vague d'enthousiasme à travers toute l'Algérie». R. Sadmi, *L'Algérie et le monde arabe. Solidarité effective et coopération multiforme*, in *Révolution africaine*, No. 541, 5-11 juillet 1974, 24-25.

⁴⁰ Una foto dei volontari in fila per arruolarsi il 9 ottobre 1973 è disponibile sul sito della Chapman University Digital Commons (https://digitalcommons.chapman.edu/upi_arab_israeli_conflict/114/).

⁴¹ L. Touchard, *Guerre du Kippour: quand le Maroc et l'Algérie se battaient côte à côte*, in *Jeune Afrique*, cit.

e propaganda, volta a fornire una versione degli avvenimenti reputata obiettiva a fronte della parzialità dell'informazione europea⁴². *Révolution africaine* sottolineava la necessità di svincolarsi dall'intermediazione dei media occidentali per acquisire e veicolare notizie in autonomia, candidandosi implicitamente a raggiungere un pubblico francofono al di fuori del paese⁴³. L'Algeria primeggiava nell'appoggio incondizionato ai palestinesi e nell'ostilità contro Israele, reiteratamente definito "entità sionista" e agente dell'imperialismo, nell'intento di associarlo a interessi prevaricatori esterni⁴⁴. L'uso poi del virgolettato per "Israele" e la parola "stato" (di Israele) era un evidente segno di disconoscimento. Sostenere la lotta palestinese per l'indipendenza nazionale si adattava molto bene alla filosofia rivoluzionaria del regime⁴⁵, che aveva gioco facile ad accostare le "colonie" ebraiche in Palestina alla colonia di popolamento francese in Algeria e la resistenza palestinese alla guerra di liberazione del FLN contro il colonialismo francese (1954-1962)⁴⁶.

La popolazione araba stava con gli occhi puntati sull'evoluzione dei combattimenti in Medio Oriente, finalmente riscattata dall'umiliazione del 1967⁴⁷. Corrispondenti di guerra, come Mohamed El Iraqui in Egitto per il quotidiano marocchino *Le matin*⁴⁸ e R. Sadmi per il settimanale *Révolution africaine* a Damasco, assicuravano la copertura mediatica. La serie di fotografie a corredo dei reportage contribuiva a sollevare il morale esaltando, a testimonianza del valore dei soldati arabi, i successi militari iniziali, in particolare l'occupazione del Monte Hermon, punto di osservazione strategico all'estremità settentrionale del fronte siriano, e del Canale di Suez. Di contro, immagini di relitti di mezzi militari e prigionieri di guerra palesavano la vulnerabilità del nemico, mentre mostrare gli obiettivi civili dell'aviazione israeliana serviva a lederne la reputazione⁴⁹. Ampia circolazione ebbe la foto del cadavere carbonizzato di un pilota israeliano che si diceva essere stato incatenato al sedile a seguito del rifiuto di sorvolare la Siria per paura⁵⁰.

Sebbene ad aprire il fuoco, pochi minuti prima delle 14:00 del 6 ottobre 1973, fossero state le forze egiziane e siriane, e Israele, pur preparandosi al conflitto con la mobilitazione di massa dei riservisti, si guardasse bene dal prendere l'iniziativa nel timore dell'isolamento internazionale⁵¹, *Révolution africaine* considerava "assurdo" attribuire la responsabilità della guerra a Egitto e Siria che nel giugno del 1967 avevano visto occupate da Israele rispettivamente la penisola del Sinai e le alture del Golan. L'origine del conflitto risiedeva nella politica espansionista e aggressiva che, in violazione dei principi del diritto

⁴² H. Mézali, *La guerre des ondes contre les arabes*, in *Révolution africaine*, No. 504, 19-25 octobre 1973, 15.

⁴³ H. Mézali, *L'information arabe? Une question d'actualité*, in *Révolution africaine*, No. 510, 30 novembre-6 décembre 1973, 14-15.

⁴⁴ W.A. Rugh, *Arab Media and Politics during the October War*, in *Middle East Journal*, No. 3, 1975, 314.

⁴⁵ J. Abadi, *Algeria's Policy toward Israel: Pragmatism and Rhetoric*, in *Middle East Journal*, No. 4, 2002, 624.

⁴⁶ Il parallelismo tra Francia-FLN e Israele-OLP è rafforzato dal fatto che, nel corso della guerra di liberazione algerina, Israele mise a disposizione della Francia il proprio servizio di informazioni in cambio di armi e addestramento militare e che, soprattutto dopo la disfatta del 1967, l'OLP prese a modello la lotta armata e le tattiche di guerriglia degli algerini. J. Abadi, *Algeria's Policy toward Israel*, cit., 617-622; A. Dawisha, *Arab Nationalism in the Twentieth Century*, cit., 258.

⁴⁷ R. Sadmi, *L'Algérie sur tous les fronts*, in *Révolution africaine*, No. 504, 19-25 octobre 1973, 5.

⁴⁸ Un resoconto di questa esperienza è riportato in M. El Iraqui, *Sinai. Séquences marocaines*, Éditions Somaded, 1975, 36-38.

⁴⁹ A titolo di esempio, si riporta la seguente didascalia: «Le plateau du Golan s'est transformé en un véritable cimetière pour les blindés de toutes sortes de troupes sionistes. En maîtrisant la technologie, les troupes syriennes ont porté de rudes coups à l'armée "invincible" de Dayan» (*La guerre du 10 ramadhan. Toutes les photos des fronts syrien et égyptien*, in *Révolution africaine*, No. 505, 26 octobre-1 novembre 1973, 19-23). Cfr. anche il reportage dell'inviato speciale R. Sadmi con foto di N. Ziani: *La guerre par les photos. Vu et entendu à Damas*, in *Révolution africaine*, No. 506, 2-8 novembre 1973, 26-37.

⁵⁰ W.A. Rugh, *Arab Media and Politics during the October War*, cit., 316. L'immagine è riportata in *La guerre du 10 ramadhan. Toutes les photos des fronts syrien et égyptien*, cit., 23.

⁵¹ B. Morris, *Righteous Victims. A History of the Zionist-Arab Conflict, 1881-2001*, Vintage, 2001, 400-402.

internazionale, Israele perseguiva senza limiti né interruzioni⁵². Farne la genealogia significava riconoscere la natura coloniale dello stato di Israele e le complicità occidentali. La guerra dello Yom Kippur o del Ramadan, che Anwar Sadat e Hafiz al-Asad (1971-2000) avevano intrapreso nella convinzione che solo l'azione armata avrebbe potuto indurre Israele al negoziato restituendo loro l'onore e la terra⁵³, era dunque denunciata come la quarta aggressione israeliana: «Pour la quatrième fois consécutive, Israël attaque [...] deux peuples arabes: l'Égypte et la Syrie»⁵⁴.

3. PETROLIO E DIPLOMAZIA

A metà ottobre l'andamento delle operazioni militari vedeva Israele, rassicurato dal ponte aereo statunitense ordinato il 9 ottobre e iniziato nella notte del 13 ottobre, avanzare a nord oltre la linea del cessate il fuoco del 1967 e raggiungere a sud la riva occidentale del Canale di Suez⁵⁵. In questa situazione i paesi arabi petroliferi si risolsero a ricorrere all'arma del petrolio assumendo, nel quadro della cosiddetta *oil revolution*, il controllo unilaterale della produzione e dei prezzi del greggio a detrimento delle compagnie petrolifere straniere.

Alla conferenza svoltasi in Kuwait il 17 ottobre 1973 i paesi membri dell'OAPEC (Organisation of Arab Petroleum Exporting Countries)⁵⁶ stabilirono di imporre un embargo petrolifero ai paesi che davano sostegno diretto a Israele, non avallavano la versione francese (*retrait des territoires*) della Risoluzione 242 dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) del 22 novembre 1967 e non riconoscevano i diritti nazionali dei palestinesi. Gli stati inclusi nella lista nera erano Stati Uniti, Olanda, Sudafrica, Rhodesia e Portogallo. I ministri del Petrolio in consesso decisero altresì di ridurre la produzione di petrolio di almeno il 5% ogni mese, finché le forze israeliane non avessero evacuato tutti i territori occupati nel 1967 e i diritti dei palestinesi non fossero stati ristabiliti. La linea adottata era quella sostenuta dal ministro del Petrolio saudita, Ahmed Zaki Yamani (1962-1986), che Belaid Abdessalam, presidente dell'OAPEC e ministro algerino dell'Industria e dell'Energia (1965-1977), avallò contro quella più radicale e impraticabile dell'Iraq. Per l'Iraq la soluzione non risiedeva nella riduzione della produzione petrolifera bensì nella nazionalizzazione generalizzata degli interessi petroliferi statunitensi, nel ritiro di tutti i fondi dalle banche americane e nell'interruzione delle relazioni diplomatiche con Washington⁵⁷.

Nei mesi successivi l'OAPEC inviò nelle capitali dei paesi industrializzati Ahmed Zaki Yamani e Belaid Abdessalam per spiegare ai loro omologhi e all'opinione pubblica le ragioni delle misure adottate⁵⁸. In Europa la preoccupazione era palpabile, e il rischio di recessione concreto, considerato che l'OAPEC deteneva il 57% circa delle riserve mondiali di petrolio e nel 1973 aveva fornito il 32% della produzione

⁵² K. Zemouri, *Une politique d'expansion permanente*, in *Révolution africaine*, No. 505, 26 octobre-1 novembre 1973, 24-25. Questa cornice interpretativa era condivisa dai media arabi che «regularly used the word “aggression” to describe Israeli military moves». W.A. Rugh, *Arab Media and Politics during the October War*, cit., 311.

⁵³ B. Morris, *Righteous Victims*, cit., 398.

⁵⁴ H. Mézali, *L'Algérie sur le champ de bataille*, in *Révolution africaine*, No. 503, 12-18 octobre 1973, 12.

⁵⁵ B. Morris, *Righteous Victims*, cit., 434.

⁵⁶ La Libia era stata tra i paesi fondatori nel 1968; l'Algeria aveva aderito nel 1970; la Tunisia entrò nel 1982 per ritirarsi nel 1986; il Marocco non è mai stato tra i membri dell'OAPEC. Cfr. <https://www.oapec.org/Home/About-Us/History>.

⁵⁷ G. Garavini, *The Rise and Fall of OPEC in the Twentieth Century*, Oxford University Press, 2019, 218.

⁵⁸ Per una trascrizione delle interviste televisive avute a Parigi e Bruxelles si veda: *Les arabes, l'Europe et le pétrole*, in *Révolution africaine*, No. 511, 7-13 décembre 1973, 19-34; *L'Europe malade du pétrole*, in *Révolution africaine*, No. 512, 14-20 décembre 1973, 19-34.

mondiale⁵⁹. Colpire le abitudini di consumo degli europei (automobili, riscaldamento, ecc.) era un modo di portare alla loro attenzione la situazione deplorabile dei palestinesi. Lungi dal volere “affamare gli occidentali”, i paesi arabi spingevano a una revisione della politica mediorientale all’insegna della giustizia e all’inaugurazione di una fase di cooperazione paritaria⁶⁰ che venne formalizzata al vertice della Comunità Economica Europea di Copenaghen del dicembre 1973 con l’avvio del Dialogo euro-arabo⁶¹. In quell’occasione, la delegazione araba di cui facevano parte i ministri degli Esteri algerino e tunisino, Abdelaziz Bouteflika (1963-1979) e Mohamed Masmoudi (1970-1974), insieme a quelli del Sudan e di Abu Dhabi, venne ricevuta in deroga all’ordine del giorno convenuto, sancendo «une victoire politique qui fera date dans l’histoire des relations internationales»⁶².

Il dibattito sulla situazione in corso venne esteso ai paesi arabi non aderenti all’OAPEC alla VI Conferenza della Lega Araba tenutasi ad Algeri dal 26 al 29 novembre 1973. L’incontro, che offriva «le portrait harmonieux de la nation arabe», venne celebrato come un momento epocale⁶³. L’ingresso nella Lega araba della Mauritania e la presenza ai lavori del presidente dello Zaire Mobutu annunciavano il profilarsi di un asse arabo-africano che si concretizzerà con l’istituzione della Banca Araba per lo Sviluppo Economico in Africa. Le nuove linee di cooperazione e trasferimento di capitali, compresi quelli depositati presso banche straniere, confermavano l’importanza dell’economia e della finanza quali strumenti di pressione politica⁶⁴.

Nel novero delle iniziative individuali rientra il tour compiuto da Habib Bourguiba (1957-1987), insieme al ministro degli Affari esteri tunisino, dal 19 al 31 dicembre 1973 «à Paris, à Rome, puis dans certains pays africains, avant de retourner enfin à Alger»⁶⁵. La prospettiva di una cooperazione triangolare Europa-Africa-mondo arabo in cui la tecnologia e il know-how europei avessero come contropartita le materie prime, petrolio in primis, era avanzata da Bourguiba che, senza riguardo per le decisioni assunte dall’OAPEC, si spinse sino al punto da impegnarsi a rifornire la Francia di petrolio⁶⁶. La mancanza di coordinamento con i partner maghrebini e arabi rese le visite di Bourguiba «un périple inutile» che ne offuscò l’immagine⁶⁷.

Pur avendo mostrato una relativa compattezza nell’uso del petrolio come arma di persuasione, divergenze emersero quando l’Algeria chiese la revoca dell’embargo nei confronti dell’Olanda e l’abolizione delle restrizioni nei confronti della Danimarca, mentre l’Arabia Saudita promuoveva la ripresa delle consegne verso gli Stati Uniti e una riduzione del prezzo del petrolio per contenere la svalutazione del dollaro⁶⁸. Nonostante la stampa algerina deprecasse le diserzioni dei paesi arabi impazienti di riallacciare i rapporti con Washington⁶⁹, l’interesse del regime alla normalizzazione dei rapporti indusse a un com-

⁵⁹ M.C., *OPAEP: L’avenir dépend des pays membres*, in *Révolution africaine*, No. 542, 12-18 juillet 1974, 43; 46.

⁶⁰ M.C., *Il ne s’agit pas d’affamer*, in *Révolution africaine*, No. 510, 30 novembre-6 décembre 1973, 16; M.C., *Un périple utile et édifiant*, in *Révolution africaine*, No. 512, 14-20 décembre 1973, 35-36.

⁶¹ G. Garavini, *The Rise and Fall of OPEC in the Twentieth Century*, cit., 220.

⁶² M.C.M., *Le sommet du dialogue*, in *Révolution africaine*, No. 513, 21-27 décembre 1973, 28.

⁶³ R.S., *Une date dans l’histoire*, in *Révolution africaine*, No. 510, 30 novembre-6 décembre, 9.

⁶⁴ R.S., *L’Afrique au Club des pins*, in *Révolution africaine*, No. 510, 30 novembre-6 décembre, 10.

⁶⁵ T. Belkhodja, *Les trois décennies Bourguiba*, Arcanteres-Publisud, 1998, 174.

⁶⁶ *Ibidem*, 175.

⁶⁷ *Ibidem*, 176.

⁶⁸ M. Chabbi, *OPAEP. L’ombre de Washington*, in *Révolution africaine*, No. 537, 7-13 juin 1974, 18-19.

⁶⁹ R. Sadmi, *Les États-Unis et le conflit arabo-sioniste*, in *Révolution africaine*, No. 539, 21-27 juin 1974, 35. A riprova della predisposizione favorevole dell’Arabia Saudita è l’acquisto – in assoluta riservatezza – di titoli del debito pubblico statunitense dopo l’embargo petrolifero. T. Matthiesen, *Saudi Arabia and the Cold War*, in M. Al-Rasheed (ed.), *Salman’s Legacy. The Dilemmas of a New Era in Saudi Arabia*, Oxford University Press, 2018, 220.

promesso. L'atmosfera favorevole alla causa araba creatasi in Occidente e gli sforzi compiuti dagli Stati Uniti per portare Israele al tavolo delle trattative indussero all'allentamento delle restrizioni e, nel marzo 1974, alla revoca dell'embargo.

«La diplomatie du canon prime sur celle du verbe», scriveva *Révolution africaine*⁷⁰ prima che le due superpotenze si adoperassero per il cessate il fuoco. La Risoluzione 338, approvata dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite il 22 ottobre 1973, intimava alle parti di porre termine alle ostilità entro 12 ore, attuare integralmente la Risoluzione 242 e avviare negoziati per una pace giusta e duratura in Medio Oriente. Con l'accettazione del cessate il fuoco da parte dei belligeranti si ebbe un'intensificazione dell'attività diplomatica. Il segretario di stato statunitense Henry Kissinger (1973-1977) intraprese un intenso viavai tra le capitali egiziana e siriana da un lato e Gerusalemme dall'altro, convincendo le parti a firmare accordi di disimpegno – tra Egitto e Israele (Sinai I) il 18 gennaio 1974 e tra Siria e Israele il 31 maggio 1974 – che, oltre a impegnare le IDF (Israel Defense Forces) a ritirarsi dalla sponda occidentale del Canale di Suez e da aree siriane occupate nel corso del conflitto, istituivano zone cuscinetto presidiate da truppe delle Nazioni Unite e acconsentivano allo scambio di prigionieri di guerra. La *shuttle diplomacy* proseguì portando alla firma il 4 settembre 1975 dell'accordo noto come Sinai II che prevedeva il ritiro israeliano dal Sinai occidentale in cambio della rinuncia da parte dell'Egitto all'uso della forza contro Israele, consentendo la riapertura del Canale di Suez e lo sfruttamento da parte egiziana dei giacimenti petroliferi di Abu Rudeis⁷¹.

La linea degli accordi successivi e separati tra Israele e i principali stati in conflitto, Egitto e Siria, mirava, secondo la stampa ufficiale algerina, ad aprire una breccia nel fronte arabo unito⁷². Nel tentativo di respingere l'offensiva diplomatica di Washington, la controparte araba si impegnò anch'essa sul fronte della diplomazia, vista come «une continuation de la guerre par des moyens pacifiques»⁷³. In questa impresa, non meno ardua dei combattimenti al fronte del Sinai e del Golan⁷⁴, si distinse l'Algeria, che nella diplomazia internazionale di inizio degli anni Settanta rivestiva un ruolo centrale in quanto “Mecca”, ovvero faro simbolico e materiale, dei movimenti di liberazione, e difensore della sovranità economica dei paesi petroliferi attraverso la riappropriazione delle materie prime⁷⁵. A ottobre il presidente Boumediène, che ricopriva all'epoca la carica di segretario generale del Movimento dei Non Allineati (1973-1976), effettuò una visita di stato in Unione Sovietica facendo scalo a Belgrado sulla via del ritorno⁷⁶. Nel quadro di una serie di consultazioni avviate dai responsabili arabi al fine di armonizzare le posizioni, Boumediène, accompagnato da una delegazione, si recò nelle capitali mediorientali (Cairo, Damasco, Baghdad, Kuwait e Riyad) a inizio novembre 1973⁷⁷. Il presidente algerino rivolse poi appelli ai rappresentanti delle istituzioni internazionali⁷⁸, al presidente dell'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA), generale Yakubu Gowon, ai paesi non allineati e socialisti, ai capi di stato e di governo delle grandi potenze⁷⁹. «Nous sommes tous partie prenante», scriveva Boumediène nell'appello ai paesi non

⁷⁰ R. Sadmi, *Le verbe et le canon*, in *Révolution africaine*, No. 503, 12-18 octobre 1973, 10.

⁷¹ A. Dawisha, *Arab Nationalism in the Twentieth Century*, cit., 266. Per una ricostruzione dettagliata cfr. B. Morris, *Righteous Victims*, cit., 433-441.

⁷² *Front arabe: aucune faille*, cit., 8.

⁷³ R.S., *Trêve ou cessez-le-feu?*, in *Révolution africaine*, No. 507, 9-15 novembre 1973, 14.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ G. Garavini, *The Rise and Fall of OPEC in the Twentieth Century*, cit., 237.

⁷⁶ R. Sadmi, *L'Algérie sur tous les fronts*, cit.

⁷⁷ *Front arabe: aucune faille*, cit., 8.

⁷⁸ *Au secrétaire général de l'ONU*, in *Révolution africaine*, No. 503, 12-18 octobre 1973, 14-15.

⁷⁹ *Aux chefs d'état ou de gouvernement des grandes puissances*, in *Révolution africaine*, No. 503, 12-18 octobre 1973, 14-15.

allineati e socialisti, sottolineando come nessuno potesse sentirsi estraneo o semplice spettatore nella difesa di giustizia, libertà e pace⁸⁰.

Come la popolazione si era attivata sentendosi parte in causa nel conflitto arabo-israeliano, così l'attività diplomatica non rimase circoscritta ai vertici politici. A titolo di esempio, l'Union Générale Tunisienne du Travail (UGTT) si adoperò per ottenere la condanna di Israele presso diverse sedi istituzionali, tra le quali la Confederazione Internazionale dei Sindacati Liberi (CISL), di cui Habib Achour, segretario dell'UGTT, era vice-segretario. Nella sessione di luglio 1973 riunita a Vienna e, più marcatamente, al congresso in Messico dell'ottobre 1975, la CISL prima schierata «sans hésitation» con Israele, riconobbe ufficialmente i diritti del popolo palestinese⁸¹.

Un'attività di pressione e sensibilizzazione si dispiegò altresì in seno all'Assemblea generale delle Nazioni Unite dove le nazioni “minori” del Terzo Mondo fecero fronte comune in difesa della causa arabo-palestinese e di un ordine mondiale più equilibrato. L'ambasciatore e rappresentante permanente dell'Algeria alle Nazioni Unite, Abdellatif Rahal, trasmise al segretario generale dell'ONU la dichiarazione dei delegati del Movimento dei Non Allineati riunitisi il 10 ottobre 1973 perché fosse distribuita all'Assemblea generale e al Consiglio di sicurezza. La dichiarazione ribadiva la legittimità dell'iniziativa egiziana e siriana, chiedeva il ritiro di Israele da tutti i territori occupati, condannava l'aggressione israeliana e gli attacchi contro i civili⁸². I contenuti della dichiarazione vennero ripresi dal ministro degli Esteri tunisino Mohamed Masmoudi nel corso del suo intervento alla riunione plenaria dello stesso giorno. Masmoudi sottolineò lo stoicismo dei combattenti palestinesi, egiziani e siriani contro l'ingiusta e umiliante occupazione israeliana. Come i regimi razzisti di Sudafrica, Rhodesia e Portogallo, Israele si mostrava «quite naturally predisposed to violence» e perpetrava aggressioni contro i civili che richiamavano, in una paradossale inversione di ruoli, le pratiche naziste. L'ideologia sionista era considerata un ostacolo alla coesistenza pacifica nel rispetto delle risoluzioni dell'ONU, sistematicamente disattese da Israele⁸³. L'intervento, l'11 ottobre 1973, del ministro degli Affari esteri algerino, Abdelaziz Bouteflika, presentava un respiro più ampio evocando, sulla scia della IV Conferenza dei paesi non-allineati riunitasi ad Algeri il 2 settembre 1973, i problemi che affliggevano i paesi del Terzo Mondo e la necessità di includere questi ultimi in un processo di distensione. La resistenza del popolo palestinese era esaminata nel quadro della generale lotta dei popoli per la libertà, la dignità e l'esistenza nazionale, e la solidarietà nei loro confronti non circoscritta al mondo arabo:

Their trials are our trials; their suffering, our suffering. And since we share with them a common destiny, we shall, side by side with them, assume our responsibilities to the end.

They do not stand alone: the non-aligned countries, the socialist States and other healthy forces in the world will give them constant support and unfailing solidarity⁸⁴.

⁸⁰ *Messages du président Boumediène aux pays non-alignés et aux pays socialistes*, in *Révolution africaine*, No. 503, 12-18 octobre 1973, 11.

⁸¹ Habib Achour, *Ma vie politique et syndicale, enthousiasme et déceptions, 1944-1981*, Éd. Alif, 1989, 176. International Confederation of Free Trade Union (ICFTU) / International Trade Union Confederation (ITUC) Archives, Executive Board, 183-186, 59th meeting, Vienna, 4-6 July 1973; 200-201; 64th meeting, Ciudad de Mexico, D.F., 15-16 October 1975; 65th meeting, Ciudad de Mexico, D.F., 25 October 1975.

⁸² Letter dated 10 October 1973 from the Permanent Representative of Algeria to the United Nations addressed to the Secretary-General, <https://digitallibrary.un.org/record/489083#record-files-collapse-header>.

⁸³ Speech by Mr. Masmoudi (Tunisia), United Nations, General Assembly, Twenty-Eighth Session, 2148th Plenary Meeting, New York, 10 October 1973, 14-18, <https://digitallibrary.un.org/record/749810?ln=fr&v=pdf>.

⁸⁴ Speech by Mr. Bouteflika (Algeria), United Nations, General Assembly, Twenty-Eighth Session, 2150th Plenary Meet-

Il discorso del presidente algerino Boumediène alla sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 10 aprile 1974 segna l'apice di questa traiettoria. In qualità di presidente del Movimento dei Non Allineati, Boumediène richiamò i diritti del popolo palestinese e la legittimità della guerra di ottobre nel quadro della discussione all'ordine del giorno su materie prime e sviluppo.

Lo shock petrolifero aveva dato un forte impulso alla piattaforma della UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) che propugnava una redistribuzione globale della ricchezza e del potere decisionale. La solidarietà araba manifestatasi nella congiuntura del 1973 diveniva un tassello della lotta comune del Gruppo dei 77, un'organizzazione intergovernativa di paesi in via di sviluppo istituita nel 1964 in occasione della prima UNCTAD, per un Nuovo Ordine Economico Internazionale⁸⁵. Lo slittamento della cornice discorsiva, operato dalla leadership algerina, riproduceva la proiezione terzomondista del FLN che, nel corso della guerra di liberazione, preso atto che i fratelli arabi non avrebbero fornito l'aiuto necessario, si era inserito in una rete trans-africana, i cui centri nevralgici erano Accra, Conakry e Il Cairo, e trans-nazionale stringendo relazioni "fraterne" con Cuba⁸⁶. Come chiosava Hocine Mézali su *Révolution africaine*: «Quelles leçons convient-il de tirer de la guerre en cours? Une seule à notre sens. Le renforcement du mouvement des non-alignés»⁸⁷.

4. OTTOBRE 1973: APOGEO DELL'UNITÀ ARABA?

All'inizio degli anni Settanta si pervenne nel Maghreb a una soluzione delle contese frontaliere, che avevano ostacolato politiche di vicinato e processi di unificazione. Il 6 gennaio 1970 la Tunisia rinunciò alle proprie pretese territoriali firmando con l'Algeria un accordo che riconosceva la linea del confine meridionale nella pietra miliare 233 – risalente a un tracciato (provvisorio) dell'amministrazione francese del 1929 – e la sovranità algerina sui campi petroliferi di Edjélh⁸⁸. Il 27 maggio 1970 Boumediène e Hasan II regolamentarono la disputa che aveva scatenato la Guerra delle sabbie del 1963 con la rinuncia di Tindouf da parte marocchina⁸⁹. Nel nuovo clima di distensione si susseguirono scambi di visite al vertice che facevano presagire un impegno in direzione dell'unità maghrebina. L'11-12 maggio 1973 il presidente algerino Boumediène si recò in visita a Le Kef dove propose all'omologo tunisino Bourguiba di avviare un progetto di unione algerino-tunisina fondata sulla complementarità⁹⁰. Le pretese avveniristiche di Bourguiba, che suggerì di principiare con la costruzione di un cementificio e prospettò poi la cessione alla Tunisia della regione di Costantina, mostrano le resistenze a dispetto dei proclami. Contestualmente, riprese slancio con una serie di accordi la cooperazione tuniso-libica⁹¹ e, nel dicembre 1972, Gheddafi, in visita a Tunisi, presentò all'omologo tunisino, e poi inaspettatamente in pubblico al Palmarium, un progetto di unione tra Libia e Tunisia. Nel settembre 1973 Bourguiba a Tripoli per le

ing, New York, 11 October 1973, 12-18, 17, <https://docs.un.org/en/A/PV.2150>.

⁸⁵ Address by Mr. Houari Boumediène President of the Revolutionary Council and of the Council of Ministers of the People's Democratic Republic of Algeria, United Nations, General Assembly, Sixth Special Session, 2208th Plenary Meeting, New York, 10 April 1974, <https://docs.un.org/en/A/PV.2208>. R. Graf, *Making Use of the 'Oil Weapon': Western Industrialized Countries and Arab Petropolitics in 1973-1974*, in *Diplomatic History*, 36, No. 1, 2012, 198.

⁸⁶ J.J. Byrne, *Mecca of Revolution. Algeria, Decolonization, and the Third World Order*, Oxford University Press, 2016, 68-112.

⁸⁷ H. Mézali, *Et les Palestiniens*, in *Révolution africaine*, No. 505, 26 octobre-1^{er} novembre 1973, 11.

⁸⁸ A. Chneguir, *La politique extérieure de la Tunisie 1957-1987*, L'Harmattan, 2004, 169; 180.

⁸⁹ M.-J. Deeb, *Inter-Maghribi Relations since 1969: A Study of the Modalities of Unions and Mergers*, in *Middle East Journal*, No. 1, 1989, 23.

⁹⁰ T. Belkhodja, *Les trois décennies Bourguiba*, cit., 170-172.

⁹¹ A. Chneguir, *La politique extérieure de la Tunisie 1957-1987*, cit., 170.

celebrazioni del quarto anniversario della rivoluzione prese l'iniziativa aprendo le porte a un'unificazione che venne siglata a Jerba il 12 gennaio 1974⁹². Ciononostante, in attesa di apportare le dovute modifiche alla costituzione⁹³ per sottoporre l'unificazione a referendum (originariamente previsto il 18 gennaio), le autorità tunisine accantonarono il progetto.

I *pourparler* dei capi di stato maghrebini si inscrivevano nella logica di un percorso graduale verso l'unificazione araba. Inserita in questa sequenza, la guerra del 1973 si profilava come «un puissant catalyseur de l'Unité arabe»⁹⁴, che ne segnava l'apogeo. Da parte araba si insisteva sull'unità di azione e di sentimenti: «[d]e l'Océan Atlantique au Golfe Arabe, l'attitude est la même, les efforts sont conjugués et chacune des nations arabes apporte, à la mesure de ses moyens, une contribution que l'on ne saurait négliger, à une guerre qui constitue la bataille du destin»⁹⁵. Lo spirito di appartenenza veniva rafforzato facendo leva sulle umiliazioni e le ingiustizie subite dagli arabi. Il ricorso alla religione era sussidiario nonostante la propaganda egiziana avesse scelto come nome in codice dell'attacco “Operazione Badr”, in ricordo della vittoriosa Battaglia di Badr del 624, nell'intento di raggiungere i gruppi islamisti, in particolare la Fratellanza musulmana. Nel sermone del 14 dicembre 1973, lo *shaykh* egiziano Muhammad al-Ghazali (1917-1996) riprese un versetto coranico relativo alla Battaglia di Badr per giustificare la guerra “difensiva” contro Israele nel mese sacro di Ramadan⁹⁶. La retorica della guerra “santa” di Ramadan si ritrova anche nelle parole di Hassan II al colonnello Hassan Hatimi e agli altri ufficiali in partenza per il fronte del Sinai quando assicurava che i morti in battaglia sarebbero entrati nel novero dei martiri⁹⁷.

A primo acchito tappe intermedie nel percorso di solidarietà araba, i tentativi di unione e federazione rispondevano a una logica di politica estera pragmatica più che ideologica, volta a proteggere l'indipendenza dei singoli stati e a preservare l'equilibrio di potere regionale. Le iniziative intraprese nei primi anni Settanta rappresentavano una risposta al colpo di stato libico del 1° settembre 1969 che rischiava di creare un blocco dominato dall'Egitto sul fianco orientale del Maghreb⁹⁸. Se nella prospettiva dei nazionalisti arabi l'Egitto avrebbe dovuto giocare un ruolo chiave quale “centro di gravità”, “pietra angolare”, “punto di appoggio e di equilibrio” della compagine araba⁹⁹, i leader maghrebini si preoccuparono di creare un contrappeso o attrarre la Libia nell'orbita maghrebina.

L'Egitto, dal canto suo, pur non avendo dismesso del tutto la retorica panaraba, ne aveva senz'altro smussato i toni. Le sequele della guerra del 1967 avevano indotto Nasser a spostare la propria attenzione dalla politica estera nel quadrante arabo alla gravosa situazione interna, a privilegiare la dimensione

⁹² M. Masmoudi, *Les Arabes dans la tempête*, Jean-Claude Simoën, 1997, 25-26.

⁹³ La vocazione maghrebina della repubblica era chiaramente espressa all'art. 2 del testo costituzionale del 1959: «La République Tunisienne constitue une partie du Grand Maghreb Arabe, à l'unité duquel elle œuvre dans le cadre de l'intérêt commun».

⁹⁴ *Jusqu'à la victoire*, in *Révolution africaine*, No. 503, 12-18 octobre 1973, 5.

⁹⁵ M.M., *Rien ne sera comme avant*, in *Révolution africaine*, No. 504, 19-25 octobre 1973, 9; M.C., *Du Golfe arabe à l'Atlantique*, in *Révolution africaine*, No. 503, 12-18 octobre 1973, 18-19.

⁹⁶ F. Badini, *The Use of «collective memory» in Muhammad al-Ghazali's Religious Discourse – the Battle of Badr (624) and the October War (1973)*, in *Schweizerische Zeitschrift für Religions- und Kulturgeschichte*, No. 118, 2024, 129.

⁹⁷ M. El Iraqui, *Sinai. Séquences marocaines*, cit., 36-38.

⁹⁸ M.-J. Deeb, *Inter-Maghribi Relations since 1969: A Study of the Modalities of Unions and Mergers*, cit.

⁹⁹ Si veda a titolo esemplificativo l'opinione di Mohamed Masmoudi: «L'Égypte et le Soudan sont en fait le centre de gravité autour duquel tourne notre communauté. Aussi longtemps que l'Égypte reste, au-dedans, perturbée et, au-dehors, en danger de guerre, nous ne réussons jamais à nous redresser et à nous affirmer en tant que communauté. Sa vie conditionne la nôtre; elle reste la pierre angulaire de toute construction. Forte à l'intérieur, débarrassée de la guerre qui la menace à ses frontières, solidaire sinon unie [...] à ses voisins immédiats le Soudan et la Libye, l'Égypte pourrait développer, en Méditerranée, une force d'appoint et d'équilibre, qui serait bénéfique non seulement pour les Arabes, mais aussi pour nos frères Africains et nos voisins européens». M. Masmoudi, *Les Arabes dans la tempête*, cit., 224.

statale rispetto a quella regionale, producendo uno slittamento dal nazionalismo arabo (*qawmiyya*) al patriottismo o nazionalismo territoriale (*wataniyya*). Il concetto di sovranità, sin dal vertice di Khartoum, aveva costituito la base ideologica fondamentale dell'ordine politico post-1967, col beneplacito di Nasser che aveva accettato il piano di pace avanzato, nel luglio 1969, dal segretario di stato degli Stati Uniti, William Rogers (1969-1973)¹⁰⁰. Ulteriori segnali di distensione da parte di Nasser pervennero al summit straordinario della Lega araba del 27 settembre 1970, quando il presidente egiziano ammise i propri errori di valutazione nell'intervento militare egiziano in Yemen del Nord (1962-1967), ripromettendosi di procedere in unità di intenti con tutti i fratelli arabi¹⁰¹.

L'orientamento stato-centrico divenne decisamente più marcato con Anwar Sadat la cui retorica era priva di «any reference to “Arab nationalism,” “Arab unity,” or “Arab revolution,” terms that were almost the staple diet of Nasirist speeches»¹⁰². Interessi di carattere prettamente nazionale motivarono la guerra dell'Egitto contro Israele nel 1973 e la condotta di Sadat nel prosieguo degli eventi. Obiettivo del presidente egiziano era sferrare un colpo a Israele con un attacco congiunto su due fronti, costringendo l'avversario al tavolo delle trattative per recuperare la Penisola del Sinai. La guerra contro Israele avrebbe indubbiamente ampliato la propria base di consenso e contribuito a rilanciare un'economia in stallo anche per la chiusura dal 1967 del Canale di Suez. L'accettazione da parte egiziana del cessate il fuoco avvenne unilateralmente senza previa consultazione dell'alleato siriano¹⁰³. Se l'avanzata israeliana e l'accerchiamento della Terza armata egiziana nel Sinai avevano provocato sgomento nelle file arabe, il cessate il fuoco produsse ulteriore malessere («Ce ne sera pas de gaieté de cœur que la majorité des Arabes l'ai accepté»)¹⁰⁴, venendo giudicato prematuro per via del silenzio della Risoluzione 338 sui diritti del popolo palestinese¹⁰⁵ o irricevibile di fronte all'urgenza di una guerra popolare a lungo termine¹⁰⁶. L'entusiasmo e la soddisfazione dei primi giorni, quando la rivincita araba aveva lavato l'affronto del 1967 assestando un colpo al mito dell'invincibilità delle IDF, avevano ceduto il passo a disillusione e amarezza facendo emergere faglie nell'unità di azione.

A Sadat, l'eroe dell'“attraversamento”, si rimproverò la remissività nelle trattative bilaterali con Henry Kissinger, che sfociarono negli accordi ad interim del 1974-1975. Al cospetto dell'indisponibilità siriana alla normalizzazione dei rapporti con Israele, la condiscendenza di Sadat lasciò incredulo persino il segretario di stato americano¹⁰⁷. «La seule chose qui l'intéresse, c'est que l'Égypte retrouve ses frontières [...] comprenant le Sināï et Charm El Cheikh mais excluant la bande de Gaza», commentava *Révolution africaine* denunciando la mancanza di riferimenti ai Territori occupati (Cisgiordania, Gerusalemme, le alture del Golan)¹⁰⁸. Se la guerra di ottobre avrebbe potuto essere un'opportunità per rilanciare il sistema arabo, l'ordine di priorità divergente perseguito dall'Egitto di Sadat segnò l'affermarsi della ragion

¹⁰⁰ A. Dawisha, *Arab Nationalism in the Twentieth Century*, cit., 252-263.

¹⁰¹ M. Masmoudi, *Les Arabes dans la tempête*, cit., 233.

¹⁰² A. Dawisha, *Arab Nationalism in the Twentieth Century*, cit., 265.

¹⁰³ *Idem*, 266.

¹⁰⁴ Maouche, *Sûrement pas la paix*, in *Révolution africaine*, No. 505, 26 octobre-1^{er} novembre 1973, 7.

¹⁰⁵ *Ce que doit être une paix juste*, in *Révolution africaine*, No. 505, 26 octobre-1^{er} novembre 1973, 8-9; H. Mézali, *Et les Palestiniens*, cit.

¹⁰⁶ *Défaitisme... et “parti américain”...*, in *Espoir*, décembre 1973, 3, Archivio privato Habib Kazdaghi, Tunisi, Partito Comunista Tunisino, 1963-1981. *Espoir* era il bollettino stampato a Parigi dai giovani del Partito Comunista Tunisino nel ventennio di clandestinità (1963-1981).

¹⁰⁷ A. Safty, *Sadat's Negotiations with the United States and Israel: From Sinai to Camp David*, in *The American Journal of Economics and Sociology*, No. 3, July 1991, 287.

¹⁰⁸ *Ce que doit être une paix juste*, cit.

di stato¹⁰⁹. Le mosse successive, culminate nella visita ufficiale a Gerusalemme nel novembre 1977 e negli accordi di Camp David del 1978-1979, erano improntate a realismo politico e interesse nazionale in un quadro dominato dalle dinamiche della Guerra fredda, come mostra l'adesione dell'Egitto (e del Marocco) all'alleanza anticomunista del Safari Club, fondato nel 1976 sotto l'egida dei servizi segreti americani¹¹⁰.

Lungi dall'essere un incubo lontano («un cauchemer qui s'estompe»¹¹¹), le divisioni nazionali persistevano. Come commentava Maxime Rodinson su *Le Monde*, «[[l]es frontières les plus artificielles au départ créent [...] dans les territoires qu'elles enferment sous la même allégeance étatique, des réseaux d'intérêts et de comportements communs qui tendent vite à se figer, à s'institutionnaliser, à se perpétuer. [...] Une conscience commune se forme, spécifique, différenciée». Nell'esperienza della Repubblica Araba Unita (RAU) (1958-1961), proseguiva Rodinson, la divisione intervenuta per iniziativa siriana era attribuibile alle tendenze egemoniche egiziane piuttosto che a interferenze esterne. Analogamente, la necessità di far fronte comune contro il nemico israeliano non bastava ad appianare le differenze di interessi in seno al mondo arabo¹¹².

L'affermarsi sulla scena internazionale del movimento nazionale palestinese è una riprova del peso delle specificità (e delle divisioni) interne alla compagine araba. Dalla disfatta araba nella Guerra dei Sei Giorni, che aveva mostrato l'impotenza del nazionalismo arabo, i palestinesi avevano tratto una lezione di autosufficienza assumendo la responsabilità della lotta¹¹³. Al vertice di Rabat dell'ottobre 1974, l'OLP, a guida palestinese con Yasser Arafat dal 1969 e composta in maggioranza da organizzazioni guerrigliere palestinesi, veniva riconosciuta quale unico rappresentante legittimo del popolo palestinese e otteneva la cessione della Cisgiordania da parte della Giordania. Un riconoscimento più ampio arrivò con l'ammissione dell'OLP all'ONU quale osservatrice in rappresentanza del popolo palestinese (14 ottobre 1974) e il discorso di Arafat all'Assemblea generale del 13 novembre 1974. La guerra del 1973 fu l'ultima delle guerre interstatali tra Israele e stati arabi¹¹⁴, mentre a fronteggiare Israele rimasero in prima linea i palestinesi.

5. CONCLUSIONI

Posizionati metaforicamente nelle seconde linee rispetto ai fronti di guerra, i paesi maghrebini non furono secondi ai fratelli del Mashreq nel prestare supporto alla causa palestinese nel frangente del 1973. Tutti i mezzi a disposizione vennero messi in campo sotto la bandiera dell'unità araba. I paesi maghrebini, sommariamente informati nella fase di pianificazione, contribuirono alla conduzione di operazioni militari efficaci. Il battage informativo, come l'analisi di *Révolution africaine* ha mostrato, iscrisse la cronaca e l'approfondimento in un framework identitario e narrativo che dava ragione e forza alla parte araba. Notevoli vantaggi vennero tratti dall'embargo e dal contingentamento petrolifero che, per effetto dell'aumento vertiginoso dei prezzi, conquistarono al mondo arabo una larga platea mediatica e

¹⁰⁹ F. Ajami, *The End of Pan-Arabism*, cit.

¹¹⁰ T. Matthiesen, *Saudi Arabia and the Cold War*, cit., 220.

¹¹¹ *La lutte continue*, in *Révolution africaine*, No. 510, 30 novembre-6 décembre, 4.

¹¹² M. Rodinson, *L'unité arabe désirée et repoussée...*, in *Le monde diplomatique*, No. 235, octobre 1973, 4.

¹¹³ A. Dawisha, *Arab Nationalism in the Twentieth Century*, cit., 258.

¹¹⁴ L. Guazzone, *Storia contemporanea del mondo arabo. I paesi arabi dall'impero ottomano ad oggi*, Mondadori Università, 2016, 80.

istituzionale. La questione dell'energia si impose nell'agenda internazionale promuovendo i paesi arabi a interlocutori alla pari dei paesi occidentali e rafforzando l'asse afro-asiatico e terzomondista. Il prestigio e la capacità di negoziazione acquisiti ebbero un peso nel modificare gli equilibri internazionali.

Diversità di posizioni trasparivano tuttavia dietro le sembianze di un insieme che si fregiava di avere unità di intenti. La mancanza di unanimità nella linea dell'OAPEC e dei membri della Lega araba era riconducibile non soltanto alle idiosincrasie dei capi di stato ma soprattutto alla rilevanza degli interessi nazionali. Lo stato-nazione si configurava come referente determinante di un'azione politica improntata al bilateralismo, al di là della retorica sentimentale panaraba. Il multilateralismo rimase una strategia operativa ma più a livello intercontinentale che regionale arabo. La lotta di liberazione palestinese veniva sussunta nella piattaforma del Movimento dei Non Allineati e del Gruppo dei 77 che, con l'Algeria in testa, promuoveva istanze economiche e di sviluppo.

Il 1973 portò a compimento la crisi del nazionalismo arabo, la cui fase discendente era iniziata con la sconfitta del giugno 1967.

Depuis 1952, [les Égyptiens] ont été à l'avant-garde de l'arabisme. [...] cet arabisme-là – scrive Masmoudi – semble aujourd'hui mort avec Nasser. Inutile de chercher à le ranimer. Renié par les uns, décrié par les autres, il ne renaîtra plus. Il faut trouver autre chose qui ait comme fondement l'éthique musulmane et comme cadre d'inspiration le monothéisme d'Abraham¹¹⁵.

Quest'“altra cosa” a cui allude Masmoudi troverà proprio nella guerra del 1973 un terreno propizio per prendere forma e slancio. I petrodollari affluiti nelle casse statali consolidarono l'egemonia dell'Arabia Saudita che si prodigò, in grande stile, in attività di beneficenza e di predicazione all'insegna del Wahhabismo. Il risultato fu la costruzione di uno “spazio di senso” islamico trans- o sovra-nazionale a vocazione universalista¹¹⁶ in un sistema dominato da stati sovrani con una forte identità nazionale e, almeno per tutti gli anni Settanta, dalle istanze del terzomondismo.

¹¹⁵ M. Masmoudi, *Les Arabes dans la tempête*, cit., 232.

¹¹⁶ G. Kepel, *Jihad. Expansion et déclin de l'islamisme*, Gallimard, 2003, 124.

8 • 1 • 2026



**La cooperazione afro-araba e il conflitto
arabo-israeliano: apice e declino di una
convergenza politica (1973-1986)**

Laura Morreale

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

L'Africa e la svolta del 1973

LA COOPERAZIONE AFRO-ARABA E IL CONFLITTO ARABO-ISRAELIANO: APICE E DECLINO DI UNA CONVERGENZA POLITICA (1973-1986)

AFRO-ARAB COOPERATION AND THE ARAB-ISRAELI CONFLICT: RISE AND DECLINE OF A POLITICAL CONVERGENCE (1973–1986)

*Laura Morreale**

 ORCID: LM 0000-0002-6197-2853

ABSTRACT

[It.] La cooperazione afro-araba emerse negli anni Settanta, nel quadro delle trasformazioni economiche e politiche seguite alla guerra arabo-israeliana del 1973. Questi mutamenti alimentarono un'attenzione senza precedenti verso la cooperazione Sud-Sud, volta a ridurre la dipendenza dalle economie industrializzate. La regione afro-araba, già segnata da precedenti esperienze di solidarietà transnazionale, si collocò all'avanguardia di tali processi. Dopo l'istituzione della BADEA (Banca Araba per lo Sviluppo Economico in Africa), le relazioni afro-arabe furono istituzionalizzate sotto la coordinazione congiunta dell'Organizzazione dell'Unità Africana e della Lega Araba, culminando nel primo vertice afro-arabo del 1977. Tuttavia, persistenti tensioni dovute a priorità divergenti tra i partecipanti ostacolarono il funzionamento delle istituzioni comuni. L'articolo analizza queste dinamiche, soffermandosi in particolare sulle implicazioni del conflitto arabo-israeliano per la solidarietà afro-araba e mostrando come le controversie sul ruolo di Israele nei programmi di sviluppo africani si intrecciassero strettamente con il dibattito sulla riforma delle relazioni economiche internazionali.

Parole chiave: Cooperazione sud-sud – Israele e Africa – Organizzazione dell'Unità Africana – Lega Araba – Nuovo Ordine Economico Internazionale.

[ENG.] Afro-Arab cooperation emerged in the 1970s, against the backdrop of the economic and political transformations that followed the 1973 Arab-Israeli war. These shifts fueled unprecedented attention to South-South cooperation, conceived as a strategy to reduce dependence on industrialized economies. The Afro-Arab region, already shaped by earlier forms of transnational solidarity, positioned itself at the forefront of these developments. With the establishment of BADEA (the Arab Bank for Economic Development in Africa), Afro-Arab relations were institutionalized through the joint coordination of the Organization of African Unity and the League of Arab States, culminating in the first Afro-Arab Summit in 1977. However, persistent tensions arising from divergent priorities among the participants limited the effectiveness of common institutions. This article examines these dynamics, focusing particularly on the implications of the Arab-Israeli conflict for Afro-Arab solidarity, and showing how disputes over Israel's involvement in African development programs were deeply intertwined with broader debates on the reform of international economic relations.

Keywords: South-South cooperation – Israel and Africa – Organization of African Unity (OAU) – League of Arab States – New International Economic Order (NIEO).

*Dottoressa di ricerca in Storia e istituzioni dell'Africa presso l'Università di Perugia [ROR: 00x27da85], Dipartimento di Scienze politiche. morreale.laura.ml@gmail.com. Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco.



SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. La guerra del 1973 e l'emergere della convergenza afro-araba 3. Il processo di istituzionalizzazione: dalla BADEA al vertice del Cairo. 4. Il ritorno di Israele in Africa e la tecnicizzazione della cooperazione afro-araba. 5. Conclusioni



1. INTRODUZIONE

Nel contesto degli studi sulla solidarietà terzomondista e sulla creazione di un nuovo ordine economico internazionale, la cooperazione afro-araba rappresenta un esperimento degno di nota. Si è trattato di uno dei più ampi meccanismi istituzionalizzati di cooperazione sud-sud sviluppatosi a cavallo tra gli anni Settanta e Ottanta, nonché – almeno retoricamente – di un tentativo concreto di contrastare la dipendenza economica dal Nord globale. Nel frangente storico caratterizzato dal cosiddetto dialogo Nord-Sud, la cooperazione afro-araba si è costituita in movimento politico multilaterale, formalizzato tramite incontri periodici coordinati dall'OUA (Organizzazione dell'Unità Africana) e la Lega Araba, e culminato nel primo vertice afro-arabo nel 1977. Dal summit sono nate delle istituzioni comuni che però, come si vedrà, hanno faticato a operare regolarmente.

I dibattiti sulle potenzialità e i limiti della cooperazione afro-araba furono numerosi tra la seconda metà degli anni Settanta e la fine degli anni Ottanta. Date le circostanze in cui nacque, molti osservatori dell'epoca accolsero positivamente l'iniziativa, interpretandola come un primo passo verso la costruzione di un fronte politico antimperialista, capace di coniugare il sostegno alle lotte anticoloniali e antirazziste con il principio di solidarietà economica tra paesi del Sud globale¹. I pochi studiosi non arabi o africani che si sono interessati alla cooperazione afro-araba la vedevano invece principalmente come un tentativo da parte dei paesi arabi di estendere la propria influenza sul continente africano e interferire nei rapporti con Israele². Numerosi osservatori, soprattutto arabi, rifiutarono questa interpretazione, sottolineando invece il ruolo innovativo della cooperazione afro-araba nel promuovere, tanto sul piano teorico quanto su quello pratico, una visione di cooperazione Sud-Sud finalizzata a ridurre la dipendenza dal Nord globale e a favorire modelli di sviluppo autocentrati. L'adozione di politiche coordinate di boicottaggio e isolamento contro Israele e i regimi coloniali e razzisti dell'Africa australe era vista come componente fondamentale di questo processo.

Non a caso, la cooperazione afro-araba nella sua prima fase fu profondamente intrecciata con le dinamiche del conflitto arabo-israeliano³. Sebbene diversi stati africani avessero in passato mantenuto

¹ A. Mazrui, "Black Africa and the Arabs", *Foreign Affairs*, No. 4, 1975, 725-42; K. Haseeb (Ed.), *The Arabs and Africa*, Routledge, 2014, originally published by Westview Press, 1985; S. Amin, *Afro-Arab Cooperation: The Record and The Prospects*, Special issue *Afro-Arab Cooperation: What Form of Insertion in the World Economy?*, in *Africa Development*, No. 2/3, 1986, 5-17; A. Kerdoun, *La coopération arabo-africaine. Dimensions et perspectives*, Office des Publications Universitaires d'Alger, 1987.

² J. C. Hurewitz, *Oil, the Arab-Israeli Dispute, and the Industrial World: Horizons of Crisis*, Westview Press, 1976; V.T. Le Vine, T.W. Luke, *The Arab-African Connection: Political and Economic Realities*, Routledge, 2019, originally published by Westview Press, 1979; B. Duhamel, *La coopération trilatérale: Les relations entre l'Europe, l'Afrique et le monde arabe*, Le Sycomore, 1982.

³ Nel presente lavoro, si utilizza l'espressione "conflitto arabo-israeliano" per designare il confronto militare e ideologico tra Israele e diversi stati arabi, inclusa la dimensione collettiva rappresentata dalla Lega Araba. Tale conflitto è stato un ele-

relazioni cordiali con Israele, e in alcuni casi avessero tentato di svolgere un ruolo di mediazione tra il fronte israeliano e quello arabo, allo scoppio della guerra del 1973 si schierarono quasi unanimemente contro Israele, ritenuto responsabile del conflitto per la continua occupazione dei territori conquistati nel 1967. La maggior parte dei paesi del continente interruppe le relazioni diplomatiche con lo stato ebraico nei mesi precedenti o durante la guerra⁴. Inevitabilmente, i momenti di stallo e le trasformazioni della cooperazione afro-araba hanno risentito profondamente degli sviluppi nel conflitto arabo-israeliano e dei cambiamenti nei rapporti tra Israele e i paesi della regione.

L'articolo ripercorrerà dunque l'evoluzione della cooperazione afro-araba dal 1973 – anno in cui la guerra arabo-israeliana agì da catalizzatore della convergenza tra le due regioni – fino all'ottava sessione della Commissione Permanente afro-araba, svoltasi a Damasco nel 1986, che segnò un momento di consapevolezza dei limiti della dimensione più propriamente politica di tale collaborazione. L'analisi ricostruisce i dibattiti sviluppatisi attorno alla questione arabo-israeliana in questo contesto, mettendo in luce le divergenze all'interno e tra i "gruppi" arabo e africano incaricati di portare avanti il processo di cooperazione. Nel parlare di due gruppi, questo articolo si riferisce ai comitati composti rispettivamente da dodici paesi della Lega Araba e dodici dell'OUA che componevano la Commissione Permanente della cooperazione afro-araba (vd. paragrafo 3). Il meccanismo di rotazione dei membri all'interno dei due gruppi, le divergenze di visione tra gli stati e le sovrapposizioni nell'area nordafricana mostrano la mobilità – e quindi la relatività – di queste identità. Infatti, "arabo" e "africano" rappresentano categorie fortemente dipendenti da un ordine epistemologico di matrice occidentale, ma gli stessi paesi coinvolti ne hanno coprodotto i significati⁵. Ciò è avvenuto anche nell'ambito delle istituzioni multilaterali: l'articolo prova a restituire questa dimensione con le sue implicazioni, i suoi discorsi e le sue manifestazioni pratiche.

In questo senso, l'articolo sostiene che la cooperazione regionale non è stata semplicemente un movimento verticale esercitato dai paesi arabi (soprattutto produttori di petrolio) per esercitare un'influenza politica in Africa, ma è stata anche espressione del rinnovato impulso anticoloniale che si riorganizzava, negli anni Settanta, attorno al tema della dipendenza economica. Lo slancio terzomondista, fin dall'inizio caratterizzato da contraddizioni e tensioni interne, si è successivamente affievolito a causa dell'avanzare delle politiche neoliberali e dalla penetrazione nel Sud globale dei suoi principi politici ed economici⁶. Analizzare il ruolo del conflitto arabo-israeliano in questo quadro permette di comprendere un aspetto

mento dominante nella politica regionale tra gli anni Cinquanta e Settanta, per poi entrare in una nuova fase con gli Accordi di Camp David del 1978, quando l'Egitto accettò un compromesso sul Sinai, disimpegnandosi dalla questione degli insediamenti israeliani nei territori occupati. Si tiene pertanto a sottolineare che il conflitto arabo-israeliano è una delle dimensioni storiche della più ampia questione palestinese. I governi arabi, pur facendo della causa palestinese una bandiera centrale della loro politica estera, perseguivano interessi statali propri e talvolta divergenti. Con gli Accordi di Camp David, la questione palestinese è stata disancorata progressivamente da una soluzione negoziata a livello pan-arabo, mentre Israele ha consolidato il proprio controllo sui territori occupati tramite un insediamento di coloni sempre più capillare. S. Anziska, *Preventing Palestine: A Political History from Camp David to Oslo*, Princeton University Press, 2018; A. Rubin, *The Limits of the Land. How the Struggle for the West Bank Shaped the Arab-Israeli Conflict*, Indiana University Press, 2017.

⁴ Z. Levey, *Israel's Exit from Africa, 1973: The Road to Diplomatic Isolation*, in *British Journal of Middle Eastern Studies*, No. 2, 2008, 205-226; Z. Levey, *Israel in Africa, 1956-1976*, Martinus Nijhoff, 2012.

⁵ Ringrazio le revisioni anonime per avermi suggerito di sviluppare una riflessione su questo aspetto. Alcuni filosofi africani hanno discusso come il pensiero occidentale, il colonialismo e l'imperialismo abbiano costruito una narrativa che posizionava l'Africa come intrinsecamente inferiore, negando la complessità politica e intellettuale africana, ma anche l'emergere di correnti di pensiero che cercavano di definire una coscienza politica autonoma, in opposizione alle gerarchie coloniali e imperialiste, che si rivelò fondamentale per lo sviluppo dei progetti africanisti e anticoloniali. Si ricordano: V.Y. Mudimbe, *The Invention of Africa*, Indiana University Press, 1988; A. Mbembe, *On the Postcolony*, University of California Press, 2001.

⁶ R. Patel, P. McMichael, *Third Worldism and the Lineages of Global Fascism: The Regrouping of the Global South in the Neoliberal Era*, in *Third World Quarterly*, No. 1, 2004, 231-54.

del progressivo indebolimento dell'ideale di solidarietà transnazionale terzomondista, intesa come intreccio tra pensiero ant imperialista e meccanismi multilaterali di redistribuzione della ricchezza.

Questa ricerca si basa principalmente su fonti archivistiche reperite presso gli *Archives Nationales de Tunisie*⁷, che includono sia documentazione nazionale tunisina sulla partecipazione agli incontri afro-arabi, sia documenti elaborati dalla Lega Araba e dall'OUA per i paesi membri. Altre fonti sono rappresentate dai rapporti prodotti dal Segretariato Generale dell'OUA, accessibile attraverso l'archivio digitalizzato dell'Unione Africana. Inoltre, il lavoro fa riferimento ad altri documenti digitalizzati di incontri multilaterali sul tema della cooperazione sud-sud e a un fascicolo degli archivi della Banca Mondiale sui contatti con la BADEA.

2. LA GUERRA DEL 1973 E L'EMERGERE DELLA CONVERGENZA AFRO-ARABA

Come accennato, lo scoppio della guerra del 1973 accelerò delle condizioni preesistenti favorevoli alla convergenza afro-araba, che sfociò in pochi anni nella nascita delle relative istituzioni finanziarie e politiche. Tra gli anni Cinquanta e Sessanta, i paesi arabi e Israele erano stati in competizione per accreditarsi come alleati dei movimenti di liberazione e degli stati di nuova indipendenza⁸. In particolare, l'Egitto di Nasser emerse come un rilevante centro di influenza, suscitando però diffidenze sia nei governi arabi più conservatori sia tra altri leader socialisti africani, che interpretavano il panarabismo come un fattore potenzialmente destabilizzante per l'unità del continente⁹. Inoltre, molti paesi africani intrattenevano con Israele relazioni di cooperazione in campo economico e militare¹⁰: questo li rendeva tendenzialmente molto cauti nel posizionarsi rispetto al conflitto arabo-israeliano.

La situazione subì una svolta dopo la guerra del 1967, quando l'OUA cominciò a rilasciare dichiarazioni a sostegno del ritiro di Israele dai territori occupati e in supporto della missione Jarring, promossa dall'ONU nel 1971¹¹. Sotto l'impulso soprattutto della diplomazia egiziana, l'OUA adottò una risoluzione nel maggio 1973, in cui chiedeva il ritiro immediato di Israele da tutti i territori arabi e africani occupati, avvertendo che «la sua aggressione potrebbe indurre gli stati membri dell'OUA a prendere misure politiche ed economiche»¹². La decisione di interrompere le relazioni diplomatiche con Israele da parte della maggioranza dei paesi africani tra quella dichiarazione e lo scoppio della guerra, nell'ottobre 1973, rappresentava un ulteriore passo in avanti agli occhi dei decisori politici arabi, che colsero il momento per delineare un nuovo quadro di cooperazione.

⁷ I documenti rinvenuti presso gli Archivi nazionali tunisini sono relativi all'attività del Ministero degli Affari Esteri nell'ambito delle politiche africane e della partecipazione all'OUA, all'interno del versamento 46/2009.

⁸ M.A. El-Khawas, *Africa and the Middle Eastern Crisis, in Issue: A Journal of Opinion*, No. 5, 1975, 33-42.

⁹ R. Abou-El-Fadl, *Foreign Policy as Nation Making: Turkey and Egypt in the Cold War*, Cambridge University Press, 2018; M. Grilli, *Nkrumalism and African Nationalism: Ghana's Pan-African Foreign Policy in the Age of Decolonization*, Palgrave Macmillan, 2018.

¹⁰ Per una discussione approfondita sulle relazioni tra Israele e il continente africano prima del 1973 si veda L. Schler, *Israel and Africa 1955-1973*, in J. Peters, R. G. Pinfold (Eds.), *Routledge Handbook on Israel's Foreign Relations*, Routledge, 2024, 236-62.

¹¹ Gunnar Jarring era un diplomatico svedese, nominato dal Segretario Generale dell'ONU U Thant come inviato speciale incaricato di mediare una soluzione al conflitto arabo-israeliano in seguito alla guerra del 1967. S. A. Gitelson, *The OAU Mission and the Middle East Conflict*, in *International Organization*, No. 3, 1973, 413-19.

¹² Resolution Adopted by the Assembly of Heads of State and Government Tenth Ordinary Session Addis Ababa, 27-28 maggio 1973, in *African Union Common Repository* (di seguito, AUCR), <http://archives.au.int/handle/123456789/464>.

L'evolversi del conflitto arabo-israeliano si intrecciava ai dibattiti dell'epoca sulla rottura delle gerarchie economiche Nord-Sud. I paesi di quello che andava definendosi come Sud globale ribadivano con crescente forza l'aspirazione a instaurare relazioni economiche più eque. L'anticolonialismo, dunque, non si esauriva nel sostegno ai movimenti di liberazione: la spinta al cambiamento economico globale divenne, in quel frangente storico, «the most ambitious project of anticolonial worldmaking»¹³. Dopo i primi risultati ottenuti negli anni Sessanta in ambito multilaterale¹⁴, il dibattito sulla necessità di sovvertire le tradizionali dinamiche economiche stava entrando in una nuova fase, con il quarto vertice del Movimento dei Paesi Non Allineati (Algeri, settembre 1973)¹⁵, e la successiva sessione speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite che approvò la dichiarazione sulla costruzione di un Nuovo Ordine Economico Internazionale (New York, maggio 1974)¹⁶.

Senza dubbio, il conflitto dell'ottobre 1973 è stato un evento cruciale per l'avanzare di questo tipo di rivendicazioni. Quello che in Europa fu vissuto come lo shock petrolifero dovuto all'improvviso aumento dei costi dell'energia rappresentò, per i paesi dell'OPEC (Organizzazione dei Paesi Esportatori di Petrolio), un'opportunità senza precedenti. La riduzione dei ritmi di estrazione del petrolio e l'embargo verso i principali alleati di Israele portò a un'affluenza ingente di capitale in paesi che, già da qualche anno, stavano consolidando la loro posizione di economie emergenti, con crescente potere negoziale nei confronti delle potenze tradizionali¹⁷. Questo cambiamento comportò anche un rafforzamento del loro ruolo di donatori, con un'aumentata capacità di finanziare progetti di sviluppo in paesi terzi¹⁸.

Uno dei principali obiettivi dei paesi esportatori nel promuovere una politica africana comune era quello di mobilitare il supporto dei paesi e delle istituzioni multilaterali africane contro Israele. Il dibattito sull'adozione di una strategia comune di investimenti sullo sviluppo non si limitò all'OPEC, ma ebbe particolare risonanza all'interno della Lega Araba. Durante il sesto vertice dell'organizzazione, tenutosi anch'esso ad Algeri nel novembre 1973 – dunque poco dopo la fine del conflitto – fu approvata una risoluzione finale che dedicava un intero paragrafo alla politica africana della Lega. I paesi membri si impegnavano a «sostenere la cooperazione arabo-africana in campo politico e rafforzare la rappresentanza diplomatica araba in Africa» e a interrompere le relazioni diplomatiche ed economiche con Sudafrica, Portogallo e Rhodesia, verso cui proponevano di applicare un embargo petrolifero¹⁹. Già in questa fase, la Lega Araba propose il boicottaggio dei regimi coloniali e di apartheid in Africa come strategia funzionale a rafforzare il fronte anti-israeliano nel continente.

¹³ A. Getachew, *Worldmaking after Empire: The Rise and Fall of Self-Determination*, Princeton University Press, 2019, 144.

¹⁴ Ci riferiamo qui all'istituzione cosiddetto Primo decennio dello sviluppo promosso dall'ONU, alla creazione dell'UNCTAD (Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo, 1964), dell'UNIDO (Organizzazione delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Industriale, 1966) e del Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP, 1966), nonché ai dibattiti svoltisi in seno all'Assemblea Generale sull'urgente necessità di riequilibrare le relazioni economiche internazionali a favore dei paesi in via di sviluppo.

¹⁵ J. Cavoški, *Non-Aligned Movement Summits: A History*, Bloomsbury, 2002, 129-157.

¹⁶ K.P. Sauvart, H. Hasenpflug (Eds.), *The New International Economic Order: Confrontation or Cooperation Between the North and the South?*, Routledge, 2019, first published Westview Press, 1977; H. Addo (Ed.), *Transforming the World Economy? Nine Critical Essays on the New International Economic Order*, Hodder and Stoughton, 1984.

¹⁷ G. Garavini, *After Empires: European Integration, Decolonization, and the Challenge from the Global South, 1957-1986*, Oxford University Press, 2012, 166-167.

¹⁸ S. Hunter, *OPEC and the Third World: the politics of aid*, Indiana University Press, 1984.

¹⁹ La versione in lingua araba delle decisioni prese dal vertice è disponibile sul sito della Interactive Encyclopedia of the Palestinian Question: *Mu'tamar al-Qimma al-'Arabi al-Sadis: al-Muqarrarat al-Sirriyya*, 28 novembre 1973, <https://www.palquest.org/ar/historictext/21792/>. Una traduzione in inglese è apparsa di recente nel volume: G.S. Mahler, M.F. Abdul Hadi (Eds.), *Palestinian History and Politics*, Routledge, 2025.

Una delle decisioni più significative del vertice fu l'impegno a creare un'istituzione finanziaria multilaterale, pensata «per contribuire a progetti di sviluppo economico e sociale e fornire assistenza tecnica ai paesi africani». Al vertice di Algeri fu inoltre deciso di istituire un fondo di emergenza per i paesi africani e un fondo di assistenza tecnica per finanziare il lavoro di esperti e fornire borse di studio destinate a cittadini africani²⁰. Infine, i membri incaricavano il Segretario Generale della Lega Araba di prendere contatto con il suo omologo nell'OUA «per organizzare consultazioni periodiche a vari livelli, incluso il più alto, tra i paesi arabi e africani»²¹. La Lega Araba ebbe dunque un ruolo pionieristico nell'iniziativa di istituzionalizzare un sistema di cooperazione multilaterale arabo-africano; tuttavia, già in questa risoluzione iniziale si costruiva una distinzione abbastanza netta tra paesi arabi membri della Lega – anche situati nel continente africano – e paesi africani non arabi, che seguiva la dicotomia donatori-beneficiari di aiuti. Questa postura contribuì a perpetuare un'immagine dell'Africa come continente non auto-sufficiente e la sua subordinazione nelle relazioni economiche globali. Le proposte iniziali della Lega Araba non si facevano dunque carico fino in fondo della promessa radicale di instaurare un Nuovo Ordine Economico Internazionale che sfidasse le condizioni di dipendenza economica.

Molti paesi africani, d'altra parte, avevano diverse ragioni per esercitare una pressione diplomatica contro Israele e perseguire una cooperazione più stretta con i paesi arabi produttori. Le misure di boicottaggio guidate dall'OPEC e gli aumenti del prezzo del petrolio stavano mostrando ripercussioni significative sulle economie dei paesi africani importatori, che avevano bisogno di stabilire condizioni favorevoli alla loro ripresa²². Nel periodo successivo alla guerra, l'OUA fece appello alla responsabilità collettiva dei paesi più ricchi all'interno del fronte terzomondista di venire incontro ai bisogni dei loro partner meno abbienti²³. L'obiettivo, in sostanza, era creare istituzioni multilaterali capaci di promuovere un processo di redistribuzione in risposta all'impennata dei prezzi del petrolio: la proposta di rafforzare relazioni Sud-Sud fondate sulla redistribuzione dimostra la capacità dei paesi africani di mettere in discussione le basi del sistema economico dominante²⁴. L'OUA divenne quindi in quella fase veicolo di tale concezione della tradizione politica africana anticoloniale. Tuttavia, il principio redistributivo si scontrò, con il passare del tempo, con divergenze interne e con una crescente mancanza di volontà politica.

Inoltre, l'OUA auspicava di ottenere un sostegno più deciso da parte dei paesi arabi nella condanna dei regimi coloniali ancora presenti nel continente. In occasione della XXIII sessione ordinaria del consiglio dei Ministri dell'OUA, svoltasi a Mogadiscio nel luglio 1974, il Segretario Generale presentò un documento che esaminava la possibilità di promuovere un embargo petrolifero organizzato e sostenuto dagli stati africani, dai paesi arabi e dai produttori membri dell'OPEC contro il Sudafrica, la Rhodesia e il Portogallo coloniale per sostenere le lotte di liberazione²⁵. Il rapporto sottolineava il ruolo crescente di Israele come alleato dei regimi razzisti e coloniali dell'Africa meridionale, in particolare del Sudafrica, che stava rafforzando le sue capacità militari grazie all'assistenza tecnica israeliana. In precedenza, Israele

²⁰ F. Abdelli-Pasquier, *La Banque Arabe pour le Développement en Afrique (BADEA) et la Coopération Afro-Arabe*, L'Harmattan, 1991, 46-47.

²¹ *Mu'tamar al-Qimma al-'Arabi al-Sādis*, cit.

²² A. M. Aouda, *An Evaluation of the Afro-Arab Cooperation Experiment*, in K. Haseeb (Ed.), *The Arabs and Africa*, cit., 554-593.

²³ F. Abdelli-Pasquier, *La Banque Arabe*, cit., 47-48.

²⁴ A. Mbembe, *On the Postcolony*, cit., 4-9.

²⁵ Report of the Administrative Secretary-General to the Council of Ministers on Oil as a Weapon Against the Southern African Regimes, Mogadiscio, giugno 1974, in AUCR, <https://archives.au.int/handle/123456789/9261>.

aveva evitato rapporti troppo stretti con il Sudafrica per timore di compromettere la propria posizione nel continente, ma l'isolamento diplomatico lo spinse a cambiare direzione²⁶. A sua volta, il governo sudafricano cominciò a utilizzare Israele come intermediario commerciale per aggirare il boicottaggio imposto dall'OUA: infatti, pur in assenza di relazioni diplomatiche ufficiali, diversi stati africani continuarono gli scambi commerciali con Israele. Alla luce di questi sviluppi, l'OUA consolidò la propria posizione antisraeliana come parte della strategia di contrasto ai regimi coloniali in Africa e di isolamento del Sudafrica²⁷. Un'alleanza regionale ampia e incentrata sulle lotte antirazziste e anticoloniali sembrava, in quella congiuntura storica, un'inevitabile conseguenza del processo di ristrutturazione delle relazioni politiche ed economiche, fortemente orientato dal conflitto del 1973.

3. IL PROCESSO DI ISTITUZIONALIZZAZIONE: DALLA BADEA AL VERTICE DEL CAIRO

La cooperazione afro-araba si configurò innanzitutto come un incremento degli aiuti finanziari ai progetti di sviluppo africani. In seguito alla già menzionata decisione del sesto vertice della Lega Araba, fu istituita la BADEA (Banca Araba per lo Sviluppo Economico in Africa), che è rimasta il principale strumento finanziario multilaterale della cooperazione afro-araba. Considerata un'espressione della cosiddetta «diplomazia dei petrodollari» in Africa, la Banca rappresentava il tentativo dei paesi arabi produttori di petrolio di offrire un'immagine di solidarietà collettiva verso le economie africane, attenuando le critiche per le politiche di controllo dei prezzi petroliferi²⁸. Nonostante l'importanza simbolica di questa istituzione, le somme stanziare dalla BADEA rimasero sempre inferiori a quelle mobilitate tramite la cooperazione bilaterale. Al momento della sua fondazione, la Libia fu il paese che contribuì con la quota di capitale più elevata (40 milioni di dollari), seguita dall'Iraq (30 milioni), dall'Arabia Saudita (25 milioni) e da altri stati esportatori di petrolio – Emirati Arabi Uniti, Qatar, Kuwait e Algeria – con 20 milioni ciascuno. La BADEA stabilì inoltre contatti con la Banca Mondiale, che si mostrò subito disponibile a co-finanziare progetti di sviluppo nel continente africano, in un momento in cui le istituzioni multilaterali globali faticavano a ottenere dai principali donatori il livello di contributi richiesto²⁹.

Il primo direttore della BADEA fu Chedly Ayari, economista e accademico tunisino che, al momento della nomina, ricopriva la carica di Ministro della Pianificazione del proprio paese. Secondo Ayari³⁰, la nascita della nuova istituzione finanziaria fu accompagnata da alcune controversie: i paesi arabo-africani meno abbienti manifestarono insoddisfazione per la loro esclusione dai benefici finanziari della banca, i

²⁶ On Israel-South Africa relations, see: S. Polakow-Suransky, *The Unspoken Alliance: Israel's Secret Relationship with Apartheid South Africa*, Pantheon Books, 2010; Y. Alsheh, *Dirty scapegoats: Explaining Israel's ties with South Africa during the 1970s and 1980s*, in *Southern Journal for Contemporary History*, No. 38, 2013, 22-40; R. Kasrils, *Birds of a Feather: Israel and Apartheid South Africa*, in Ilan Pappé (Ed.), *Israel and South Africa: The Many Faces of Apartheid*, Bloomsbury, 2015, 23-42.

²⁷ Report of the Administrative Secretary-General to the Council of Ministers on Oil as a Weapon Against the Southern African Regimes, Mogadiscio, giugno 1974, in AUCR, <https://archives.au.int/handle/123456789/9261>.

²⁸ C. Kwarteng, *The Arabs, Israel and Black Africa: The Politics of Courtship*, in *The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs*, No. 322, 1992, 173.

²⁹ Visit of Mr. Ayari, Chairman and General Manager of the Arab Bank for Economic Development in Africa (Office Memorandum), Washington, 14 April 1975, in World Bank Group Archives (WBGA): IBRD/IDA 03 Records of President Robert S. McNamara, Contacts with member countries, 1770938, Arab Fund for Economic Development - Correspondence 01.

³⁰ Nella sua autobiografia, pubblicata a due anni dalla sua morte, Ayari dedica un intero capitolo all'esperienza alla guida della BADEA: C. Ayari, *Carnet de route d'un artisan de la Tunisie du XXème siècle*, Leaders Editions, 2023.

cui fondi erano destinati unicamente ai paesi africani non arabi³¹. Questi ultimi, a loro volta, si trovarono presto delusi per l'impossibilità di partecipare in modo significativo ai processi decisionali dell'istituzione, che restavano saldamente nelle mani dei paesi donatori. La proposta di incrementare il capitale della African Development Bank (AfDB) e rafforzarne il ruolo quale principale partner della BADEA, avanzata da alcuni governi africani, rimase senza seguito.

Parallelamente al lancio della BADEA, la Lega Araba e l'OUA intensificarono gli scambi per la formalizzazione di istituzioni politiche comuni. All'interno di ciascuna organizzazione furono istituiti due gruppi di lavoro, composti da 12 paesi appartenenti alla Lega e 12 all'OUA, con una rotazione periodica dei membri. Le riunioni congiunte di questi gruppi vennero poi denominate Comitato dei 24. È interessante notare che i paesi membri di entrambe le istituzioni potevano trovarsi talvolta nell'uno e talvolta nell'altro gruppo. Al momento della costituzione dei due gruppi, l'Algeria e l'Egitto erano parte del gruppo africano, mentre la Tunisia e il Marocco di quello arabo³². Le priorità perseguite dai gruppi erano quindi legate anche all'alternarsi dei paesi membri e alle loro situazioni particolari.

Il primo incontro del Comitato dei 24, tenutosi al Cairo nel 1975, aveva l'obiettivo di avviare la stesura di documenti programmatici che definissero in maniera più precisa i termini della cooperazione. Il gruppo di lavoro della Lega Araba presentò una bozza di Dichiarazione e Programma di Azione, a cui il gruppo dell'OUA suggerì degli emendamenti in vista dell'adozione di una versione comune durante la prima conferenza afro-araba dei Ministri degli Esteri, che si tenne a Dakar nell'aprile 1976. Tuttavia, fin dall'inizio, non vi era accordo sulle priorità della cooperazione, sul grado di integrazione tra le sue dimensioni economica e più strettamente politica, né sugli obblighi per gli stati membri.

Per comprendere meglio i dibattiti sottostanti, è utile analizzare le due versioni preliminari della Dichiarazione presentate a Dakar dai due gruppi di lavoro dell'OUA e della Lega Araba. Pur non differendo in modo sostanziale, i documenti contenevano alcuni passaggi che rivelavano obiettivi e priorità diverse, offrendo così una prima idea delle differenti prospettive e aspirazioni veicolate dalle due istituzioni³³. Al di là di alcune definizioni formali, che sottintendono visioni politiche distinte³⁴, le principali divergenze riguardano il piano economico e dei rapporti di forza all'interno del quadro di cooperazione. L'OUA voleva formalizzare degli obblighi vincolanti in termini finanziari e commerciali. A questo pro-

³¹ A questo proposito, Ayari ricorda come la scelta di Khartoum come sede della BADEA mirava a compensare il Sudan per il mancato accesso ai fondi della banca, dato che avrebbe creato opportunità lavorative e, possibilmente, di investimento nel paese: C. Ayari, *Carnet de route*, cit., 274-79. L'ottica di cooperazione afro-araba conferiva un ruolo rilevante al Sudan, spesso considerato una periferia politica e intellettuale dal nazionalismo arabo, ma che veniva valorizzato in quella fase storica come ponte tra le due regioni: A. M. Ahmad, *Al-Sudan bayna al-'Uruba wa-l-Ifrīqiyya*, Markaz al-buhut al-'arabiyya, 1995, 97-114.

³² Report of the Tunisian Ambassador in Cairo to the Minister of Foreign Affairs, 13 July 1975, in Archives Nationales de Tunisie, Tunisi (di seguito, ANT): Ministère des Affaires Étrangères (di seguito, MAE), 46/2009, 319, 2.

³³ Tutte le citazioni che seguono sono tratte da una nota comparativa delle due bozze e dalla versione finale della Dichiarazione che venne adottata al termine della conferenza di Dakar. La nota è presente in inglese, francese e arabo negli archivi; si farà qui riferimento alla versione inglese: Table of comparison between the African and Arab text of the Draft Declaration and Programmes of Action of Afro-Arab Cooperation, n.d., in ANT: MAE, 46/2009, 319, 2.

³⁴ Ad esempio, la versione del gruppo arabo faceva riferimento alle monarchie: «Noi, i Re, i Capi di Stato e di Governo»; nella versione africana, il termine «re» fu omissso. I partecipanti concordarono infine su un'espressione più generale: «sovrani, capi di Stato e di Governo». Il testo della Lega proponeva di promuovere «la comprensione e la cooperazione tra i nostri Stati», mentre la versione dell'OUA aggiungeva «la comprensione tra i nostri popoli e la cooperazione tra i nostri Stati», formula che venne infine adottata. Il riferimento ai popoli come distinti dagli stati è un aspetto degno di nota, che riflette l'evoluzione del contributo africano al diritto internazionale. In contesto africano, infatti, si cominciò a sottolineare la dimensione collettiva dei diritti umani, che si erano invece tradizionalmente focalizzati sulle libertà individuali. Pochi anni dopo, nel 1981, fu approvata la Carta Africana dei Diritti dell'Uomo e dei Popoli, entrata in vigore nel 1986. F. Viljoen, *Africa's Contribution to the Development of International Human Rights and Humanitarian Law*, in E. N. Sahle (Ed.), *Human Rights in Africa. Contemporary Debates and Struggles*, Palgrave Macmillan, 2019.

posito, il testo proposto dal comitato dell'OUA suggeriva di «eliminare tutte le barriere tariffarie e non tariffarie che impediscono il commercio diretto afro-arabo». Il documento della Lega Araba, invece, adottava un approccio più prudente, limitandosi a suggerire che le parti «studiassero una soluzione» per rimuovere tali ostacoli. La versione finale optò per un impegno generico a «eliminare ogni ostacolo che impedisce il commercio diretto afro-arabo». Sebbene questa formulazione ampia potesse sembrare una vittoria del fronte redistributivo, l'assenza di riferimenti puntuali alla natura degli ostacoli finì per favorire i paesi arabi più ricchi, che così evitarono obblighi concreti. In maniera analoga, i rappresentanti dell'OUA cercarono di ottenere un impegno concreto sullo sfruttamento congiunto delle risorse naturali. In questo caso, prevalse una formulazione moderata, in cui si affermava che le parti contraenti avrebbero «cooperato nel rilevamento sistematico delle loro risorse naturali al fine di svilupparne un utilizzo e uno sfruttamento razionale». La vaghezza dei vincoli presenti nei documenti fondativi costituì una premessa decisiva che, nel medio periodo, contribuì a indebolire la portata trasformativa degli organismi di solidarietà afro-arabi.

Sulla creazione di un fronte anticoloniale e antimperialista, la bozza della dichiarazione approvata a Dakar stabiliva che i due gruppi avrebbero garantito un sostegno reciproco nella condanna del sionismo e dell'apartheid sudafricano nelle sedi internazionali³⁵. Tuttavia, sebbene la maggioranza dei paesi africani avesse interrotto le relazioni diplomatiche con Israele, molti consideravano tale decisione temporanea e continuarono a mantenere contatti informali. Ciò era dovuto anche al fatto che una quota significativa degli aiuti israeliani riguardava il settore militare, ambito in cui i paesi arabi non potevano facilmente sostituirsi a Israele, che disponeva di una tecnologia militare notevolmente più avanzata³⁶. Stati come Zaire, Congo e Angola, che iniziavano a produrre petrolio in quantità rilevanti, potevano ridurre la propria dipendenza dai finanziamenti arabi, ma difficilmente avrebbero rinunciato al supporto israeliano, in particolare in campo militare³⁷. Pertanto, a Dakar, alcuni leader arabi criticarono apertamente quei paesi africani che, pur avendo interrotto le relazioni diplomatiche con Israele, continuavano a intrattenere rapporti commerciali e tecnici³⁸.

Dal canto loro, diversi governi africani guardavano con diffidenza ai finanziamenti provenienti dal mondo arabo, percependoli come strumenti di influenza politica o religiosa. Gran parte della cooperazione bilaterale promossa dai paesi arabi ricchi di petrolio era rivolta soprattutto agli stati a maggioranza musulmana, come Mauritania, Niger, Senegal e Mali³⁹. D'altra parte, per stati come Etiopia, Kenya, Nigeria, Uganda e Zaire – tra i principali beneficiari degli aiuti israeliani – la rottura diplomatica stava producendo conseguenze economiche negative⁴⁰. Molti sostenevano quindi che la cooperazione afro-araba dovesse limitarsi a fornire un sostegno compensativo da parte dei governi arabi per le perdite subite, senza estendersi a un'agenda politica che ritenevano essere di competenza esclusivamente nazionale. Questa concezione della politica estera come esclusiva prerogativa nazionale rappresentò uno dei principali ostacoli alla formazione di un autentico fronte transnazionale fondato sul comune impegno antimperialista.

³⁵ Table of comparison between the African and Arab text of the Draft Declaration and Programmes of Action of Afro-Arab Cooperation, cit., 2.

³⁶ C. Kwarteng, *The Arabs, Israel and Black Africa*, cit., 169-170.

³⁷ V.T. Le Vine, T.W. Luke, *The Arab-African Connection*, cit., 99-100.

³⁸ La coopération afro-arabe: genèse et perspectives (nota al Ministro degli Affari Esteri), n.d., in ANT: MAE 46/2009, 317, 1.

³⁹ H. Sharawi, *Israeli Policy in Africa*, in K. Haseeb (Ed.), *The Arabs and Africa*, cit., 242-43.

⁴⁰ N.J. Hakim, R.P. Stevens, *Zaire and Israel: An American Connection*, in *Journal of Palestine Studies*, No. 3, 1983, 48-49.

Alcuni governi cercarono poi di sfruttare la cooperazione per ottenere un riposizionamento favorevole nelle proprie dispute politiche e territoriali. Fu questo il caso dell'Etiopia, che tradizionalmente aveva intrattenuto relazioni cordiali con lo stato ebraico per beneficiare di assistenza militare e contrastare il nazionalismo arabo e la diffusione dell'Islam nel Corno d'Africa. Tali rapporti si erano progressivamente deteriorati a partire dal 1967, soprattutto a causa della posizione assunta dall'OUA – la cui sede si trovava ad Addis Abeba – sul conflitto arabo-israeliano⁴¹. Dal canto loro, diversi governi arabi avevano per anni offerto, in maniera più o meno esplicita, sostegno politico e militare al Fronte di Liberazione Eritreo⁴². Con l'emergere del quadro di cooperazione, il nuovo governo militare etiope tentò di utilizzare la piattaforma afro-araba per condannare il supporto dei paesi arabi agli insorti eritrei⁴³. Infatti, durante la riunione di Dakar, l'Etiopia propose un emendamento alla Dichiarazione sul divieto di sostenere i movimenti secessionisti⁴⁴. Tuttavia, la mancanza di consenso sulla definizione stessa di tali movimenti – se considerarli come “ribelli” o “movimenti di liberazione” – rese impossibile trovare una formulazione condivisa e la proposta etiope non fu approvata⁴⁵. Al di là di un'apparente convergenza regionale, i termini stessi alla base della cultura politica antimperialista rimanevano dunque legati alle situazioni particolari dei paesi membri.

In questo contesto già teso, i capi di stato e di governo dei paesi membri della Lega Araba e dell'OUA si riunirono al Cairo nel primo vertice afro-arabo, nel marzo 1977, per approvare i documenti fondativi. Il rapporto elaborato dalla delegazione tunisina, all'epoca parte del gruppo arabo, sostiene che i paesi del Golfo non fossero molto entusiasti dell'esito del vertice⁴⁶. Su loro pressione, il comitato della Lega Araba si schierò contro un documento preliminare presentato dalla Tanzania, che chiedeva di formalizzare l'impegno ad aumentare i finanziamenti destinati a progetti di sviluppo in Africa. Com'è noto, rivendicazioni di questo tipo venivano spesso avanzate dal fronte terzomondista presso le istituzioni globali, affinché i paesi più ricchi si impegnassero a investire una percentuale fissa del loro PIL negli aiuti allo sviluppo. Tuttavia, una volta divenuti oggetto di questa richiesta, i paesi arabi produttori mostrarono un atteggiamento di chiusura simile a quello del Nord globale. A sostegno della loro posizione, i diplomatici dei principali donatori enfatizzarono che si stavano sobbarcando l'onere maggiore nell'ambito della cooperazione afro-araba, mentre i produttori di petrolio africani non partecipavano alla stessa maniera⁴⁷. Secondo la delegazione tunisina, i negoziati furono rallentati anche da un certo scetticismo da parte di alcuni paesi africani, che non volevano assumersi impegni vincolanti nelle relazioni con Israele in sede multilaterale⁴⁸. Queste reticenze a mettere da parte l'autonomia nazionale in favore di una posizione condivisa aprirono la strada a una concezione meno “politicizzata” della cooperazione afro-araba, che si affermò nel decennio successivo.

Già al vertice del Cairo, le differenze e le riserve espresse dai singoli paesi inibirono la formalizzazione di una vera e propria organizzazione multilaterale con organismi decisionali comuni. Per coordinare l'attua-

⁴¹ M. B. Bishku, *Israel and Ethiopia: From a Special to a Pragmatic Relationship*, in *Conflict Quarterly*, No. 14, 1994, 39-62.

⁴² T. Negash, *Eritrea and Ethiopia: The Federal Experience*, Nordiska afrikainstitutet, 1997, 149-162.

⁴³ Sulle relazioni tra paesi arabi e governi rivoluzionari del Corno d'Africa dopo il 1973, si veda: J. A. Lefebvre, *Middle East Conflicts and Middle Level Power Intervention in the Horn of Africa*, in *Middle East Journal*, No. 3, 1996, 395-404.

⁴⁴ Extraits des interventions faites par les chefs de delegations africaines, Dakar 20 aprile 1976, in ANT: MAE, 46/2009, 320, 2.

⁴⁵ Declarations Adopted by the First Afro-Arab Summit Conference, Cairo, 7-9 marzo 1977, in AUCR, <https://archives.au.int/123456789/2564/Declarations>, 5-6.

⁴⁶ Rapport de la délégation tunisienne au premier sommet afro-arabe, Cairo, 7-9 marzo 1977, in ANT: MAE, 46/2009, 317, 1.

⁴⁷ *Idem*, 3.

⁴⁸ *Idem*, 3-5.

zione delle future attività congiunte, il Comitato dei 24 che riuniva i due gruppi di lavoro dell'OUA e della Lega fu formalizzato come Commissione Permanente, con l'obiettivo di riunire i Ministri degli Esteri due volte l'anno⁴⁹. Le sue attività sarebbero state supervisionate da un più ristretto Comitato di Coordinamento composto da quattro membri: i presidenti di turno dei due gruppi e i Segretari Generali dell'OUA e della Lega. Oltre a questi organi politici, il summit istituì anche organismi tecnici: le proposte di progetti e gli studi preparatori dovevano essere elaborati da gruppi di lavoro e équipes specializzate, composte rispettivamente da esperti governativi e da professionisti indipendenti⁵⁰. Fu, inoltre, prevista una Corte ad hoc di Conciliazione e Arbitrato, con il compito di interpretare i testi giuridici della cooperazione afro-araba⁵¹. Tuttavia, la Corte non divenne mai operativa, mentre la maggior parte degli organismi istituiti non si riunì a cadenza regolare. Lo stesso vertice, che avrebbe dovuto tenersi ogni due anni, non fu più convocato fino al 2010, con il secondo summit afro-arabo in Libia⁵². L'apparente successo del vertice celava quindi debolezze strutturali, dovute allo scontro tra l'ideale di solidarietà transnazionale e le realtà particolari dei paesi membri.

4. IL RITORNO DI ISRAELE IN AFRICA E LA TECNICIZZAZIONE DELLA COOPERAZIONE AFRO-ARABA

La normalizzazione delle relazioni tra Egitto e Israele avviata con gli Accordi di Camp David nel novembre 1978 ebbe un impatto significativo sulla cooperazione afro-araba. Un quarto incontro della Commissione Permanente si tenne in Kuwait nel dicembre dello stesso anno, poco dopo l'annuncio degli Accordi. Nel discorso inaugurale, l'Emiro del Kuwait Sheikh Jaber Al-Ahmad Al-Sabah sottolineò l'interesse comune per la causa palestinese e richiamò la lotta contro il sionismo, il razzismo e l'apartheid come principi fondanti della cooperazione afro-araba⁵³. In realtà, la questione delle relazioni di Israele con i Paesi africani restò ai margini della riunione, che si concentrò invece sul lancio delle attività dei gruppi di esperti, il bilancio della BADEA e l'organizzazione di futuri incontri ministeriali⁵⁴.

Ma con la sospensione dell'Egitto dalla Lega Araba nel gennaio 1979, l'intero assetto della cooperazione afro-araba entrò in una fase di stallo. La Lega, infatti, esercitò pressioni per escludere il paese anche dalle istituzioni afro-arabe, ma l'OUA si rifiutò di sospendere l'affiliazione egiziana al gruppo africano, di cui all'epoca faceva parte⁵⁵. Questo dissidio congelò i preparativi per la conferenza ministeriale afro-araba, che la Libia si era proposta di ospitare nel 1980⁵⁶. Nel frattempo, i segretariati delle

⁴⁹ Règlement intérieur de la Commission Permanente de la Coopération Afro-Arabe, n.d. in ANT: MAE, 46/2009 OAU, 317, 2.

⁵⁰ La coopération afro-arabe : les organes institutionnels, n.d. in ANT: MAE, 46/2009 OAU, 317, 2.

⁵¹ Declarations Adopted by the First Afro-Arab Summit Conference, Cairo, 7-9 marzo 1977, in AUCR, <http://archives.au.int/handle/123456789/2564>, 45-46.

⁵² H. Mattes, *Aftermath of the Sirte Summit: Arab-African Cooperation on the Upswing?*, GIGA Focus International Edition English, 6, 2010, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ss0ar-275858>. Sono seguiti un terzo summit nel 2013 in Kuwait e un quarto in Guinea Equatoriale nel 2016. Il quinto summit, che dovrebbe essere ospitato dall'Arabia Saudita, è stato rimandato. B. Abdallah, *Report du sommet arabo-africain pour des raisons politiques et territoriales*, in *Maroc Diplomatie*, 9 novembre 2023, <https://maroc-diplomatique.net/report-du-sommet-arabo-africain-pour-des-raisons-politiques-et-territoriales/>.

⁵³ La quatrième session ordinaire de la Commission permanente pour la coopération afro-arabe s'est tenue au Koweït du 3 au 5 décembre 1978, Ginevra, 26 gennaio 1979, 2, in ANT: MAE, 46/2009, 317, 5.

⁵⁴ All'epoca, il tema dell'informazione era anche al centro dell'agenda dei Paesi Non-Allineati: si parlava di istituire un "Nuovo Ordine Internazionale dell'Informazione" e, nel 1976, Tunisi aveva ospitato il primo simposio dei non-allineati sull'informazione. *Idem*, 3.

⁵⁵ Note sur la coopération afro-arabe (Commission des 24), n.d., 9-10, in ANT: MAE 46/2009, 317, 1.

⁵⁶ Report of the Secretary-General a.i. on Afro-Arab Cooperation, Addis Ababa, 10-16 luglio 1985, in AUCR, <https://archives.au.int/handle/123456789/10212>, 4.

due organizzazioni convennero sulla necessità di rafforzare il quadro di cooperazione tramite ulteriori accordi. Tra questi, c'era un accordo «nell'ambito delle sanzioni congiunte contro i due regimi razzisti di Sudafrica e Israele», ma la bozza di accordo fu pronta soltanto nel 1984⁵⁷.

Nei primi anni Ottanta, alcune iniziative significative per discutere gli sviluppi nella regione furono portate avanti in contesto multilaterale, ma al di fuori delle istituzioni afro-arabe. Nel luglio 1980 si tenne ad Arusha, in Tanzania, il primo seminario delle Nazioni Unite sulla questione palestinese promosso dal Comitato per l'esercizio inalienabile dei diritti del popolo palestinese. All'incontro parteciparono i rappresentanti diplomatici di soli 13 paesi, prevalentemente africani e arabi⁵⁸. Nel discutere i diritti del popolo palestinese e criticare gli effetti negativi degli Accordi di Camp David sulla sua autodeterminazione, diversi contributi si concentrarono sul parallelismo tra i governi israeliano e sudafricano nell'attuare politiche imperialiste, coloniali e di segregazione. Nel suo discorso inaugurale, il Ministro del Commercio tanzaniano Ibrahim Kaduma ribadì che «i popoli africani e arabi dovrebbero dimostrare maggiore solidarietà nella loro causa comune»⁵⁹.

Nonostante la percezione diffusa sulla lotta anticoloniale come causa comune, negli anni Ottanta essa venne progressivamente marginalizzata nell'agenda afro-araba. Infatti, Israele approfittò dell'effetto Camp David per convincere i leader africani della legittimità e dei vantaggi derivanti da una normalizzazione delle relazioni diplomatiche⁶⁰. Molti paesi africani non vedevano più alcuna ragione valida per continuare a rifiutare tali relazioni, dal momento che l'Egitto stesso le aveva ufficializzate⁶¹. Inoltre, il crollo del valore del petrolio all'inizio degli anni Ottanta con la progressiva disgregazione del sistema di controllo dei prezzi stabilito dall'OPEC contribuì fortemente al declino dell'influenza dei paesi produttori⁶². Il ripristino di buone relazioni diplomatiche ed economiche tra Israele e molti paesi africani va compreso anche alla luce di questo processo. Lo Zaire – che, come già menzionato, aveva avviato nella seconda metà degli anni Settanta una produzione petrolifera autonoma – fu il primo stato a riprendere i rapporti, con la visita segreta del Ministro degli Esteri israeliano Ariel Sharon nel novembre 1981⁶³.

L'agenda economica divenne il terreno comune necessario a rilanciare la cooperazione afro-araba, nel momento in cui essa si era impantanata attorno alla mancata convergenza politica sulla presenza israeliana in Africa. Dopo diversi mesi di inattività, il Comitato di Coordinamento si riunì nuovamente nel maggio 1981 a Khartoum, su iniziativa dell'OUA, con l'intento di individuare modalità per riattivare le istituzioni comuni. Nel suo discorso di apertura, il Ministro degli Affari esteri sudanese Mohamed Mirghani affermò che il compito del comitato era quello di «soddisfare le speranze dei popoli africani e arabi», trovando modi concreti per attuare il Nuovo Ordine Economico Internazionale⁶⁴.

⁵⁷ Draft Agreements on Co-operation Between the Organization of African Unity and the League of Arab States, Addis Ababa, 27 febbraio-7 marzo 1984, in AUCR, <https://archives.au.int/handle/123456789/9952>.

⁵⁸ I paesi rappresentati furono: Repubblica Popolare Cinese, Cipro, Egitto, Ghana, Iraq, Kenya, Mali, Nigeria, Somalia, Sudan, Uganda, URSS e Tanzania. Nessun paese occidentale inviò una rappresentanza. *The First United Nations Seminar on the Question of Palestine. Theme: "The inalienable rights of the Palestinian people"*, Arusha, 14-18 luglio 1980. <https://unispal.un.org/pdfs/4305EF25EF45128485256DC20068F875.pdf>, 27.

⁵⁹ Opening address by the Honourable Ibrahim Kaduma, Minister for Trade, United Republic of Tanzania, in *Idem*, 8-12.

⁶⁰ H. Sharawi, *Israeli Policy in Africa*, cit., 307-309.

⁶¹ C. Kwarteng, *The Arabs, Israel and Black Africa*, cit., 177-78.

⁶² D. Basosi, G. Garavini, M. Trentin (Eds.), *Counter-Shock: The Oil Counter-Revolution of the 1980s*, IB Tauris, 2018.

⁶³ H. Sharawi, *Israeli Policy in Africa*, cit., 312-13. Vedi in questo numero M. S. Rognoni, *La "carta israeliana": lo Zaire di Mobutu dalla guerra di ottobre alla ripresa delle relazioni diplomatiche bilaterali, 1973-82*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni e Società*, No. 1, 2026.

⁶⁴ Report of the Secretary General on Afro-Arab cooperation, Nairobi, 15-21 giugno 1981, in AUCR, <https://archives.au.int/handle/123456789/10173>.

La volontà di rilanciare la cooperazione afro-araba in questi termini era dovuta non soltanto ai risvolti del conflitto arabo-israeliano, ma anche alla centralità rivestita dalle questioni economiche in quel momento nell'agenda di entrambe le organizzazioni. Infatti, il Vertice Economico Africano dell'OUA nell'aprile 1980 aveva portato all'adozione del Piano d'Azione di Lagos, volto a rilanciare lo sviluppo del continente in un momento in cui questo era sottoposto a forti pressioni esterne a causa dell'aumento del debito pubblico. Il Piano auspicava l'autosufficienza collettiva e la riduzione della dipendenza dai paesi occidentali, puntando sull'integrazione economica e sullo sviluppo di industrie locali⁶⁵. Pochi mesi dopo, il vertice annuale della Lega Araba nel novembre 1980 approvò una sua dichiarazione economica, nota come Strategia di Amman, che proponeva, in maniera speculare al Piano di Lagos, di adottare misure volte ad aumentare lo sviluppo autosufficiente⁶⁶.

In un primo momento, la possibilità di costruire un'agenda condivisa a partire dalle rispettive dichiarazioni economiche consentì di superare la fase di stallo, relegando in secondo piano la questione delle relazioni tra Israele e paesi membri. Per evitare di affrontare direttamente il nodo delicato della partecipazione egiziana agli incontri, l'OUA riuscì a ottenere che l'Egitto rinunciasse temporaneamente al proprio seggio nel gruppo africano dei dodici, nel rispetto del consueto meccanismo di rotazione⁶⁷. Questo compromesso sbloccò l'impasse e rese possibile lo svolgimento della quinta sessione ordinaria della Commissione Permanente, a Dakar nell'aprile 1982. Secondo un delegato tunisino presente all'incontro, la ripresa efficace delle attività della cooperazione afro-araba fu favorita dall'ingresso di paesi "moderati" nella composizione del gruppo africano⁶⁸. Il riferimento implicito è alla sostituzione dell'Algeria e dell'Egitto con il Marocco e la Tunisia stessa, tradizionalmente più inclini a privilegiare le questioni economiche, ma in un'ottica non apertamente polemica con il Nord Globale.

In effetti, la sessione di Dakar riuscì a rilanciare la cooperazione regionale proprio individuando nelle politiche di sviluppo economico un terreno d'intesa comune. Tuttavia, la stessa agenda economica finì per perdere il suo slancio trasformativo. La crescente centralità del debito come questione nazionale e l'adozione di ricette economiche neoliberali per affrontarlo contribuirono, in quella fase, al declino degli ideali più radicali di cambiamento nelle relazioni economiche internazionali⁶⁹. Nonostante la Commissione Permanente raccomandasse di considerare il Piano d'Azione di Lagos e la Strategia di Amman come «quadro di riferimento prioritario per la cooperazione afro-araba»⁷⁰, la questione del NIEO (New International Economic Order) e dei principi di autonomia collettiva finirono per ricoprire un ruolo poco più che retorico nella cooperazione afro-araba. La sessione di Dakar fu incentrata su questioni economiche, ma non in termini particolarmente innovativi: furono ripresi i negoziati in materia di commercio e integrazione del settore privato e venne discussa l'adozione di un quadro operativo più detta-

⁶⁵ A. Benachenhou, *South-South Cooperation: The Lagos Plan of Action and Africa's Independence*, in *Africa Development*, No. 4, 1983, 5-19.

⁶⁶ Contrariamente al Piano d'azione di Lagos, che è facilmente accessibile ed è in parte stato studiato, non sono riuscita a recuperare il testo della Strategia di Amman né lavori accademici su di esso; il documento è stato solo menzionato in alcune fonti dell'OUA e della cooperazione afro-araba come il corrispettivo arabo del Piano di Lagos, ma non ebbe la stessa risonanza.

⁶⁷ Note à l'attention de M. le Ministre sur la Commission Permanente pour la coopération afro-arabe, Tunisi, 24 dicembre 1981, in ANT: MAE, 46/2009, 318, 1.

⁶⁸ Taqrir 'an al-dawra al-khamisa li-l-lajnat al-da'imat al-khassa li-l-ta'awn al-'arabi al-ifriqi (rapporto), Dakar, 21-23 aprile 1982, in ANT: MAE, 46/2009, 318, 1.

⁶⁹ A. Getachew, *Worldmaking after Empire: The Rise and Fall of Self-Determination*, Princeton University Press, 2019.

⁷⁰ Report of the Secretary-General on Afro-Arab Co-operation, Tripoli, 26 luglio-2 agosto 1982, in AUCR, <https://archives.au.int/handle/123456789/10273>, 6.

gliato per i gruppi di lavoro e le equipe specializzate, incaricati della valutazione e gestione dei progetti⁷¹.

I progetti stessi avviati in quel periodo si rivelarono non all'altezza delle aspettative. Per portare un esempio concreto, un finanziamento per la lotta contro la siccità nel Sahel, approvato dalla BADEA nel 1978, portò all'avvio di una serie di progetti sulla sicurezza alimentare nella regione. Tuttavia, tali progetti seguivano uno schema piuttosto tradizionale: né i gruppi di lavoro né i gruppi specializzati furono coinvolti nella loro implementazione. Le aspettative per una partecipazione multilaterale e orizzontale ai progetti, pur presenti nei documenti fondativi della cooperazione afro-araba, vennero quindi meno all'atto pratico. Questi primi progetti si rivelarono inoltre insufficienti rispetto all'obiettivo di uno sviluppo collettivo autonomo e una riduzione della dipendenza dal Nord globale. Samir Amin, allora direttore del Third World Forum di Dakar e attento osservatore dell'evoluzione della cooperazione afro-araba, sottolineò come i progetti nel Sahel fossero privi di una strategia complessiva per l'industrializzazione e lo sviluppo delle infrastrutture nei paesi destinatari degli aiuti. Una tale strategia, secondo Amin, era indispensabile affinché la cooperazione afro-araba potesse favorire «una redistribuzione internazionale del lavoro, accompagnata dall'istituzione di economie nazionali autocentrate»⁷².

Per quanto riguarda la dimensione politica, la riunione della Commissione a Dakar tentò di riprendere azioni coordinate anche nell'agenda anticoloniale e antimperialista, pur mantenendola in secondo piano nel dibattito. L'ordine del giorno prevedeva infatti una discussione sull'esame dei «mezzi efficaci per garantire l'attuazione dei principi comuni al fine di contrastare e isolare il regime razzista in Sudafrica e l'entità sionista nei Territori palestinesi occupati»⁷³. Tuttavia, le raccomandazioni incluse nella dichiarazione finale dell'incontro si mantennero a un livello piuttosto vago, non formulando nessun impegno concreto per i paesi partecipanti⁷⁴.

Nel periodo seguente, la ripresa delle attività di cooperazione afro-araba fu nuovamente interrotta dagli sviluppi del conflitto arabo-israeliano. L'intensificarsi delle riunioni all'interno della Lega Araba in seguito all'invasione israeliana del Libano nel giugno 1982 ritardò l'organizzazione della riunione successiva⁷⁵. Nel frattempo, Israele riuscì a riguadagnare un certo grado di influenza in Africa. Nel gennaio 1983, il Ministro degli Esteri israeliano Sharon firmò un accordo militare con lo Zaire, recandosi nuovamente in visita ufficiale nel paese⁷⁶. In effetti, in quell'occasione, Sharon tenne a Kinshasa colloqui informali con i rappresentanti di altri governi africani – Kenya, Uganda, Tanzania, Repubblica Centrafricana e Ciad⁷⁷.

Di fronte a questi cambiamenti, i paesi arabi non riuscirono a formulare una posizione comune sul rilancio della diplomazia israeliana in Africa, anche a causa delle profonde divisioni interne alla Lega Araba in un periodo segnato dal post-Camp David, dalla guerra Iran-Iraq e dalla dissoluzione del fronte unito dei paesi produttori di petrolio. Questo clima di tensione ebbe un forte impatto sugli incontri afro-arabi. Dopo il ritiro all'ultimo minuto degli Emirati Arabi Uniti dall'organizzazione della sesta

⁷¹ La 5^{ème} session ordinaire de la Commission Permanente pour la coopération afro-arabe, Dakar, 21-23 aprile 1982, in ANT: MAE, 46/2009, 318, 1.

⁷² Commento di S. Amin in T. H. Kanaan, *The Economic Dimension of Contemporary Afro-Arab Relations*, in K. Haseeb (Ed.), *The Arabs and Africa*, cit., 416-17.

⁷³ Report of the Secretary-General on Afro-Arab Co-operation (Annex I), cit., 10.

⁷⁴ Taqrir 'an al-dawra al-khamisa li-l-lajnat al-da'imat al-khassa li-l-ta'awn al-'arabi al-ifriqi, Tunis, 20-23 March 1983, in ANT: MAE, 46/2009, 318, 6.

⁷⁵ *Idem*, 2.

⁷⁶ "Sharon Defends Pact with Zaire". *The New York Times*, 22 gennaio 1983, <https://www.nytimes.com/1983/01/22/world/sharon-defends-pact-with-zaire.html#:~:text=This%20week%20President%20Mobutu%20announced,SHARON%20DEFENDS%20PACT%20WITH%20ZAIRE>.

⁷⁷ N. J. Hakim, R. P. Stevens, *Zaire and Israel: An American Connection*, cit.

sessione ordinaria della Commissione Permanente, la Tunisia accettò di ospitare l'incontro nel marzo 1983⁷⁸. Il governo tunisino riuscì a orientare i lavori verso temi meno controversi come il commercio regionale, la cooperazione tecnica e lo sviluppo di partenariati con il settore privato, evitando invece le questioni più divisive⁷⁹. Questo approccio fu accolto favorevolmente dai paesi del Golfo, che si dimostrarono più attivi e collaborativi rispetto alla sessione precedente⁸⁰. L'affermazione di una linea più moderata avvenne tuttavia a discapito delle ambizioni trasformative: l'Egitto aveva ormai intrapreso un percorso di riallineamento internazionale; l'Algeria non ricopriva più il ruolo centrale avuto negli anni Settanta nella promozione del NIEO, mentre la Libia, che tentava di farsi portavoce di tali istanze, si trovava in una condizione di crescente isolamento diplomatico⁸¹.

La delegazione libica tentò, senza successo, di riportare al centro dell'agenda la condanna dell'imperialismo e il sostegno ai movimenti di liberazione. Durante una riunione preliminare del gruppo arabo convocata in vista della sessione di Tunisi, la Libia propose di inserire all'ordine del giorno una dichiarazione a sostegno di tutti i movimenti africani di liberazione, ma l'iniziativa non raccolse il consenso necessario⁸². Durante la sessione, la delegazione libica contestò inoltre una mozione che indicava nell'Iniziativa di Fez – conosciuta anche come piano di Fahd – la strategia comune per affrontare la questione palestinese⁸³. L'episodio mise ulteriormente in evidenza le divisioni interne alla Lega Araba e l'isolamento delle posizioni più radicali al suo interno.

L'instabilità e la crisi economica nella regione araba finirono per favorire il ritorno di Israele nel continente africano e un'ulteriore disaffezione nei confronti della dimensione anticoloniale e antimperialista della cooperazione regionale⁸⁴. L'ottava sessione ordinaria della Commissione, tenutasi a Damasco nel gennaio 1986, conseguì risultati significativi nell'ambito della cooperazione tecnica, ma registrò un sostanziale stallo sull'attuazione dell'accordo per il boicottaggio congiunto di Israele, nonostante fosse stato formalmente ratificato da entrambe le organizzazioni⁸⁵. Durante i lavori, il Segretario Generale della Lega Araba Chedli Klibi manifestò apertamente il suo disappunto per il mancato rispetto del boicottaggio da parte di numerosi stati africani, sottolineando invece come i paesi arabi continuassero a rispettare il boicottaggio nei confronti del regime sudafricano⁸⁶. Tuttavia, l'accordo sul boicottaggio non

⁷⁸ Note à l'attention de M. le Ministre sur la tenue de la 6^{ème} session de la coopération afro-arabe, Tunisi, 8 febbraio 1983, in ANT: MAE, 46/2009, 318, 2.

⁷⁹ La 6^{ème} session ordinaire de la Commission Permanente pour la coopération afro-arabe, Tunisi, 20-23 marzo 1983, in ANT: MAE, 46/2009 OAU, 318, 2.

⁸⁰ Taqir 'an al-dawra al-sadisa li-l-lajnat al-da'imat al-khassa li-l-ta'awn al-'arabi al-ifriqi, Tunisi, 20-23 marzo 1983, 6, in ANT: MAE, 46/2009, 318, 2.

⁸¹ L'Arabia Saudita interruppe le relazioni con la Libia nel 1980 per via di divergenze riguardanti le politiche petrolifere. Nello stesso anno, i rapporti con la Tunisia furono alterati in seguito alle rivolte di Gafsa, in cui emerse il supporto libico per l'insurrezione. Inoltre, la contesa con il Ciad sulla Striscia di Azouzou, riesplora nel 1981, vide Sudan e Arabia Saudita schierarsi a favore del governo ciadiano e dell'intervento militare francese. D. Vandewalle, *Libya's Revolution in Perspective 1969-2000*, in D. Vandewalle (Ed.), *Libya Since 1969: Qadhafi's Revolution Revisited*, Palgrave Macmillan, 2008, 34-35.

⁸² Taqir 'an al-dawra al-sadisa li-l-lajnat al-da'imat al-khassa li-l-ta'awn al-'arabi al-ifriqi, cit., 7.

⁸³ La dichiarazione fu approvata da un vertice della Lega Araba nel 1981 ed è nota anche come Piano di Fahd, perché proposta su iniziativa dell'allora principe ereditario e Ministro degli Esteri saudita Fahd ibn Abdulaziz. Il Piano cercava di proporre una soluzione comune a livello arabo alla questione palestinese, in cui l'Arabia Saudita avrebbe rivestito un ruolo di primo piano. Nonostante il sostegno statunitense, la sua accoglienza non fu unanime all'interno della Lega Araba. Il suo rifiuto da parte del governo israeliano ne sancì il fallimento. A. Bermant, *Israel, the United States, Saudi Arabia and the Fahd Plan of 1981: An Historic Missed Opportunity*, in *British Journal of Middle Eastern Studies*, No. 4, 2022, 1020-38.

⁸⁴ F. Abdelli-Pasquier, *La Banque Arabe*, cit., 147-48.

⁸⁵ Report of the Secretary-General on Afro-Arab Co-operation, Addis Ababa, 23-28 February 1987, in AUCR, <https://archives.au.int/handle/123456789/10349>.

⁸⁶ Discours prononcé par M. Chedli Klibi à l'ouverture de la 8^{ème} session de la Commission Permanente de la coopération afro-arabe, Damascus, 15 gennaio 1986, in ANT: MAE 46/2009, 319, 1.

rappresentava una leva sufficientemente forte per convincere i governi africani a rinunciare ai benefici economici derivanti dal ripristino dei rapporti con Israele. Il parallelismo tra la situazione palestinese e quella dell’Africa australe non sortiva più lo stesso effetto politico che aveva avuto in passato: infatti, su pressione degli Stati Uniti, il governo israeliano tentò di smarcarsi dall’immagine, ampiamente veicolata nel contesto afro-arabo, di un’alleanza tra due regimi che violavano apertamente il diritto internazionale, rendendo più accettabile agli occhi delle leadership africane un riavvicinamento a Israele. In questo quadro, la diplomazia multilaterale afro-araba si rivelò quindi poco incisiva nell’impedire il ripristino delle relazioni di Israele in Africa, che continuarono ad avanzare negli anni successivi, soprattutto dopo la fine del regime di apartheid in Sudafrica⁸⁷. Il progressivo indebolimento della solidarietà transnazionale a forte carica anticoloniale e trasformativa contribuì a svuotare di contenuto politico i progetti di cooperazione Sud-Sud, rendendo possibile una normalizzazione dei rapporti fondata sul prevalere degli interessi nazionali.

5. CONCLUSIONI

L’evoluzione della cooperazione afro-araba, nell’arco di tempo che va dalla sua nascita negli anni Settanta fino alla metà degli anni Ottanta, riflette il più ampio passaggio da una concezione trasformativa della solidarietà terzomondista, che mirava all’istituzione di un Nuovo Ordine Economico Internazionale, a un approccio più “tecnico”. In maniera speculare, la volontà di incentrare la cooperazione su un’agenda antirazzista e antimperialista declinò nel corso del primo decennio di attività delle istituzioni afro-arabe.

Fin dalle sue origini, la cooperazione afro-araba fu segnata da uno squilibrio: i paesi arabi che guidavano l’agenda della Lega disponevano di una maggiore leva finanziaria, mentre la maggioranza dei paesi africani cercava impegni più vincolanti in materia di assistenza economica. Questa asimmetria ostacolò la costruzione di un partenariato autenticamente equo e reciproco, capace di mettere in discussione le dinamiche tradizionali Nord-Sud. In questo esito, frutto dell’intreccio di molteplici fattori, la questione dei rapporti tra Israele e gli stati africani ha avuto un peso non indifferente. Se da un lato gli stati arabi erano interessati a utilizzare le istituzioni afro-arabe come piattaforma per mantenere un fronte antisraeliano, dall’altro i paesi africani erano maggiormente orientati a ottenere benefici economici concreti e a rispondere alle proprie esigenze di sviluppo.

Promuovendo istituzioni multilaterali volte a sostenere politiche di sviluppo, la cooperazione afro-araba può essere vista come espressione del più ampio processo di evoluzione della cooperazione Sud-Sud, che passò dall’essere una «filosofia per lo sviluppo» negli anni Sessanta e Settanta⁸⁸ a una combinazione di programmi e progetti multilaterali che presupponevano una visione politica comune. Tuttavia, per realizzarsi appieno nei loro principi, la solidarietà terzomondista e la creazione di un fronte politico afro-arabo avrebbero necessariamente richiesto un indebolimento dei nazionalismi e del primato degli interessi nazionali su quelli sovranazionali.

Furono proprio le divergenze di interessi tra gli stati membri a generare tensioni prolungate e fasi di stagnazione. Con il persistere dei disaccordi politici, che si centrarono soprattutto sulla presenza israeliana nel continente africano, la cooperazione afro-araba ottenne risultati concreti principalmente su

⁸⁷ S. Polakow-Suransky, *The Unspoken Alliance: Israel’s Secret Relationship with Apartheid South Africa*, cit., 195-206.

⁸⁸ R. Modi (Ed.), *South-South Cooperation: Africa on the Centre Stage*, Palgrave Macmillan, 2011, 2.

aspetti come l'assistenza finanziaria, le partnership commerciali e la cooperazione tecnica. Il fallimento nel mantenere un fronte politico coeso all'interno del quadro multilaterale regionale rifletteva le crescenti divisioni nel Sud globale e la crisi economica degli anni Ottanta. Molti paesi iniziarono a considerare controproducente una politica di confronto diretto con il Nord, preferendo invece utilizzare la cooperazione afro-araba come strumento per ampliare le proprie opportunità economiche, senza mettere in discussione modalità di cooperazione tradizionali che davano più vantaggi nell'immediato. Questo approccio aprì la strada al ritorno di Israele come partner economico per molti paesi africani, in virtù dei vantaggi concreti che offriva – in particolare in ambito militare – rispetto alla strategia del boicottaggio.

D'altronde, gli obiettivi perseguiti dai paesi arabi produttori di petrolio tramite la cooperazione afro-araba non furono in grado di rispondere alle visioni di trasformazione economica verso un'autonomia collettiva abbracciate nel contesto dell'OUA tra gli anni Settanta e i primi anni Ottanta. I governi arabi infatti rifiutarono di creare veri meccanismi di redistribuzione, o quantomeno di rendere più partecipativi i processi decisionali nelle istituzioni finanziarie afro-arabe. Questa chiusura traspare dal loro atteggiamento durante la stesura dei documenti fondativi della cooperazione afro-araba, dal rifiuto di rendere i governi africani partecipi dei meccanismi decisionali della BADEA o di potenziare la AfDB.

In definitiva, le trasformazioni della cooperazione afro-araba riflettevano i limiti più ampi della cooperazione Sud-Sud, che di fatto andò progressivamente configurandosi nei decenni a venire come una convergenza di interessi tra le economie più forti del Sud globale⁸⁹, lasciando poco margine ai principi partecipatori e redistributivi. Infatti, la speranza di dar vita a un ordine economico globale più equo perse progressivamente forza, man mano che prevalevano gli interessi dei governi e la volontà di preservare la sovranità statale e il principio di non ingerenza negli affari interni, a scapito della fiducia nel multilateralismo e in meccanismi di solidarietà transnazionale. Il carattere verticale degli aiuti finanziari e l'enfasi posta su aspetti tradizionali della cooperazione andarono di pari passo con la progressiva marginalizzazione dell'agenda anticoloniale e antisionista, rendendo le istituzioni afro-arabe un meccanismo residuale e, in certa misura, conservatore. Non è un caso che la fase di stagnazione della cooperazione afro-araba abbia coinciso con l'affermazione del paradigma neoliberale, che enfatizzava la natura dei problemi economici come problemi nazionali da risolvere con le riforme di privatizzazione e i tagli alla spesa pubblica. Inoltre, la politica neoliberale promuoveva l'idea di interdipendenza dei mercati a livello globale, opponendosi invece ai concetti di autonomia collettiva e autosufficienza così come formulate in contesto terzomondista e in particolare africano. Come osservò Samir Amin, l'idea che la cooperazione afro-araba potesse funzionare indipendentemente dalle scelte politiche ed economiche dei suoi membri si rivelò fallace⁹⁰. La sua progressiva tecnicizzazione e depoliticizzazione furono dunque un sintomo, più che una causa, della stagnazione di una visione transnazionale onnicomprensiva.

⁸⁹ I. Bergamaschi, A. B. Tickner, *Introduction: South-South Cooperation Beyond the Myths. A Critical Analysis*, in I. Bergamaschi, P. Moore, A. B. Tickner (Eds.), *South-South Cooperation Beyond the Myths: Rising Donors, New Aid Practices?*, Palgrave Macmillan, 2017.

⁹⁰ S. Amin, *Afro-Arab Cooperation: The Record and The Prospects*, cit., 15-17.

8 • 1 • 2026



**In bilico tra Israele e Palestina:
l'Organizzazione dell'Unità Africana e la
guerra dello Yom Kippur**

Matteo D'Avanzo

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

L'Africa e la svolta del 1973: l'onda lunga del conflitto arabo-israeliano**IN BILICO TRA ISRAELE E PALESTINA:
L'ORGANIZZAZIONE DELL'UNITÀ AFRICANA E LA
GUERRA DELLO YOM KIPPUR****ON THE EDGE BETWEEN ISRAEL AND PALESTINE:
THE ORGANIZATION OF AFRICAN UNITY AND THE YOM KIPPUR WAR***Matteo D'Avanzo** ORCID: MD 0009-0008-1666-5900**ABSTRACT**

[It.] Quali dinamiche condussero l'Organizzazione dell'Unità Africana e la maggioranza degli stati africani a rompere le relazioni con Israele nel 1973? Fu davvero la guerra dello Yom Kippur a determinare tale svolta o essa rappresentò piuttosto l'esito di tensioni più profonde? Questo articolo affronta tali interrogativi analizzando tre snodi principali: il contesto delle relazioni israelo-africane nel periodo postcoloniale; il ruolo della Libia di Gheddafi, in particolare nei casi di Uganda ed Etiopia; e le conseguenze politiche e diplomatiche della cesura del 1973. Attraverso l'analisi di fonti diplomatiche israeliane, britanniche e statunitensi, integrate dalla documentazione e dalle risoluzioni dell'OUA, l'articolo ricostruisce le dinamiche che portarono all'allineamento africano sulla questione israelo-palestinese. In questo quadro, la causa palestinese emerge come elemento centrale del discorso panafricano, ma frequentemente subordinato a considerazioni di opportunità nazionale e a calcoli politici contingenti. La rottura delle relazioni con Israele appare così meno come una scelta ideologica unitaria e più come una decisione pragmatica, destinata a essere rinegoziata nel tempo, rivelando le ambiguità strutturali della solidarietà afro-araba e il ruolo mutevole di Israele nel continente africano.

Parole chiave: OUA – Guerra dello Yom Kippur – Solidarietà Afro-Araba – Relazioni Israele-Africa – Questione Palestinese.

[ENG.] What dynamics led the Organization of African Unity and the majority of African States to sever diplomatic relations with Israel in 1973? Was the Yom Kippur War truly the decisive catalyst, or did it instead represent the culmination of deeper and longer-term tensions? This article addresses these questions by examining three interrelated dimensions: the broader context of Israeli-African relations in the postcolonial period; the role of Gaddafi's Libya, with particular attention to the cases of Uganda and Ethiopia; and the political and diplomatic consequences of the 1973 rupture. Drawing on Israeli, British, and American diplomatic sources, complemented by OAU documentation and resolutions, the article reconstructs the processes that led to African alignment on the Israeli-Palestinian question. Within this framework, the Palestinian cause emerges as a central component of pan-African political discourse, yet one frequently subordinated to considerations of national expediency and contingent political calculations. The severance of relations with Israel thus appears less as a unified ideological commitment than as a pragmatic decision, subject to subsequent renegotiation, revealing the structural ambiguities of Afro-Arab solidarity and the shifting role of Israel within the African continent.

Keywords: Yom Kippur War – Afro-Arab Solidarity – Israel-Africa relations – Palestinian Question.

* Dottorando in Storia presso Scuola Normale Superiore (ROR: 03aydme10) e INALCO (ror: 023zg8w32). matteo.davanzo@sns.it
Il saggio è stato sottoposto a doppio referaggio cieco.



SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. Israele in Africa e il ruolo dell'OUA nei conflitti internazionali. 3. Libia, Etiopia e Uganda: il 1973 e l'Africa. 4. Dal sostegno ai palestinesi al ritorno a Israele: l'OUA e i paesi africani tra retorica e pragmatismo. 5. Conclusioni.



1. INTRODUZIONE

Nel suo articolo del 16 agosto 1974, intitolato *The African Defection from Israel* e pubblicato dal *J. Jewish News of Northern California*, Joseph Polakoff analizzava la rottura dei rapporti tra Israele e paesi africani, che si era manifestata in seguito alla guerra del Kippur del 1973. L'autore sosteneva che tale decisione, pur sembrando improvvisa, fosse il risultato di dinamiche preesistenti, alimentate in parte dalla considerevole presenza di popolazioni musulmane nel continente e dalla propaganda anti-israeliana orchestrata dalla Libia. Quest'ultima, secondo Polakoff, aveva già influenzato un disallineamento politico in Uganda sotto la guida di Idi Amin Dada. L'articolo riportava anche una celebre dichiarazione del presidente dello Zaire, Joseph D. Mobutu, il quale, di fronte all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, aveva giustificato la rottura affermando che «tra amici e fratelli, bisogna scegliere i fratelli»¹. Questa frase offriva un'interpretazione meno ostile e più sfumata dell'approccio africano, suggerendo che la rottura dei rapporti con Tel Aviv fosse l'esito di un profondo conflitto di lealtà e di interessi. L'evento, lungi dall'essere isolato, rappresentava la manifestazione di tensioni storiche e complesse alleanze che culminarono nella rottura diplomatica del 1973. Il presente saggio si propone di indagare le ragioni che spinsero l'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA) a sostenere la rottura delle relazioni diplomatiche tra paesi africani e Israele, esplorando i fattori politici, ideologici e strategici alla base di questa scelta collettiva, mostrando la continuità della precaria e non vincolante attitudine dell'organizzazione per i paesi africani. La ricerca cerca di comprendere il ruolo della guerra dello Yom Kippur come catalizzatore di dinamiche già latenti, di analizzare come la questione palestinese venne integrata nel discorso panafricano e valutarne le conseguenze politiche, per collocare infine questi eventi nel più ampio dibattito storiografico sul ruolo dell'OUA nel contesto postcoloniale. L'analisi si fonda innanzitutto sulle risoluzioni dell'Organizzazione dell'Unità Africana, impiegate per ricostruire il quadro formale entro cui si articolò la posizione collettiva dell'organizzazione. Tale documentazione è integrata da fonti diplomatiche britanniche e statunitensi, utilizzate per contestualizzare le dinamiche internazionali e le pressioni esterne che accompagnarono il processo decisionale africano. La ricostruzione delle posizioni assunte dai singoli stati africani e del loro approccio nei confronti di Israele è infine letta attraverso le fonti diplomatiche israeliane, che offrono un punto di osservazione privilegiato sulle relazioni bilaterali e consentono di cogliere le percezioni, le aspettative e le valutazioni che accompagnarono il progressivo disallineamento africano. Queste fonti mettono in luce le aporie interne tra le posizioni formalizzate dall'OUA e la sostanza delle pratiche

¹ National Library of Israel (NLI), J. Polakoff, *The African Defection from Israel*, in *J. Jewish News of Northern California*, 16 Agosto 1974.

diplomatiche, in una prospettiva non esaustiva e aperta a una più ampia integrazione futura con la documentazione archivistica africana.

Il saggio si articola in tre sezioni. La prima prende in esame la letteratura sulla presenza israeliana in Africa e ricostruisce il contesto storico e diplomatico che condusse alla decisione dell'OUA del novembre 1973 di farsi portavoce della rottura delle relazioni diplomatiche con lo stato di Israele. La seconda sezione analizza il ruolo preponderante esercitato dalla Libia in riferimento all'OUA, con particolare attenzione alle sue iniziative in Uganda ed Etiopia, al fine di mettere in luce come la politica interna e le dinamiche regionali abbiano condizionato l'adesione strumentale alla causa palestinese. La terza parte, infine, valuta le conseguenze politiche e diplomatiche della rottura, considerando il rapporto triangolare tra OUA, stati africani e Israele, ed evidenziando le contraddizioni insite nel sostegno alla causa palestinese quando messo a confronto con le priorità degli interessi nazionali.

2. ISRAELE IN AFRICA E IL RUOLO DELL'OUA NEI CONFLITTI INTERNAZIONALI

L'OUA nacque ad Addis Abeba nel 1963, raccogliendo le principali istanze del panafricanismo allora diffuso nel continente. L'organizzazione fu fondata il 25 maggio 1963 da trentadue stati africani neo-indipendenti con l'obiettivo primario di promuovere l'unità e la cooperazione tra gli stati africani, sostenere l'autogoverno e il rispetto dei confini territoriali, ed eradicare ogni forma di colonialismo dal continente². Essa si proponeva di costituire uno spazio collettivo nel quale i paesi africani avrebbero potuto esprimere la voce dell'Africa sullo scenario globale. La sua operatività ebbe inizio il 13 settembre 1963, con l'entrata in vigore della Carta dell'OUA, il suo documento costituzionale fondamentale. La Carta dell'OUA, promulgata il 25 maggio 1963, codificava nel suo preambolo l'intenzione di «promuovere la comprensione tra i nostri popoli e la cooperazione tra i nostri stati [africani] in risposta alle aspirazioni dei nostri popoli alla fratellanza e alla solidarietà, in una più ampia unità che trascende le differenze etniche e nazionali»³. Furono questi i principi fondanti dell'OUA perlopiù gravitanti attorno ai temi della solidarietà e dell'autodeterminazione, delineando un chiaro e preciso quadro ideologico; infatti la loro presenza nella Carta stabiliva una base per l'allineamento con cause percepite come anti-coloniali.

Nonostante l'OUA abbia attraversato una parte significativa della storia del XX secolo, la produzione storiografica sull'organizzazione risulta ancora oggi relativamente scarsa e spesso difficilmente accessibile. Gli studi esistenti si concentrano prevalentemente attorno a tre nuclei tematici: la genesi dell'organizzazione e le ideologie che ne hanno ispirato la fondazione; il ruolo da essa svolto nel contesto della Guerra Fredda, spesso interpretato come un campo di battaglia tra paesi alleati degli Stati Uniti e quelli perlopiù gravitanti nell'orbita sovietica; e, infine, le sue modalità di funzionamento, in particolare rispetto alla gestione dei conflitti che hanno interessato i paesi dell'Africa subsahariana⁴.

² Organization of African Unity (OUA) – African Union, <https://oau60.au.int/en/pan-africanist-movement-and-road-liberation>. Sulla storia dell'OUA, si veda M. Gassama, *From the OUA to the AU: The Odyssey of a Continental Organization*, l'Harmattan, 2015. Per un'analisi delle criticità dell'OUA, si veda M. Muchie et al., *Unite or Perish: Africa Fifty Years after the Founding of the OUA*, Africa Institute of South Africa, 2014.

³ Charter of the Organization of African Unity, United Nations Treaty Collection, <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20479/volume-479-I-6947-English.pdf>.

⁴ M.A. Ei-Khawas, *The Quiet Role of OUA in Africa's Liberation*, in *New Directions*, No. 2, 1978; G. Binaisa, *Organization of African Unity and Decolonization: Present and Future Trends*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*,

Il conflitto israelo-arabo-palestinese, pur lambendo solo parzialmente l'Africa, ha rappresentato una delle sfide più significative e un caso emblematico del rapporto tra l'OUA e i suoi singoli stati membri. Il diretto coinvolgimento di nazioni africane strategicamente importanti, come Egitto e Libia, nella guerra contro Israele, ne ha sottolineato poi il suo ruolo cruciale. Nonostante la centralità africana in queste dinamiche, la storiografia esistente tende a focalizzarsi prevalentemente sulle posizioni del Nord Africa, mentre le prospettive dei paesi dell'Africa subsahariana e dell'Africa orientale rimangono, invece, spesso inesplorate. Tale mancanza ostacola una piena comprensione del peso e dell'impatto complessivo dell'OUA e dei singoli stati nella questione israelo-arabo-palestinese.

In questo contesto di carenze storiografiche, un interessante contributo proviene da un autore israeliano: Arye Oded. Diplomatico e storico israeliano con una lunga esperienza in Africa, in Uganda in particolare, Oded ha contribuito in maniera significativa all'evoluzione del sistema diplomatico israeliano in Africa negli anni '60. Nel 1990, diede alle stampe un piccolo ma prezioso volume dal titolo *Africa, the PLO and Israel*. Quest'opera, redatta da una prospettiva israeliana, illuminava le complessità del rapporto tra questi tre soggetti. Oded si proponeva di analizzare l'evoluzione dell'atteggiamento degli stati africani verso la causa palestinese e l'Organizzazione per la liberazione della Palestina (OLP), esaminare le attività dell'OLP in Africa (metodi e successi) e valutare i punti di forza e debolezza della posizione dell'OLP e la sua influenza sulle relazioni dell'Africa con Israele. Il volume documentava l'influenza politica dell'OLP in Africa, la sua attività di "erosione della presenza di Israele nel continente"⁵, il riconoscimento come unico legittimo rappresentante dei palestinesi dalla maggior parte degli stati africani e il supporto per uno stato palestinese indipendente. L'OUA, infatti inizialmente riluttante a discutere la questione palestinese, dalla metà degli anni '70 la considerò come un "problema africano", concedendo all'OLP lo status di osservatore.

La ricerca sui rapporti tra OUA, i suoi membri e Israele e causa palestinese non può prescindere dal coinvolgimento di Israele nel continente. Dal 1948, Israele perseguì l'instaurazione di legami internazionali in quella che è stata definita la "dottrina dell'alleanza periferica", mirante a creare alleanze con nazioni non arabe alla periferia del Medio Oriente arabo come Turchia, Iran ed includendo anche l'Etiopia al fine di interporre una barriera tra i paesi arabi e gli stati neo-decolonizzati e indipendenti⁶. La strategia non ebbe successo e Israele decise di dedicarsi ad altri paesi, in particolare quelli dell'Africa sub-sahariana. Fu il 1958 a segnare un punto di svolta. In seguito alla visita del Ministro degli Esteri israeliano Golda Meir in diverse nazioni africane, tra cui Liberia, Ghana, Senegal, Nigeria e Costa d'Avorio fu istituito il MASHAV, l'Agenzia Israeliana per la Cooperazione Internazionale allo Sviluppo.⁷ Questa agenzia elaborava programmi finalizzati alla formazione di individui provenienti dai paesi in via di sviluppo e alla promozione della loro partecipazione nei servizi comunitari in un'ottica a forte carattere socialista. Parallelamente, Israele investì in attività di comunicazione. Dal 1958, avviò trasmissioni radiofoniche in swahili in tutta l'Africa orientale e, tra il 1960 e il 1966, programmi radio volti a «creare solidarietà e

No. 432, 1977; G.J. Naldi, *The Organization of African Unity: An Analysis of its Role*, Mansell, 1999; C. Welch, *Dream of African Unity: Pan-Africanism and political unification in West Africa*, Cornell University Press, 1966; V.B. Thompson, *Africa and Unity: The evolution of Pan-Africanism*, Longman, 1969.

⁵ A. Oded, *Africa, the PLO, and Israel*, in *Policy Studies / Leonard Davis Institute HUI*, 1990, 78.

⁶ O. Bengio, *Days of Future Past. The Peripheral Alliance*, in O. Bengio (Eds.), *The Turkish-Israeli Relationship: Changing Ties of Middle Eastern Outsiders*, Palgrave Macmillan, 2004.

⁷ MASHAV (acronimo di *Ha-Merkeaz le-Shituf Pe'ula Bein-Le'umit*), tradotto come Agenzia per la Cooperazione allo sviluppo del Ministero degli Affari Esteri israeliano.

identità condivisa» con le nazioni africane neo-indipendenti.⁸ Tel Aviv infatti voleva presentare lo stato di Israele come un paese giovane, in via di sviluppo e decolonizzato, pur ambendo a essere percepito come «bianco e sviluppato».⁹

All'inizio degli anni '70, Israele manteneva relazioni diplomatiche complete con trentatré paesi dell'Africa subsahariana¹⁰. La strategia iniziale di *soft power* di Israele in Africa, fondata su un'identità post-coloniale condivisa e sull'assistenza allo sviluppo, fu però fondamentale minata dalle conseguenze del conflitto del 1967, la guerra dei Sei Giorni, e dalle successive occupazioni. Le nazioni africane percepirono queste azioni come un tradimento dei principi anti-coloniali. Nel 1971 l'OUA inviò in Israele una *Commissione dei 10* incaricata di analizzare la complessa situazione del conflitto arabo-israeliano e predisporre un report per offrire una soluzione africana al conflitto¹¹. L'iniziativa dell'OUA non ebbe successo nella risoluzione del conflitto arabo-israeliano, ma dimostrava il tentativo proattivo dell'organizzazione di affermare un ruolo diplomatico africano indipendente negli affari extra-continentali, piuttosto che limitarsi a reagire alle pressioni esterne. Questo impegno indicava da parte dell'OUA un desiderio di agire autonomamente e di contribuire a una soluzione africana, suggerendo un ruolo più complesso dell'organizzazione rispetto a quello di semplice ricettore passivo di influenze arabe o israeliane. Nel 1971, poi, le alleanze politiche non erano ancora ben definite. Il Sudafrica, che in seguito divenne un forte alleato di Israele, allora bloccava ad esempio il trasferimento di fondi da parte degli ebrei sudafricani.¹² Alla base della decisione sudafricana di impedire il movimento di risorse vi era la contrarietà al mantenimento di rapporti tra il governo di Tel Aviv e l'OUA, sempre più dichiaratamente ostile al governo sudafricano. Israele infatti procurava allora all'OUA «piccole quantità di forniture mediche»¹³. L'episodio, documentato dal *The Australian Jewish Times* del 24 giugno 1971, dimostra come i rapporti diplomatici fossero quindi ancora in evoluzione in quel periodo.

Nel 1973, la guerra portò a una rottura delle relazioni tra Israele e la maggior parte dei paesi appartenenti all'OUA, che prese una posizione chiara contro il governo di Tel Aviv. Tuttavia, questa decisione, che sembrava essere un semplice punto di svolta, appare in realtà come il risultato di dinamiche più complesse e di tensioni latenti che andavano ben oltre la semplice reazione al conflitto e che sarebbero riemerse poco dopo.

3. LIBIA, ETIOPIA E UGANDA: IL 1973 E L'AFRICA

La Libia, sotto la guida del leader Gheddafi, ebbe un ruolo fondamentale nell'estromissione di Israele dal continente africano. Nel corso degli anni Settanta, poi, Tripoli emerse come uno degli attori più attivi della politica araba in Africa, facendo della contrapposizione a Israele e del sostegno ai movimenti di liberazione uno degli assi centrali della propria politica estera¹⁴. Inoltre, dopo il settembre 1969, Tripoli

⁸ A. Oded, *Fifty Years of Mashav Activity*, in *Jewish Political Studies Review*, No. 3/4, 2009, 87-107.

⁹ H. Yacobi, *Israel and Africa: A Genealogy of Moral Geography*, Routledge, 2016, 38.

¹⁰ Israeli Cooperation with Africa - Jewish Virtual Library, <https://www.jewishvirtuallibrary.org/israeli-cooperation-with-africa>.

¹¹ S.A. Gitelson, *The OAU Mission and the Middle East Conflict*, in *International Organization*, No. 3, 1973, 413-419.

¹² Tuttavia, prima che i due paesi diventassero alleati, Israele stesso agiva in un contesto di cautela verso il regime di apartheid che allora veniva talvolta difeso o relativizzato da settori occidentali, si veda S. Polakow-Suransky, *The Unspoken Alliance: Israel's Secret Relationship with Apartheid South Africa*, Pantheon Books, 2010.

¹³ NLI, JTA, *Israel stops the O.A.U help*, in *The Australian Jewish Times*, 24 giugno 1971.

¹⁴ Sulla politica estera libica negli anni Settanta e sul ruolo del regime di Gheddafi in Africa e nel mondo arabo, si vedano:

introdusse nel mondo arabo una nuova strategia fortemente antisionista e di supporto a gruppi palestinesi¹⁵. Per Gheddafi, il conflitto con Israele rappresentava un pilastro della sua politica, e la sua fiducia nella possibilità di sconfiggere il nemico sionista si basava sulla costruzione di un legame con gli altri paesi della regione. Gheddafi iniziò a operare nel continente africano ben prima dell'ottobre 1973 con l'obiettivo di contenere l'influenza israeliana, promettendo vantaggi economici e militari come contropartita ai paesi che avrebbero sostenuto la sua causa. Tali promesse si tradussero, prima del 1973, in interventi finanziari e militari circoscritti e discontinui, di entità limitata, che ebbero un peso soprattutto politico e simbolico più che un impatto economico strutturale. Gheddafi cercò di esercitare pressioni diplomatiche e strategiche per isolare Israele, chiedendo un boicottaggio del vertice dell'OUA ad Addis Abeba e proponendo persino di trasferire la sede dell'organizzazione al Cairo, dal momento che, a suo giudizio, il governo etiopico era troppo allineato con il governo di Tel Aviv. I diplomatici del *Foreign Office* inglese nel maggio 1973 si scambiavano un rapporto confidenziale dal titolo *Libya and the OAU* riferendo che:

«Gheddafi ha recentemente esortato altri capi di stato africani a unirsi a lui nel boicottare il vertice dell'OUA ad Addis Abeba, a meno che tutti i paesi africani non rompano le relazioni con Israele. Ha anche chiesto il trasferimento della sede dell'OUA da Addis Abeba al Cairo. Questa richiesta è coerente con la recente politica libica. Negli ultimi diciotto mesi, la Libia, supportata in parte dall'Arabia Saudita, ha avuto un ruolo significativo nel convincere diversi paesi africani (Uganda, Niger, Ciad, Mali, Burundi) a interrompere i rapporti con Israele. Questi accordi sono stati spesso accompagnati da un qualche tipo di contropartita finanziaria e, nel caso dell'Uganda, il sostegno libico è arrivato fino all'invio di truppe. Ci sono anche notizie secondo cui iniziative simili da parte della Libia sarebbero state respinte da altri paesi africani, in particolare Nigeria e Ghana»¹⁶.

La Libia utilizzò quindi l'OUA come piattaforma per promuovere una chiamata collettiva contro Israele, articolata attraverso azioni simboliche e provocatorie. La proposta di spostare la sede dell'organizzazione da Addis Abeba al Cairo non solo rappresentava una mossa volta a sottolineare l'egemonia araba nel continente e diretta a rompere eventuali collegamenti tra governi africani e stato di Israele, ma minava anche l'eccezionalismo etiopico che da sempre si era contraddistinto come baluardo anti-coloniale e che godeva di uno status privilegiato nella regione. Gheddafi utilizzò però anche incentivi economici e militari come strumenti chiave della propria diplomazia nel continente, come l'invio di truppe militari. Sebbene avesse ottenuto il supporto di Uganda, Niger, Ciad, Mali e Burundi, incontrò resistenze in stati come Nigeria e Ghana, dimostrando che il suo approccio non fu universalmente accettato nel continente. Questo aspetto suggerisce che, nonostante il beneficio militare ed economico offerto da Gheddafi, le risposte dei singoli paesi descrivevano un blocco tutt'altro che monolitico, ma un mosaico di stati con priorità diverse e che mal si allineava con la strategia libica nel continente.

La scelta di Siria ed Egitto di attaccare Israele nell'ottobre 1973, durante il Kippur, segnò una svolta significativa per Gheddafi, che non era stato coinvolto nell'operazione¹⁷. La Libia perse infatti fiducia nella possibilità di una coalizione araba coesa per sconfiggere Israele in modo definitivo. L'obiettivo di

R.B. St John, *Libya: Continuity and Change*, Routledge, 2015; D. Vandewalle, *A History of Modern Libya*, Cambridge University Press, 2006.

¹⁵ N. Hagger, *The Libyan Revolution: Its Origins and Legacy: A Memoir and Assessment*, John Hunt Publishing, 2009, 100.2009

¹⁶ The National Archives of the UK (TNA), FCO 93/1, From Mr. K.E.H. Morris to Mr. Woodland, Libya and the OUA, 21 Maggio 1973. Le traduzioni dei testi citati sono state realizzate dall'autore del presente articolo.

¹⁷ A. Siniver, *The October 1973 War: Politics, Diplomacy, Legacy*, Hurst, 2013.

Gheddafi allora si ricalibrò, non essendo orientato soltanto alla rivendicazione dei territori occupati nel 1967 da Israele, ma ambendo a una campagna continentale anti-israeliana basata sulla descrizione di Israele come nemico anche dei paesi africani e sostenendo la totale espulsione degli israeliani dalla regione. Tuttavia, sebbene avessero attaccato Israele, Siria ed Egitto al termine del conflitto nell'ottobre 1973 adottarono un approccio meno radicale rispetto ai libici, evidenziando divergenze strategiche e ideologiche. Soprattutto nel caso dell'Egitto, poi, la morte di Nasser nel 1970 e l'ascesa di Sadat, meno apertamente ostile negli anni a venire con Israele, alimentarono ulteriormente la rivalità tra Gheddafi e il leader egiziano, portando il presidente libico a rivedere le sue priorità diplomatiche.

La strategia della Libia per contrastare l'influenza israeliana in Africa trovò un alleato significativo nel regime di Idi Amin Dada in Uganda. Dopo il colpo di stato del 1971, Idi Amin Dada adottò una politica a tratti imprevedibile che si allineò con gli interessi libici. Sin dal 1962, anno dell'indipendenza, infatti l'Uganda rivestiva un ruolo centrale nella strategia israeliana nel continente africano. La sua maggioranza cristiana (considerata da Israele meno ostile di una islamica e quindi filo-palestinese), la sua posizione strategica vicino al Sudan e la disponibilità del governo Obote a collaborare con Tel Aviv costituivano il luogo privilegiato da cui Israele coordinava la propria strategia diplomatica in Africa orientale¹⁸. Il paese era oggetto di numerosi investimenti da parte di compagnie private e nel campo dell'assistenza civile sin dal 1963 l'agenzia di cooperazione israeliana MASHAV operava attivamente nel paese¹⁹.

Inizialmente, l'Uganda manteneva una posizione di equilibrio nelle sue relazioni diplomatiche. Nelle sedi internazionali, mostrava solidarietà con Israele, ma bilanciava i propri voti per non scontentare il mondo arabo. Tuttavia, anche in questo caso la Guerra dei Sei Giorni del 1967 segnò un punto di svolta nella politica ugandese. Dopo il conflitto, l'Uganda si schierò apertamente a favore del blocco arabo, adottando una linea sempre più critica verso Israele e sostenendo attivamente le risoluzioni dell'OUA che condannavano Tel Aviv. Tecnici israeliani erano largamente presenti nel paese e la presenza militare israeliana in Uganda potrebbe aver avuto un ruolo tecnico-logistico nel colpo di stato del gennaio 1971 che aveva portato al rovesciamento di Obote, dato il rapporto di collaborazione che si era sviluppato tra i vertici militari ugandesi, guidati da Idi Amin Dada, e i consiglieri israeliani²⁰. Tuttavia, il rapporto tra Idi Amin Dada e Israele si deteriorò rapidamente. Dopo essere salito al potere, il dittatore ugandese si rivolse agli israeliani per ottenere ulteriore assistenza tecnica ed economica, ma, di fronte al rifiuto di prestiti e supporto militare da parte di Tel Aviv, il leader spostò la sua attenzione verso il mondo arabo. Nel marzo 1972, Idi Amin aveva già bandito tutti gli israeliani dal paese. Di lì a poco sviluppò quindi una retorica e una serie di azioni fortemente antisraeliane, ma anche antioccidentali. Idi Amin Dada, che avrebbe retto le sorti di Kampala sino al 1979, fu sostenuto dalla Libia con finanziamenti e supporto militare e si allineò rapidamente alla visione di Gheddafi. Il leader libico infatti vedeva in quell'alleato storico di Israele in Africa, l'elemento chiave per infliggere una perdita diplomatica a Tel Aviv nel continente. In un articolo dell'*Egyptian Gazette*, Idi Amin Dada il 30 luglio 1972 così si esprimeva rispetto al “pericolo israeliano”:

«Israele si riferiva all'Uganda come al cuore dell'Africa. [...] Ritengo che la permanenza di Israele in Uganda sia stata molto pericolosa. L'Uganda si trova al centro della mappa dell'Africa. Da qui, per gli Israeliani è mol-

¹⁸ A. Oded, *Africa and Israel: A Unique Case in Israeli Foreign Relations*, Vallentine Mitchell, 2018, 93.

¹⁹ A. Oded, *Fifty Years of Masbav Activity*, in *Jewish Political Studies Review*, No. 3/4, 2009, 96.

²⁰ A. Oded, *Africa and Israel*, cit., 137.

to facile comunicare con il Nord, l'Est, l'Ovest e il Sud dell'Africa. Avevano sistemi di comunicazione radio molto potenti. Considerate il fiume Nilo. Questo fiume fornisce acqua al Sudan e all'Egitto, e l'agricoltura in questi paesi dipende dalle sue acque. Quest'acqua viene utilizzata per bere e cucinare. Quando ho saputo che gli Israeliani in Uganda stavano studiando il fiume Nilo e affermavano che l'Uganda era molto importante per la guerra di Israele in Medio Oriente, ho pensato che l'acqua del fiume Nilo potesse essere avvelenata e che in questo modo molte persone sarebbero state uccise»²¹.

La dichiarazione di Idi Amin Dada rifletteva sia la retorica propagandistica dell'epoca sia le dinamiche che portarono alla rottura delle relazioni tra Uganda e Israele. Il leader ugandese enfatizzava il ruolo strategico del suo Paese e suggeriva che la presenza israeliana fosse una minaccia non solo per l'Uganda, ma anche per l'intera regione. Il riferimento alla capacità di Israele di comunicare facilmente con diverse aree del continente africano indicava poi un timore più ampio riguardo all'influenza israeliana in Africa, percepita come potenzialmente destabilizzante. Un aspetto chiave della dichiarazione era l'accusa implicita priva di ogni fondamento, che Israele stesse studiando il fiume Nilo per scopi ostili, insinuando addirittura un possibile sabotaggio delle risorse idriche. Questo tipo di retorica rientrava nel più ampio discorso antisionista promosso allora dal mondo arabo, in particolare dalla Libia di Gheddafi, che vedeva l'influenza israeliana in Africa come una minaccia da contrastare. Il dittatore ugandese, consapevole del crescente sostegno libico, sembrava quindi utilizzare argomenti securitari per giustificare la sua svolta politica, rafforzando il legame con la Libia e consolidando la sua immagine di leader africanista anti-israeliano. Poco dopo, Gheddafi sarebbe giunto con le proprie offerte di aiuti economici e militari, consolidando così una coalizione antisraeliana. La strategia libica in questo caso sfruttò il malcontento verso Israele, che certo non sembrava nel caso dell'Uganda essere dettato da una strategia politica di supporto ai palestinesi. Il sostegno libico si inserì con forza in questa dinamica, offrendo assistenza economica e militare, come evidenziato dai dispacci del *Foreign Office* britannico il cui retaggio coloniale segnava la presenza in Uganda:

«È in effetti opinione comune che la 'volatilità' del presidente Amin [...] e il denaro libico abbiano entrambi giocato un ruolo cruciale nella fase finale. Da ciò non si deduce che gli israeliani eccedano in questo approccio in altre parti dell'Africa, e io non l'ho suggerito. Hanno dimostrato molta più circospezione in Etiopia e in Zaire, altri due paesi di cui si occupa il nostro Dipartimento. Tuttavia, [...] spesso tendono a esagerare in Africa»²².

Il *Foreign Office* offriva una lettura diplomatica degli eventi sottolineando due fattori chiave: l'imprevedibilità di Idi Amin Dada e l'influenza economica libica. Il tono del documento suggeriva che Idi Amin Dada fosse considerato un leader instabile, le cui decisioni erano fortemente influenzate da incentivi finanziari e strategici, piuttosto che da una reale coerenza ideologica o politica. Questo evidenziava come la politica estera dell'Uganda in quel periodo fosse plasmata più da interessi opportunistici che da una visione strategica a lungo termine, e nessuna menzione del popolo o della causa palestinese rifletteva un qualche impegno in questo senso dell'Uganda. Tuttavia, fu la stessa diplomazia inglese ad insistere su un altro elemento che avrebbe potuto condurre alla rottura delle relazioni tra Israele e Uganda e alla spinta

²¹ TNA, FCO 31/1338, Political Relations Between Uganda and Israel. Riporta un articolo di "The Egyptian Gazette" del 30 Luglio 1972.

²² TNA, FCO/ 31/1338, From S Y Dawbarn to E J W Barnes Esq, 22 Giugno 1972.

libica verso il regime di Kampala, ossia il sostegno israeliano alle forze sud sudanesi. Probabilmente riferendosi al coinvolgimento ugandese nella prima guerra civile del Sudan iniziata nel 1957 e terminata con l'accordo di Addis Abeba del 1972, il *Foreign Office* enfatizzava che il generale Amin si era reso conto che la risoluzione della guerra civile nel Sudan meridionale era nell'interesse dell'Uganda. Pertanto, doveva fare tutto il possibile per favorire l'accordo di Addis Abeba. Gli israeliani avrebbero fatto di tutto per sabotarlo, e per questo Amin doveva liberarsene²³.

L'analisi dei diversi fattori che portarono alla rottura definitiva delle relazioni tra Israele e paesi africani nel 1973 non può prescindere dall'analisi del ruolo cruciale dell'Etiopia, uno dei principali alleati di Israele nel continente. L'Etiopia rappresentava, infatti, un pilastro della strategia israeliana in Africa già dalla cosiddetta "dottrina della periferia". Tuttavia, fu proprio il governo di Addis Abeba a sostenere le pressioni della Libia e ad allinearsi alla decisione presa dagli altri stati africani all'interno dell'OUA. Questa scelta fu influenzata anche dalla debolezza del regime, a causa della grave carestia che colpì l'Etiopia in quel periodo, e che aveva reso il regime di Haylä Sellasé fortemente impopolare e contribuì al profondo sconvolgimento politico che avrebbe portato alla sua caduta nel 1974. La situazione etiope sembrava rendere quindi l'Imperatore impotente di fronte alle spinte esterne che lo accusavano di legami con il sionismo e di essere complice di un legame con lo stato "imperialista" israeliano²⁴.

Come visto in precedenza, Haylä Sellasé era anche minacciato a causa della propaganda libica che premeva per il trasferimento della sede dell'organizzazione da Addis Abeba al Cairo, evento che avrebbe segnato una perdita di prestigio per l'Etiopia e una vittoria nella strategia di Gheddafi di egemonia nel continente²⁵. Questa tensione aveva portato già nel maggio del 1973, Haylä Sellasé a pronunciare forti parole contro lo stato di Israele. Riferendosi al discorso dell'Imperatore, il *Foreign Office* riportava il seguente commento:

«Nelle sue dichiarazioni sul Medio Oriente ha usato un linguaggio piuttosto duro nei confronti di Israele. Questo potrebbe essere stato un omaggio alla breve presenza del Presidente Sadat, oppure un modo per compensare il fatto che la questione mediorientale fosse stata trattata in modo tiepido dal comitato politico»²⁶.

La posizione di Haylä Sellasé su Israele, come quella di Idi Amin Dada, sembrava più opportunistica che ideologicamente radicata. Il fatto che l'Imperatore etiope avesse utilizzato un linguaggio ostile verso Israele veniva attribuito a due possibili motivazioni: un gesto diplomatico per compiacere il presidente egiziano Sadat, che, a giudizio dei diplomatici inglesi, in quel periodo guidava la strategia araba contro Israele, o una mossa politica per bilanciare la freddezza con cui il comitato politico dell'OUA stava trattando la questione mediorientale. Entrambe le ipotesi suggeriscono che la dichiarazione di Haylä Sellasé fosse dettata più da necessità politiche contingenti che da una reale ostilità verso Israele. Ciò evidenzia la posizione storicamente ambivalente dell'Etiopia nei confronti di Israele, che si sarebbe manifestata anche nel periodo post-1973, in cui ufficialmente i due paesi non avrebbero più intrattenuto relazioni diplomatiche.²⁷ Sullo sfondo, però, si delineava anche la tensione tra Libia ed Etiopia, contrassegnata

²³ From A D Parsons to Mr Wallace, cit.

²⁴ H. Erlich, *Israel and the Fall of Haile Selassie*, in *Ethiopia and the Middle East*, Lynne Rienner Publishers, 1995, 165-178.

²⁵ M.W. Nigusie Kassaye, *Haile Selassie I, Emperor of Ethiopia*, Bloomsbury Publishing USA, 2023, 226.

²⁶ TNA, FCO 31/1540 "Tenth Anniversary Celebrations of Organisation for African Unity" – FM Addis Ababa 251132Z – Confidential – 25 Maggio 1973.

²⁷ M.B. Bishku, *Israel and Ethiopia: From a Special to a Pragmatic Relationship*, in *Journal of Conflict Studies*, No. 2, 1994.

non solo dalla diversa attitudine verso Israele, ma anche dal sostegno che Tripoli offriva al Fronte di Liberazione Eritreo (*Eritrean Liberation Front* - ELF) e ai gruppi islamici del paese. Sempre il *Foreign Office* raccoglieva informazioni su questo argomento, scrivendo che Gheddafi:

«dà aiuto al Fronte di Liberazione Eritreo nella sua insurrezione contro il Governo etiope. Agli occhi di Gheddafi l'imperatore è un tiranno cristiano che opprime l'elemento musulmano della sua popolazione»²⁸.

Il sostegno della Libia al Fronte di Liberazione Eritreo e ai gruppi islamici attivi in Etiopia rappresentava una minaccia diretta alla stabilità del regime di Haylä Sellasé, il quale già affrontava crescenti difficoltà interne, perlopiù dovute alla mancanza di una democratizzazione interna e a un'equa distribuzione delle terre. Il Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, poi, a proposito delle ingerenze libiche riferiva che la Libia:

«continua a sostenere l'ELF e vuole utilizzare l'organizzazione nella sua offensiva contro Israele e per colpire obiettivi americani. Questa pressione continuerà a influenzare le decisioni politiche dell'ELF»²⁹.

Nello studio elaborato dai diplomatici statunitensi si sottolineava inoltre che Gheddafi era riuscito nell'intento di presentare una risoluzione di supporto all'ELF sia presso l'OUA sia nel marzo 1973 nel meeting dei Ministri degli Esteri dei Paesi Islamici a Benghazì³⁰. La strategia diplomatica di Gheddafi era quindi multidirezionale ed è opportuno sottolineare che il leader libico mirava anche a rafforzare la sua influenza nella regione presentandosi come protettore dei musulmani africani, un ruolo che gli permetteva di ottenere maggiore legittimità sia nel mondo arabo che tra alcuni movimenti indipendentisti africani. Questa strategia era coerente poi con il più ampio obiettivo libico di ridurre l'influenza occidentale e israeliana nel continente africano, a cui l'Etiopia era legata a doppio filo. Addis Abeba, infatti, oltre ad ospitare la sede dell'OUA, aveva storici legami con Israele e con l'Occidente, in particolare con gli Stati Uniti, elementi che rendevano il paese un obiettivo strategico per la politica estera di Gheddafi³¹. Fu solo dopo che il governo etiope decise di rompere le relazioni con Israele in seguito alla guerra del Kippur che il delegato libico riferì di voler ritirare la proposta di spostamento della sede dell'OUA. Il *Foreign Office* riferiva infatti che Gheddafi aveva inviato un telegramma al Generale Yakubu Gowon, politico nigeriano e allora presidente dell'OUA, affermando di volere rettificare la proposta di spostamento della sede dell'organizzazione dal momento che il governo di Addis Abeba aveva rotto le relazioni con «l'entità sionista»³².

4. DAL SOSTEGNO AI PALESTINESI AL RITORNO A ISRAELE: L'OUA E I PAESI AFRICANI TRA RETORICA E PRAGMATISMO.

La Guerra dello Yom Kippur del 1973 e il conseguente aumento del prezzo del petrolio scatenarono una crisi energetica globale che ebbe un impatto significativo sull'economia mondiale³³. Il Quarto Sum-

²⁸ TNA, *Libya and the OUA*, cit.

²⁹ U.S. Department of State, *Study Prepared by the Ad Hoc Inter-Departmental Regional Group for Africa: Horn of Africa. Study Pursuant to NSSM 184, Foreign Relations of the United States, 1969-1976, Volume E-6, Documents on Africa, 1973-1976*, Document 91, Washington, 6 luglio 1973. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve06/d91>.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Bishku, *Israel and Ethiopia: From a Special to a Pragmatic Relationship*, cit.

³² TNA, FCO 931/1, *Libya and the OUA*, Tel No 793, 25 Ottobre 1973.

³³ E. Bini, F. Romero, G. Garavini (Eds.), *Oil Shock: The 1973 Crisis and Its Economic Legacy*, I.B. Tauris, 2016.

mit dei Paesi Non-Allineati, tenutosi ad Algeri dal 5 al 9 settembre 1973, poco prima della guerra, si era già configurato come una piattaforma cruciale per i paesi del Sud Globale per affrontare questo tema. Questo vertice, al quale parteciparono 75 paesi, invitò gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica a riflettere su temi come disarmo, commercio mondiale e sistema monetario globale attraverso un maggiore coinvolgimento del cosiddetto Terzo Mondo³⁴. La dichiarazione economica del summit condannò l'imperialismo come il maggiore ostacolo all'emancipazione e al progresso dei paesi in via di sviluppo³⁵. La guerra, scoppiata poco dopo il vertice, ma soprattutto le sue conseguenze, diedero ulteriore slancio ai tentativi più ampi del Terzo Mondo di ristrutturare l'economia globale, culminando nella richiesta dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite per un *Nuovo Ordine Economico Internazionale* nel maggio 1974. L'embargo petrolifero e il quadruplicarsi dei prezzi del petrolio ebbero pesanti conseguenze per i paesi africani, prosciugando le riserve di valuta estera e riducendo la domanda di esportazione di materie prime³⁶. La situazione dei paesi africani sembrava potesse risolversi solo con un sostegno economico da parte del mondo arabo che avrebbe potuto attenuare i pesanti effetti della crisi. Proprio l'OUA si fece portavoce delle istanze africane e, riferendosi al terzo round di incontri del gennaio 1974, insisteva sulla: «affermazione della necessità di fornire ai paesi africani il loro effettivo fabbisogno di petrolio [...] e aiutare i paesi africani a superare eventuali difficoltà tecniche di fronte alla consegna di forniture garantite, come l'organizzazione di noleggi di navi cisterna»³⁷. L'OUA istituì un Comitato dei Sette per la questione petrolifera che studiasse gli effetti dell'embargo petrolifero sui paesi africani e discutesse con i paesi arabi produttori di petrolio greggio su come alleviare le conseguenze sui paesi africani. Il Comitato compì diverse missioni diplomatiche nelle capitali arabe cercando di tradurre le solidarietà politiche del Terzo Mondo in assistenza significativa per affrontare la crisi creata dall'OPEC³⁸. L'azione di quest'ultima non va interpretata solo come attore congiunturale legato alla guerra del 1973, ma anche come espressione di dinamiche più lunghe di decolonizzazione economica. La rinegoziazione delle concessioni e delle rendite energetiche, avviata già negli anni precedenti, mirava a ridurre la dipendenza dalle ex potenze coloniali e a trasformare il petrolio in uno strumento di sovranità e sviluppo, processo che la guerra dello Yom Kippur rese più visibile e coordinato. Da parte africana, il tentativo di tradurre la solidarietà politica in benefici materiali mostra come, nel quadro post-1973, l'allineamento pubblico con la causa araba potesse essere mobilitato dagli attori africani come risorsa diplomatica, non necessariamente come vincolo esclusivo di politica estera. Per l'OUA il post-1973 fu infatti perlopiù contrassegnato dall'impegno attivo per ottenere un sostegno economico da parte dei paesi arabi e il sostegno alla causa palestinese venne perlopiù oscurato dalle esigenze contingenti e messo in secondo, se non in terzo piano, rispetto alle priorità dei singoli paesi. In questo senso, la postura pubblica sul conflitto israelo-arabo-palestinese finì per assumere anche una funzione strumentale, fungendo da leva negoziale per rafforzare le richieste africane di assistenza economica verso i partner arabi. L'interesse strumentale del mondo arabo d'altra parte verso l'Africa, e del suo rapporto col conflitto in Medio Oriente, è bene espresso dalle seguenti righe:

³⁴ J. Dinkel, *The Non-Aligned Movement: Genesis, Organization and Politics (1927-1992)*, Brill, 2018, 140.

³⁵ Economic Declaration of Nonaligned Countries - World History Commons, <https://worldhistorycommons.org/economic-declaration-nonaligned-countries>.

³⁶ Z. Levey, *Israel's Exit from Africa, 1973: The Road to Diplomatic Isolation*, in *British Journal of Middle Eastern Studies*, No. 2, 2008, 216.

³⁷ OUA – CM/606 (XXIII) – Mogadiscio, Somalia, Afro-Arab Co-operation, 6-11 Giugno 1974.

³⁸ *Ibidem*.

«Per la Lega, anzi per l'intero mondo arabo, 'il colonialismo sionista' fu fin dall'inizio la sua immediata preoccupazione. Questa portò a un precoce interesse arabo per l'Africa e, non appena fu istituita, per l'OUA. Ironicamente, tuttavia, ciò portò a una concezione ristretta e limitata delle relazioni della Lega con l'Africa. L'Africa e l'OUA furono viste solo nel contesto del conflitto mediorientale»³⁹.

Inoltre, il legame di solidarietà che avrebbe dovuto costituire l'elemento di base tra mondo africano e mondo arabo sembrava essere debole e deteriorarsi repentinamente. La disillusione e il timore dei paesi africani di essere abbandonati dall'alleato arabo è evidente in alcuni articoli giornalistici. Il distacco da Israele venne utilizzato come strumento di critica verso la limitata assistenza offerta dal mondo arabo ai paesi africani, i quali, a loro volta, lessero l'interesse arabo nei loro confronti in termini puramente strumentali. Il *Daily Mail Zambia* nel maggio 1974 riferiva che i paesi africani membri dell'OUA «hanno mostrato crescente preoccupazione per la crisi di fiducia che molti paesi africani stanno ora manifestando verso i loro fratelli arabi»⁴⁰. L'articolo proseguiva affermando che «l'intera faccenda è iniziata quando i paesi arabi in prima linea hanno chiesto ai paesi africani di aiutarli nella loro guerra diplomatica con Israele. [...] I paesi africani naturalmente hanno acconsentito e hanno interrotto le loro relazioni diplomatiche con Israele, nonostante il fatto che Israele fosse coinvolto in importanti progetti in molti paesi africani, e i paesi arabi no»⁴¹. Il resoconto continuava tratteggiando l'approccio dei paesi africani che, pur avendo sostenuto gli arabi, non furono ascoltati quando chiesero di essere trattati come un caso speciale a causa dei danni economici provocati dall'aumento dei prezzi del petrolio. Inoltre, i paesi arabi più ricchi non contribuirono al fondo dell'OUA per la liberazione dell'Africa australe, alimentando così la crescente sfiducia degli africani nei loro confronti.

La solidarietà afro-araba post-1973, pur espressa attraverso un linguaggio politico fortemente normativo, si inseriva in un quadro più ampio di gestione multilivello delle relazioni esterne da parte degli Stati africani, in cui principi di solidarietà e valutazioni materiali coesistevano senza essere percepiti come alternativi. La crisi petrolifera, infatti, pur essendo un fenomeno globale, ebbe un impatto sproporzionato sugli stati africani non produttori di petrolio, esacerbando le vulnerabilità economiche esistenti al loro interno e costringendoli a rivalutare i loro allineamenti di politica estera basati più sul pragmatismo che sulla solidarietà di natura ideologica⁴². L'OUA non poteva non tenere in considerazione questo aspetto e nelle proprie dichiarazioni reiterare questa richiesta.

Nonostante la disillusione economica, però, l'OUA continuò a esprimere una ferma condanna verso Israele nel periodo post-1973. Le risoluzioni dell'OUA del 1975, 1976, 1983 e 1984 sul conflitto israelo-arabo-palestinese reitellarono la condanna verso Israele e sostennero la creazione di uno stato palestinese⁴³. La *Risoluzione sulla Questione Palestinese* del 1975 dell'OUA, ad esempio, esprimeva «pieno ed efficace sostegno al popolo palestinese nella sua legittima lotta per ripristinare i suoi diritti nazionali»,

³⁹ O. Ojo, *The Relationship between the Organization of African Unity and the League of Arab States*, in *Africa Spectrum*, No. 2, 1981, 132.

⁴⁰ Israel State Archives (ISA), 8748/9, ק"ת 8748/9, תודעה ווגריא ק"ת, 1.5.1974–7.5.1975, *Zambia Daily Mail*, 24 giugno 1974.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² V.T. Le Vine, T.W. Luke, *The Arabafrican Connection: Political And Economic Realities*, Routledge, 2019.

⁴³ OUA, *The Situation in the Middle East*, luglio 1975, disponibile online: CM660_E.pdf (au.int); OUA, *Resolution on the Middle East and the Occupied Arab Territories*, 23 febbraio – 1 marzo 1976, 12–19, disponibile online: OUA_PUB_18_E.pdf (au.int); OUA, *Resolution on the Palestinian Question*, 1983, disponibile online: AHG Res 109 (XIX)_E.pdf (au.int); OUA, *Resolution on the Question of Palestine*, 1984, disponibile online: AHG Res 123 (XX)_E.pdf (au.int).

inclusi il diritto all'autodeterminazione senza intervento straniero, riaffermando il diritto alla sovranità sul proprio territorio e il diritto di stabilire la propria autorità nazionale indipendente⁴⁴. L'OUA riaffermò inoltre che l'OLP era l'unico legittimo rappresentante del popolo palestinese e della sua lotta⁴⁵. La risoluzione equiparava inoltre il regime considerato discriminatorio nei territori palestinesi occupati a quelli razzisti in Zimbabwe e Sudafrica, affermando che avevano una comune origine imperialista e una struttura segregazionista, organicamente legati nella loro politica volta alla repressione della dignità umana. La risoluzione esortava tutti gli africani, che non lo avevano ancora fatto, a interrompere le relazioni politiche, culturali ed economiche con Israele, e chiedeva agli stati membri dell'OUA di intensificare la pressione contro Israele alle Nazioni Unite e in altre agenzie internazionali, contemplando anche la possibilità di privarlo eventualmente del suo status di membro di tali organizzazioni⁴⁶. Il continuo riferimento ad una maggiore attività anti-israeliana degli stati africani sembrava quindi manifestare la mancanza di un supporto unanime da parte di tutti i paesi membri dell'organizzazione e rinforzava l'idea della debolezza dell'OUA. In questo senso, le prese di posizione dell'OUA sul conflitto arabo-israeliano vanno lette come espressione di un consenso politico generale, piuttosto che come indicazioni vincolanti per l'azione dei singoli stati membri, i quali conservarono ampi margini di autonomia nelle proprie scelte di politica estera.

Letti attraverso la documentazione diplomatica israeliana, questi orientamenti africani appaiono spesso come espressione di incoerenza o di opportunismo politico; tuttavia, tali valutazioni riflettono categorie interpretative proprie degli osservatori israeliani, più che le logiche di lungo periodo dell'azione esterna africana, pur evidenziando quanto l'OUA fosse conseguente nella sua forza di coercizione. La ricerca di una compensazione da parte dei paesi africani per la rottura delle relazioni con Israele si dimostrò sin da subito vana ed è possibile datare già ai primi mesi del 1974 un primo riavvicinamento non ufficiale di alcuni paesi africani a Tel Aviv. Riportando le impressioni degli ambasciatori di Botswana e Senegal, i diplomatici israeliani presso la missione permanente di Israele alle Nazioni Unite scrivevano:

«Gli ambasciatori vedono l'elezione del segretario generale camerunese come una vittoria per l'Africa nera, che può aumentare il raduno degli africani neri e aprire la porta a nuove iniziative, incluso il ripristino delle relazioni con Israele»⁴⁷.

Aggiungevano che «l'Ambasciatore del Senegal, come l'Ambasciatore della Costa d'Avorio, sostiene che il tempo lavora a nostro favore e che non possono indovinare quando l'iniziativa sarà nascosta (se insistiamo che l'iniziativa verrà dalla loro parte), è sicuro che la prossima fase dei negoziati con l'Egitto sarà accompagnata da 'apertura africana verso di noi'»⁴⁸.

Il progressivo riavvicinamento di alcuni stati africani a Israele non segnala tanto l'abbandono della solidarietà espressa nel 1973, quanto la persistenza di una prassi diplomatica orientata alla moltiplicazione dei canali di relazione. In questo senso, la rottura formale del 1973 appare meno come una cesura definitiva e più come una decisione contingente, destinata a essere rinegoziata nel tempo senza mettere

⁴⁴ OUA, AHG/Res. 71-78 (XII), Resolutions Adopted by the Assembly of Heads of State and Government, Tredicesima Sessione Ordinaria, Kampala, 28 luglio – 1 agosto 1975.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ E. Navon, *The star and the scepter: a diplomatic history of Israel*, University of Nebraska Press, 2020.

⁴⁷ ISA, פ"ח 8748/9, Permanent Mission of Israel to the United Nations – Conference OUA. Giugno 1974.

⁴⁸ *Ibidem*.

in discussione i principi pubblicamente affermati nei consessi multilaterali. Nel frattempo i paesi tramite l'OUA continuavano ad esprimersi in favore dei palestinesi, ma retoricamente. La rapida inversione di tendenza, unita alla disillusione per gli aiuti arabi, suggerisce che la rottura fu una mossa temporanea e tattica. Il perdurante interesse verso le competenze israeliane in ambito tecnologico, agricolo e militare metteva in evidenza come l'utilità sostanziale della cooperazione con Israele per lo sviluppo africano non fosse mai venuta meno, rendendo quasi inevitabile la ripresa delle relazioni una volta che le pressioni iniziali si fossero attenuate o rivelate inefficaci⁴⁹. Il regime militare del *Derg*, subentrato all'Imperatore etiopico dal 1974 dopo il colpo di stato, ad esempio, iniziò subito a sviluppare relazioni segrete con Israele cercando di stabilire una forma di assistenza nel settore militare che si sarebbe poi regolarizzata in forma clandestina solo nel 1975⁵⁰.

La diplomazia israeliana era, però, particolarmente interessata al rapporto tra mondo arabo e africano e allo scemare della solidarietà post-1973. Un dispaccio dell'ambasciata israeliana a Roma del 13 giugno 1974 evidenziava la grave crisi economica portata dalle conseguenze della guerra del Kippur e evidenziava le forme di sostegno dato dai paesi arabi a quelli africani. Da qui sorse la divisione dei diplomatici israeliani dei paesi africani in due gruppi:

«a) quelli che sono insoddisfatti dell'aiuto arabo [...], tra questi ci sono Etiopia, Kenya, Ghana e altri. b) quelli che sostengono l'approccio e la politica araba in tutto – principalmente perché in passato hanno già beneficiato del misero aiuto arabo diretto che fornisce loro, come il Madagascar. [...]»⁵¹.

La diplomazia israeliana coglieva con chiarezza come la solidarietà afro-araba, proclamata con enfasi all'indomani del conflitto, cominciasse rapidamente a mostrare segni di logoramento già nel giugno 1974. Il documento distingueva tra due atteggiamenti opposti: da un lato, quegli stati africani che, pur avendo inizialmente sostenuto le posizioni arabe, iniziavano a manifestare frustrazione per la sproporzione tra le attese e le risorse effettivamente ricevute; dall'altro, quei paesi che, per calcoli di opportunità o per il timore di perdere i pur limitati benefici già concessi, preferivano mantenere una linea di adesione formale alla politica araba. È in questa polarizzazione che gli osservatori israeliani intravedevano la progressiva erosione di un fronte che, nei consessi internazionali, era apparso compattamente ostile a Israele. La valutazione diplomatica non si limitava a registrare una divergenza di interessi, ma la interpretava come un'occasione strategica. La perdita di fiducia degli africani nei confronti dei partner arabi poteva infatti tradursi, agli occhi israeliani, in uno spazio politico e simbolico in cui reinserirsi, facendo leva sulla percezione dell'inaffidabilità araba. La crisi del 1973, lungi dal consolidare una solidarietà terzomondista, aveva rivelato le tensioni strutturali tra retorica unitaria e bisogni economici divergenti, aprendo la possibilità di una rimodulazione dei rapporti di forza. In questo senso, il dispaccio rappresenta una testimonianza preziosa non solo delle difficoltà afro-arabe, ma anche della capacità israeliana di leggere tali difficoltà in chiave di opportunità diplomatica e di lungo periodo. Vieppiù, la missione diplomatica israeliana presso le Nazioni Unite nel giugno del 1974 affermava che in riferimento all'approccio africano alla guerra dell'ottobre 1973: «i paesi africani

⁴⁹ S. Decalo, *Israel and Africa: Forty Years, 1956-1996*, Florida Academic Press, 1998, 113.

⁵⁰ J. Peters, *Israel and Africa: The Problematic Friendship*, I.B. Tauris, 1992, 71.

⁵¹ ISA, צ"ח 8748/9, Israeli Embassy in Rome, Africa/General, 13 Giugno 1974.

furono effettivamente costretti a tagliare i legami con Israele a seguito di decisioni prese dall'OUA»⁵². Tuttavia, se questi erano i motivi assunti a notorietà pubblica, le ragioni reali erano imputabili ai paesi arabi che avevano forzato, secondo un punto di vista israeliano, gli stati africani a rompere i rapporti e ad approvvigionarsi dagli stessi⁵³. Secondo le valutazioni della diplomazia israeliana, le aspettative nutrite dai paesi africani nei confronti del mondo arabo si erano rapidamente trasformate in delusione. Pur non potendo ammettere pubblicamente tale disillusione, per ragioni di opportunità politica e di immagine, i leader africani mostravano un crescente malcontento nei confronti di partner che non avevano saputo mantenere le promesse iniziali. A ciò si aggiungeva un ulteriore elemento negli anni a venire: gli accordi di separazione tra Israele ed Egitto e l'avvio del ritiro israeliano dai territori occupati incrinavano la forza dell'argomento arabo che, nel 1973, aveva spinto gran parte degli stati africani a interrompere le relazioni diplomatiche con Tel Aviv. In tal modo, le basi stesse del fronte comune afro-arabo apparivano indebolite, lasciando emergere le contraddizioni interne a una collaborazione fondata più sulla pressione politica che su un reale equilibrio di interessi⁵⁴.

Nonostante le risoluzioni dell'OUA, molti stati africani ripresero gradualmente le relazioni diplomatiche con Israele, ottenendo slancio man mano che i negoziati di pace tra Israele e i suoi vicini arabi progredivano, in particolare dopo gli Accordi di Camp David del 1978⁵⁵. Alcuni paesi, come Malawi, Lesotho, Mauritius e Swaziland, invece, non interruppero mai completamente le relazioni diplomatiche⁵⁶. Già a partire dal 1974, e con maggiore continuità nel corso degli anni Ottanta, la cooperazione israeliana in Africa proseguì in forme prevalentemente informali o riservate, concentrandosi soprattutto nei settori agricolo, tecnologico e militare. Attraverso programmi di assistenza tecnica, trasferimento di competenze e collaborazione in ambito di sicurezza, Israele mantenne una presenza attiva in diversi paesi africani anche in assenza di relazioni diplomatiche ufficiali. Tali forme di cooperazione contribuirono a preservare canali di interlocuzione bilaterale e facilitarono, nel tempo, la successiva normalizzazione dei rapporti⁵⁷. Nel loro insieme, queste dinamiche indicano come le posizioni africane sul conflitto israelo-arabo-palestinese nel periodo post-1973 non possano essere comprese unicamente nei termini di una dicotomia tra retorica e pratica. In diversi casi, tale compresenza rifletté anche una strumentalizzazione politica del conflitto: il disallineamento pubblico da Israele fu impiegato come leva diplomatica per rafforzare il posizionamento africano nei confronti dei paesi arabi e ottenere forme di sostegno economico e finanziario nel contesto post-1973. Tale attitudine protrattasi fino agli anni Ottanta, di un sostegno politico alla causa palestinese e di relazioni – talvolta informali – con Israele riflette una modalità ricorrente dell'azione esterna degli stati africani postcoloniali, fondata sulla gestione simultanea di principi e interessi. In questo quadro, il conflitto mediorientale rimase per l'OUA un dossier politicamente rilevante e fortemente strumentale, utilizzato come leva di supporto economico.

⁵² ISA, 8748/9, Permanent Mission of Israel to the UN, Weakness of OUA and relations with Israel, 12 Giugno 1974.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ A. Oded, *Africa and Israel*, cit., 199.

⁵⁶ J. Peters, *Israel and Africa*, cit., 38.

⁵⁷ *Idem*, 63.

5. CONCLUSIONI

La rottura delle relazioni diplomatiche tra la maggior parte dei paesi africani e Israele nel 1973, in seguito alla guerra dello Yom Kippur, rappresentò il punto di condensazione di dinamiche politiche e diplomatiche in atto sin dalla fine degli anni Sessanta. Le pressioni esercitate da alcuni attori regionali, in particolare dalla Libia, e il ruolo svolto da singoli regimi africani contribuirono a indebolire la presenza israeliana nel continente, favorendo una decisione collettiva che maturò all'interno dell'OUA più come risultato di equilibri politici contingenti che come espressione di una linea ideologica unitaria. In questo senso, l'OUA emerge soprattutto come spazio di mediazione e coordinamento politico, piuttosto che come soggetto capace di elaborare e imporre una politica estera coerente e vincolante.

Se il 1973 segnò una cesura formale nei rapporti tra Africa e Israele, esso non determinò tuttavia una ridefinizione stabile delle priorità di politica estera degli stati africani. Al contrario, il periodo successivo fu caratterizzato dalla compresenza di un sostegno politico alla causa palestinese e dal mantenimento, spesso in forme riservate, di canali di cooperazione con Israele. Tale compresenza non può essere letta esclusivamente nei termini di una contraddizione tra retorica e pragmatismo, ma va piuttosto ricondotta a una modalità ricorrente dell'azione esterna degli stati africani postcoloniali, fondata sulla diversificazione delle relazioni internazionali per partner e per temi.

In questo quadro, la causa palestinese assunse un valore normativo e simbolico rilevante nei consessi multilaterali, coerente con il linguaggio anticoloniale e con i principi di autodeterminazione sostenuti dall'OUA. I flussi di assistenza provenienti dai paesi arabi produttori di petrolio nel periodo post-1973, pur formalmente annunciati in diversi consessi multilaterali, rimasero nel complesso limitati e disegualmente distribuiti, come attestano i consuntivi elaborati negli anni successivi da organismi internazionali, ammontando a circa 43,8 milioni di dollari, ma risultando insufficienti a compensare l'impatto economico della crisi energetica sui paesi africani non produttori⁵⁸.

Parallelamente, la cooperazione con Israele continuò a essere percepita da molti governi africani come una risorsa concreta per lo sviluppo economico, tecnologico e militare, difficilmente sostituibile nel breve periodo. Il conflitto israelo-arabo-palestinese rimase dunque un avvenimento politicamente vicino ma strutturalmente contiguo, gestito simultaneamente sul piano dei principi e su quello della negoziazione pragmatica.

La persistenza di queste dinamiche ben oltre il 1973, fino agli anni Ottanta, evidenzia i limiti di una lettura centrata esclusivamente sulla contingenza della guerra dello Yom Kippur o sulle categorie interpretative proprie del contesto medio-orientale. Le posizioni degli stati africani riflettono piuttosto una razionalità politica orientata alla salvaguardia dei due pilastri dell'indipendenza postcoloniale – sovranità e sviluppo – all'interno di un sistema internazionale percepito come instabile e competitivo. In questa prospettiva, l'OUA e le posizioni degli stati africani letti attraverso le fonti israeliane appaiono meno come il luogo di una scelta esclusiva e definitiva, e più come un'arena in cui solidarietà politica e interessi materiali furono costantemente rinegoziati nel tempo.

⁵⁸ O. Ojo, *Afro-Arab Financial Cooperation*, cit., 327. Riporta sempre Olusa Ojo che l'istituzione di un *Arab Fund for Technical Assistance to Arab and African Countries* contribuì a trasferire nel complesso circa 2,968 milioni di dollari dai paesi arabi, mentre i contributi affluiti tra il 1975 e il 1981 alla *Arab Bank for Economic Development in Africa* può essere stimato in circa 459, 376 milioni di dollari. Ulteriori dettagli sono disponibili nel testo F. Abdelli-Pasquier, *La Banque Arabe pour le Développement en Afrique (BADEA) et la Coopération Afro-Arabe*, L'Harmattan, 1991.

8 • 1 • 2026



**La lotta di liberazione nelle colonie
portoghesi in Africa e la crisi mediorientale
del 1973**

Corrado Tornimbeni

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

L'Africa e la svolta del 1973: l'onda lunga del conflitto arabo-israeliano**LA LOTTA DI LIBERAZIONE NELLE COLONIE
PORTOGHESI IN AFRICA E LA CRISI MEDIORIENTALE
DEL 1973****THE LIBERATION STRUGGLE IN THE PORTUGUESE COLONIES
IN AFRICA AND THE MIDDLE EASTERN CRISIS OF 1973***Corrado Tornimbeni** ORCID: CT 0000-0002-4877-6209**ABSTRACT**

[It.] Fin dalle prime indipendenze all'inizio degli anni '60, molti paesi dell'Africa sub-sahariana avevano mantenuto varie forme di collaborazione con Israele, ma quasi tutti si allinearono al suo isolamento diplomatico in occasione della guerra dello Yom Kippur del 1973, per poi riprendere gradualmente forme di collaborazione economica negli anni successivi. In questo quadro, si situa il caso particolare delle colonie portoghesi che, con la parziale eccezione della Guinea Bissau, nel 1973 non erano ancora indipendenti. I movimenti nazionalisti che combattevano in armi per l'indipendenza mantenevano comunque una propria politica diplomatica in ambito internazionale, e prima del conflitto del '73 avevano appoggiato la causa palestinese pur coltivando rapporti anche con Israele. Dall'angolazione della politica internazionale di questi movimenti nazionalisti, è interessante analizzare come il 1973 abbia segnato la convergenza di alcuni processi di lungo periodo, che hanno coinvolto il Portogallo, gli Stati Uniti, il Sudafrica dell'apartheid e altri attori nelle dinamiche della guerra fredda.

Parole chiave: Colonie portoghesi – movimenti nazionalisti – guerra di indipendenza – guerra dello Yom Kippur – crisi del 1973.

[Eng.] Since the early 1960s, many newly independent sub-Saharan African countries maintained various forms of cooperation with Israel, but almost all of them broke their relations with Tel Aviv during the Yom Kippur War of 1973; then, they gradually resumed forms of economic cooperation in the following years. However, with the partial exception of Guinea Bissau, in 1973 the Portuguese colonies were not yet independent. The African nationalist movements in these colonies nevertheless pursued their own diplomatic policy on the international stage, and before the 1973 conflict they had supported the Palestinian cause while also cultivating relations with Israel. From the perspective of the international politics of these nationalist movements, it is interesting to analyse how 1973 marked the convergence of a number of long-term processes involving Portugal, the United States, apartheid South Africa and other actors in the dynamics of the Cold War.

Keywords: Portuguese colonies – Nationalist Movements – Liberation Wars – Yom Kippur War – 1973 Crisis.

* Professore Associato di Storia e Istituzioni dell'Africa, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università degli Studi di Bologna (ror: 01111rn36). corrado.tornimbeni@unibo.it. Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco.



SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. Un doppio binario: i movimenti di liberazione delle colonie portoghesi, la questione palestinese e il rapporto con Israele negli anni '60. 2.1 Nazionalisti africani, causa palestinese e reti internazionali. 2.2 «Il lungo decennio africano» di Israele, tra terzomondismo e la “relazione speciale” con il Sudafrica. 2.3 I movimenti nazionalisti delle colonie portoghesi e la questione israeliana. 3. La svolta del 1973. 3.1 Un accordo per Bissau per un accordo in Medio Oriente: il ruolo della base delle Azzorre. 3.2. Movimenti nazionalisti delle colonie portoghesi e l'allineamento dei paesi africani. 3.3 Verso un “ritorno in Africa” di Israele? I prodromi di un dibattito. 4. Conclusioni: il 1973 e l'indipendenza dei paesi africani di lingua portoghese.



1. INTRODUZIONE

La guerra dello Yom Kippur del 1973 determinò una crisi economica mondiale che colpì in modo drammatico i paesi dell'Africa sub-sahariana, indipendenti da circa un decennio e le cui economie dipendevano generalmente dall'esportazione di materie prime sul mercato mondiale. I costi crescenti per portare avanti le politiche di modernizzazione economica e sociale e i ricavi in picchiata dalle esportazioni determinarono il crollo dell'architettura dello “stato sviluppatista”. All'esplosione del debito si rispose con una radicale riformulazione dei paradigmi macroeconomici di riferimento: i Programmi di Aggiustamento Strutturale (PAS) negoziati con le Istituzioni Finanziarie Internazionali (IFI) introdussero quelle riforme per il mercato che sostanzialmente avrebbero caratterizzato il quadro di riferimento per i sistemi economici del continente fino ad oggi¹.

La guerra dello Yom Kippur del 1973 rappresentò uno snodo anche nei rapporti politici ed economici tra i paesi dell'Africa sub-sahariana ed Israele. Fin dalle prime indipendenze all'inizio degli anni '60, molti governi avevano mantenuto varie forme di collaborazione con Israele, ma quasi tutti si allinearono al suo isolamento diplomatico auspicato dagli stati arabi. Il conflitto aveva contrapposto direttamente l'Egitto, già attore chiave sia del panarabismo che delle indipendenze africane all'insegna del panafricanismo. Mentre la letteratura si è concentrata sulle dinamiche della politica internazionale o sui rapporti tra Israele e paesi africani anche dopo il conflitto del '73², poco esiste sul caso particolare dei paesi dell'Africa lusofona che, a parte la parziale eccezione della Guinea Bissau, avrebbero raggiunto l'indipendenza solamente nel 1975 in seguito alla Rivoluzione dei Garofani in Portogallo dell'anno precedente e già nel pieno della crisi economica mondiale. In questo ambito, difficilmente infatti si è prestato attenzione

¹ L. Villalón, P.A. Huxtable (Eds.), *The African state at a critical juncture: between disintegration and reconfiguration*, Lynne Rienner Publishers, 1998; N. Van de Walle, *African economies and the politics of permanent crisis, 1979-1999*, Cambridge University Press, 2001.

² F. A. Sankari, *The Cost and Gains of Israeli Pursuit of Influence in Africa*, in *Middle Eastern Studies*, No. 2, 1979; J. Peters, *Israel and Africa: The Problematic Friendship*, I.B. Tauris, 1992; S. Decalo, *Israel and Africa: Forty Years, 1956-1996*, Florida Academic Press, 1998; Z. Levey, *Israel's exit from Africa, 1973: the road to diplomatic isolation*, in *British Journal of Middle Eastern Studies*, No. 2, 2008; A. Oded, *Africa and Israel: A Unique Case in Israeli Foreign Relations*, Vallentine Mitchell, 2018; Z. Levey, *Israel in Africa, 1956-1976*, Martinus Nijhoff Publishers, 2012; L. Schler, *Israel and Africa 1955-1973*, in J. Peters, R. Geist Pinfold (Eds.), *Routledge Handbook on Israel's Foreign Relations*, Routledge, 2024.

al fatto che i movimenti nazionalisti di Angola, Mozambico, Capo Verde, Guinea Bissau e São Tomé e Príncipe mantenessero una propria politica internazionale, parte integrante di quella futura nazione indipendente che stavano sperimentando sul terreno della lotta di liberazione. Eppure, le vicende delle colonie portoghesi erano direttamente connesse a quelle mediorientali per via della triangolazione politica tra Lisbona, gli Stati Uniti e, appunto, Israele, con il coinvolgimento di altri attori chiave come il Sudafrica dell'apartheid. Come si vedrà, infatti, questo intreccio emerge in forma eclatante proprio durante la guerra dello Yom Kippur, quando gli Stati Uniti furono in grado di fornire il proprio sostegno militare ad Israele solo grazie alla concessione della base militare aerea delle isole Azzorre da parte del Portogallo e, al contempo, i movimenti nazionalisti africani delle colonie portoghesi parteciparono all'allineamento dei paesi africani sulle posizioni di quelli arabi contro Tel Aviv. Il caso dei movimenti nazionalisti delle colonie portoghesi, trattato in questo articolo, permette dunque di prendere in considerazione da una ulteriore angolatura il convergere di una serie di processi di lungo periodo nei rapporti regionali, continentali e internazionali attorno alle questioni di Israele e il Medio Oriente³.

Questo lavoro si basa in primo luogo su un'analisi critica della letteratura esistente: attraverso la ricostruzione del quadro generale degli eventi è stato possibile ipotizzare l'intreccio tra i processi storici che caratterizzarono la congiuntura della crisi del '73 in Medio Oriente. In secondo luogo, sono stati presi in considerazione gli atti originali di organizzazioni internazionali come l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), l'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA) e le conferenze del Movimento dei paesi Non-Allineati (NAM – *Non-Aligned Movement*), dove emergono il dibattito tra i paesi coinvolti e le risoluzioni a cui giungono con la partecipazione anche delle delegazioni di movimenti di liberazione in qualità di "osservatori". Infine, grazie a diverse esperienze di ricerca d'archivio, sono state prese in esame una molteplicità di fonti documentali riguardanti i principali movimenti di liberazione delle colonie portoghesi, soprattutto il FRELIMO (*Frente de Libertação de Moçambique*) in Mozambico: tali documenti hanno permesso di approfondire il tema centrale di questo articolo alla luce della questione dell'indipendenza delle colonie portoghesi in Africa, mostrando come i movimenti nazionalisti africani fossero portatori di una propria politica internazionale alla stregua dei governi già indipendenti, e come le loro strategie politiche rappresentassero una cartina al tornasole delle tensioni in corso⁴. L'approccio qui adottato non intende presentare la prospettiva storica secondo un'interpretazione deterministica. Si vuole piuttosto mettere in primo piano il dialogo scientifico tra i processi di lunga durata⁵ e il quadro di analisi delle congiunture critiche che permettono di far emergere mutamenti significativi nelle strutture politiche e sociali della storia globale⁶.

³ Ringrazio i due revisori anonimi per i commenti costruttivi che hanno permesso di chiarire ed approfondire alcuni elementi di questo articolo. La responsabilità di quanto scritto rimane completamente dell'autore.

⁴ Tra i vari archivi utilizzati, si segnalano: i fondi di Amílcar Cabral e Mário Pinto de Andrade conservati e digitalizzati presso la Fundação Mário Soares a Lisbona; il Fondo Lucio Luzzato presso la Fondazione Gramsci Roma; documentazione della polizia segreta portoghese, la PIDE, scaricati da JSTOR Primary Sources; l'African Activist Archive; il Wilson Center Digital Archive; Foreign Relations of the United States (FRUS); nonché alcuni periodici come *Mozambique Revolution* e *Tempo*.

⁵ M. Gazibo, C. Thiriot, *Le politique en Afrique dans la longue durée: historicité et héritages*, in M. Gazibo, C. Thiriot (Eds.), *Le politique en Afrique: état des débats et pistes de recherche*, Karthala, 2009; R.E. Lee (Ed.), *The longue durée and World-Systems analysis*, State University of New York Press, 2012.

⁶ G. Capoccia, R.D. Kelemen, *The study of critical junctures: Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism*, in *World Politics*, No. 3, 2007; O. García-Ponce, L. Wantchekon, *Critical junctures: Independence movements and democracy in Africa*, in *American Journal of Political Science*, No. 4, 2024.

2. UN DOPPIO BINARIO: I MOVIMENTI DI LIBERAZIONE DELLE COLONIE PORTOGHESI, LA QUESTIONE PALESTINESE E IL RAPPORTO CON ISRAELE NEGLI ANNI '60

2.1 Nazionalisti africani, causa palestinese e reti internazionali

Al momento della loro formazione tra la fine degli anni '50 e l'inizio degli anni '60, i movimenti nazionalisti africani delle colonie portoghesi erano vicini alla causa palestinese per la comune rivendicazione del diritto all'autodeterminazione dei popoli. Dopo le prime forme di protesta anti-coloniale nei centri urbani e nelle zone rurali, dove gli spazi organizzativi erano tuttavia molto ristretti, i primi attivisti che ebbero la possibilità di studiare e muoversi oltre i confini coloniali poterono incontrare altri nazionalisti africani e di altri paesi nel mondo in alcune capitali dei paesi africani già indipendenti e nei circoli intellettuali delle capitali europee. Per tutti gli anni '60 queste occasioni di incontro crebbero di portata e contribuirono a formare le prospettive politiche e i modelli ideologici di una varietà di movimenti nazionalisti africani, soprattutto in quei territori, come le colonie portoghesi, dove non venne mai avviato un processo di decolonizzazione. Nei centri continentali e internazionali dell'anticolonialismo si formarono anche vari comitati di solidarietà alle popolazioni che avevano intrapreso una lotta in armi per l'indipendenza, e, come nel caso del Committee for Action and Solidarity for Southern African Students (CASSAS) formatosi in Sudafrica, queste organizzazioni accolsero anche la causa del popolo palestinese, nel tentativo di collegare le questioni locali a quelle all'ordine del giorno a livello globale⁷.

La capacità diplomatica di far valere le proprie rivendicazioni e priorità locali nelle dinamiche della politica internazionale fu una delle caratteristiche per cui si distinse in particolare la leadership del FRELIMO, in Mozambico, dopo la formazione del movimento nel 1962⁸. In *Mozambique Revolution*, pubblicazione in cui il FRELIMO diffondeva in tutto il mondo notizie sullo stato di avanzamento della sua lotta di liberazione e sulla sua azione diplomatica internazionale, veniva sottolineata con forza la continuità politica tra le lotte di liberazione nelle colonie portoghesi e nei regimi di minoranza bianchi dell'Africa australe da una parte, e le lotte anti-coloniali e "anti-imperiali" di varie altre parti del mondo dall'altra, dal Vietnam alla lotta di liberazione della Palestina. Ad esempio, nel 1967 l'allora vice-presidente del FRELIMO Uria Simango, in occasione di una conferenza della Afro-Asian Writers' Association (AAWA) tenutasi a Nuova Delhi, affermò per conto del Comitato Centrale del partito che «I popoli arabi, che lottano contro l'imperialismo, le forze reazionarie e il sionismo, sono gli alleati naturali e necessari del popolo mozambicano nella sua lotta contro il colonialismo e l'imperialismo portoghese»⁹.

La causa palestinese d'altronde divenne un punto di riferimento anche per la rete dei movimenti nazionalisti cd. "autentici" delle colonie portoghesi in Africa, di cui il FRELIMO faceva parte. Alcuni leader angolani, guineani e mozambicani, che frequentavano circoli politici e universitari di Lisbona e poi soprattutto di Parigi, cominciarono a gettare le fondamenta dell'organizzazione politica internazio-

⁷ A.J. Temu, J. das Neves Têmbé, *Southern African Liberation Struggles. Contemporaneous Documents (1960–1994)*, vol. 7, Mkuki na Nyota Publishers, 2014, 363.

⁸ C. Tornimbeni, *Nationalism and Internationalism in the Liberation Struggle in Mozambique. The Role of the FRELIMO's Solidarity Network in Italy*, in *South African Historical Journal*, No. 1, 2018; C. Tornimbeni, *International Solidarity with FRELIMO in Mozambique during the Liberation Struggle*, in *Oxford Research Encyclopedia of African History*, Oxford University Press, 2019.

⁹ Mozambique Liberation Front – FRELIMO, *Mozambique Revolution*, Dec. 1967-Jan 1968, 16.

nale che li avrebbe riuniti negli anni seguenti sulla base di comuni prospettive politiche ed ideologiche. Dal MAC (*Movimento Anti-Colonialista*) di Parigi del 1957, al FRAIN (*Frente Revolucionária Africana para a Independência Nacional das Colónias Portuguesas*) di Tunisi del 1958, alla fondazione infine della CONCP (*Conferência das Organizações Nacionalistas das Colónias Portuguesas*) a Casablanca nel 1961¹⁰, il nesso tra la situazione dei popoli sotto dominazione portoghese e quello palestinese sotto occupazione israeliana venne anche visto come un'occasione per favorire una mozione di condanna in sede ONU dello stesso colonialismo portoghese¹¹.

Nel 1965 alla Seconda Conferenza della CONCP, tenutasi a Dar es Salaam in Tanzania, la solidarietà alla causa palestinese venne espressa in maniera incondizionata come parte della vicinanza a tutte le lotte nel mondo per la libertà dalle forme di oppressione coloniale o "imperiale". La Conferenza si teneva a dieci anni esatti da quella di Bandung della solidarietà afro-asiatica, e quattro anni dopo il vertice di Belgrado del 1961 che aveva portato alla fondazione del NAM. L'anno precedente, la seconda conferenza del NAM aveva in pratica sancito il primato del non-allineamento sull'afro-asiatismo¹². Alla conferenza della CONCP del '65, dunque, Amílcar Cabral, leader del PAIGC (*Partido africano da independência da Guiné e Cabo Verde*) affermava: «Siamo per il non-allineamento, ma ci consideriamo profondamente impegnati con il nostro popolo e con tutte le cause giuste nel mondo. [...] Cari amici, siamo con i rifugiati, con i martirizzati rifugiati dalla Palestina, che sono stati feriti, espulsi dalla loro patria per le manovre dell'imperialismo. [...] appoggiamo con tutta la forza dei nostri cuori tutto quello che i figli della Palestina fanno per liberare il loro paese»¹³. Gli stessi palestinesi in quegli anni avevano trovato nei non-allineati una sponda di legittimazione della propria causa anche al di fuori dei paesi arabi e, al contempo, di definizione interna del proprio profilo, soprattutto da parte dell'OLP (Organizzazione per la Liberazione della Palestina) appena fondata nel 1964¹⁴.

Nelle Risoluzioni finali, la seconda conferenza della CONCP ribadì la sua adesione ad un principio che era diventato uno snodo importante dell'evoluzione del gruppo dei non allineati. Il nemico non era un nord razzialmente identificato come "i bianchi" delle ex potenze coloniali, bensì era incarnato dai rapporti politici ed economici che alimentavano il dominio imperiale e coloniale capitalista nel mondo. Anche in questo senso rientrava l'appoggio alla causa palestinese, intesa come lotta contro uno stato di Israele identificato sempre più come avversario nella più generale battaglia contro l'affermazione imperialista occidentale, e non come patria degli ebrei in quanto tali. Negli anni seguenti questi principi sarebbero stati ribaditi dai pronunciamenti dei movimenti nazionalisti della CONCP a sostegno della lotta delle organizzazioni palestinesi¹⁵.

¹⁰ J.-M. Mabeko-Tali, *Dreaming Together, Fighting for Freedom Together: African Progressive Nationalism and the Ideology of Unity in Portugal's African Colonies in the 1950s and 1960s*, in *Journal of Southern African Studies*, No. 5, 2020; C. Tornimbeni, *La «diplomazia della legittimità». La Conferência das organizações nacionalistas das colónias portuguesas in Africa*, in *Contemporanea*, No. 4, 2022; C. Tornimbeni, *The CONCP in Southern Africa and the OAU's liberation committee: Settling internal disputes for the independence of Angola and Mozambique*, in *Journal of Southern African Studies*, No. 6, 2022.

¹¹ Fundação Mário Soares, 'CasaComum.org', Documentos Amílcar Cabral (CC-DAC), *Viriato da Cruz à Abel Djasji, Conakri*, 17.3.60: <http://casacomum.org/cc/visualizador?pasta=07196.154.039#11>.

¹² F.S. Leopardi, G. Perletta, M. Trentin (a cura di), *Lo spazio, le forze e i tempi del non allineamento: prospettive nazionali, temi e cronologie*, in *Rivista Italiana di Storia Internazionale*, No. 1, 2025; C. Tornimbeni, *Non allineamento, afro-asiatismo e la lotta di liberazione in Mozambico*, in *Rivista Italiana di Storia Internazionale*, No. 1, 2025.

¹³ CC-DAC, PLAGC, *A Unidade política e moral força principal da nossa luta comum*, Dar es Salaam, 3-8/10/1965: <http://casacomum.org/cc/visualizador?pasta=04602.038#11>.

¹⁴ F.S. Leopardi, *Parabole parallele. L'Organizzazione per la Liberazione della Palestina e il Movimento dei Non-Allineati, 1955-1995*, in *Rivista Italiana di Storia Internazionale*, No. 1, 2025.

¹⁵ Ad esempio: Fundação Mário Soares, 'CasaComum.org', Arquivo Mário Pinto de Andrade (CC-AMPA), *Mário Pinto de*

Sul fronte del sostegno internazionale ai nazionalisti delle colonie portoghesi, inizialmente si era inserita, seppur non ufficialmente, l'Amministrazione statunitense di Kennedy, come nel caso del discusso finanziamento della Ford Foundation al FRELIMO attraverso il Mozambique Institute in Tanganyika¹⁶. Esauritasi subito questa esperienza, i movimenti nazionalisti della CONCP ricevettero varie forme di sostegno principalmente dai paesi socialisti¹⁷, da alcuni paesi del NAM e in forma crescente da vari protagonisti della c.d. "solidarietà terzomondista" in occidente - enti locali, partiti socialisti e, successivamente, anche alcuni governi e istituzioni¹⁸. È nei vari fora internazionali organizzati da questa pluralità di attori che andò consolidandosi l'unione ideologica tra la causa della lotta anti-coloniale in Africa, quella "anti-imperiale" di realtà come il Vietnam, e la questione della lotta di liberazione in Palestina. Ad esempio, nel 1969 il congresso tenutosi a Berlino Est del WPC (*World Peace Council*), organizzazione collegata all'URSS e attiva sui temi della pace contro le presunte responsabilità degli Stati Uniti e della NATO, suddivise i propri lavori in cinque commissioni: Vietnam; sicurezza europea; Medio Oriente; colonialismo, neo-colonialismo e indipendenza nazionale; disarmo. In virtù della necessità di sostenere chi rivendicava il diritto all'autodeterminazione dei popoli, la gran parte dei suoi lavori si concentrò proprio sulla questione palestinese¹⁹. In quello stesso anno, il WPC, assieme ad un'altra organizzazione vicina all'Unione Sovietica e ai paesi socialisti, l'AAPSO (*Afro-Asian People's Solidarity Organisation*), promosse un'importante conferenza internazionale di solidarietà alle lotte per l'indipendenza nelle colonie portoghesi e nei regimi di minoranza bianchi dell'Africa australe (Sudafrica e Rhodesia del Sud) a Khartoum, Sudan, a cui parteciparono i movimenti della CONCP. Anche in questa occasione, venne ribadito idealmente il collegamento con il diritto all'autodeterminazione dei popoli per i palestinesi, confermando che l'oggetto della lotta anti-coloniale erano le forme di dominio politico ed economico incarnate dal colonialismo e dall'"imperialismo capitalista", e non un nord razzialmente definito²⁰. Non a caso, si trattava di un principio che divideva i movimenti "autentici" della CONCP dai cd "dissidenti", esclusi dalla conferenza e appoggiati dalla Cina.

Ma il legame tra i movimenti nazionalisti "autentici" delle colonie portoghesi e i palestinesi non rimase solo sul piano dell'elaborazione politica nei consessi continentali e internazionali. Assieme ai nazionalisti dei regimi bianchi dell'Africa australe, i movimenti della CONCP instaurarono rapporti diretti con gli attivisti palestinesi nei c.d. "hub" africani della decolonizzazione, come Algeri, Il Cairo e Dar es Salaam, che avevano anche dato asilo ad alcuni gruppi di rifugiati dalla Palestina²¹. Ad Algeri, divenuta la

Andrade, "Intervention", *Le Caire*, 26 de Janeiro de 1969: <http://casacomum.org/cc/visualizador?pasta=04310.003.004>.

¹⁶ G.M. Houser, *No one can stop the rain: Glimpses of Africa's liberation struggle*, Pilgrim Press, 1989; W. Minter, G. Hovey, C. Cobb Jr. (Eds.), *No Easy Victories: African Liberation and American Activists over a Half Century, 1950–2000*, Africa World Press, 2007; J.A. Marcum, *Conceiving Mozambique*, Edmund Terry Burke III, Michael W. Clough (Eds.), Palgrave Macmillan, 2018; C. Tornimbeni, *International Solidarity with FRELIMO*, cit.

¹⁷ D. Kaiser, *Makers of Bonds and Ties: Transnational Socialisation and National Liberation in Mozambique*, in *Journal of Southern African Studies*, No. 1, 2017; N. Telepneva, *Mediators of Liberation: Eastern-Bloc Officials, Mozambican Diplomacy and the Origins of Soviet Support for Frelimo, 1958-1965*, in *Journal of Southern African Studies*, No. 1, 2017.

¹⁸ C. Tornimbeni, *International Solidarity with FRELIMO in Mozambique*, cit.; C. Tornimbeni, *La «diplomazia della legittimità»*, cit.

¹⁹ Fondazione Gramsci Roma, Fondo Lucio Luzzato (FLL), UA 171 (171), *Congresso Mondiale per la pace, 1969/06/21 - 1969/06/24*.

²⁰ FLL, UA 276, *International Conference in Support of the Peoples of Portuguese Colonies and Southern Africa, Khartoum, 18–20 January, 1969*; FLL, UA 276, *Report by Youssef El Sebai, the Secretary General of the Mobilization Committee Emanating from the Khartoum Conference, International Preparatory Committee for the Conference in Support of the Peoples of Portuguese Colonies*. Rome, 22nd January, 1970; D. Larkin, *China and Africa 1949-1970: The Foreign Policy of the People's Republic of China*, University of California Press, 1971; C. Tornimbeni, *International Solidarity with FRELIMO in Mozambique*, cit.; C. Tornimbeni, *La «diplomazia della legittimità»*, cit.; C. Tornimbeni, *The CONCP in Southern Africa and the OAU's liberation committee*, cit.

²¹ O. Monteiro, *De todos se faz um País*, Associação dos Escritores Moçambicanos, 2012; J.J. Byrne, *Mecca of revolution: Al-*

“Mecca dei rivoluzionari” per l’impegno attivo del governo neo-indipendente nel sostenere le rimanenti lotte di liberazione in Africa, i movimenti indipendentisti delle colonie portoghesi e la stessa CONCP stabilirono delle proprie sedi diplomatiche, così come fecero altri movimenti nazionalisti dei regimi bianchi dell’Africa australe. Lo stesso non fu possibile ai palestinesi di *al-Fath* o di altre organizzazioni per via di una serie di frizioni interne al FLN (*Front de libération nationale*) algerino e dei rapporti con l’Egitto di Nasser²², ma i gruppi di attivisti palestinesi poterono comunque condividere risorse politiche, diplomatiche e addestramento militare con i nazionalisti africani così come con i vietnamiti e altri.

2.2 «Il lungo decennio africano» di Israele, tra terzomondismo e la “relazione speciale” con il Sudafrica

Il FLN algerino, che aveva visto Israele sostenere militarmente l’esercito francese, non esitava ad equiparare il governo di Tel Aviv al regime razziale del Sudafrica dell’apartheid, secondo uno schema interpretativo che andava diffondendosi in quegli anni negli ambienti “terzomondisti” del sud e nord del mondo. Anche la CONCP avrebbe presto adottato questa posizione, come testimoniato ad esempio dai pronunciamenti della Terza Sessione Ordinaria del suo Consiglio di Direzione del 1969 contro il «regime espansionista e razzista di Israele»²³. Israele stessa, in fondo, sentiva di condividere con il Sudafrica il senso profondo della loro geopolitica nei rapporti regionali, entrambi minacciati da movimenti di liberazione con sostegni internazionali anti-occidentali: gli stati arabi in Medio Oriente, e i movimenti nazionalisti e i paesi che via via andavano a formare gli SLF (Stati della Linea del Fronte) sostenuti dal mondo socialista in Africa australe. In Sudafrica vi era anche una significativa comunità ebraica, tra le prime al mondo nei fondi inviati per la causa sionista; nel 1948, all’indomani dell’istituzione del regime di apartheid, il governo sudafricano fu uno dei primi a riconoscere Israele, e il suo primo ministro Malan uno dei primi leader politici a recarvisi in visita. Nel corso degli anni, Pretoria e Tel Aviv stabilirono importanti accordi di cooperazione commerciale, economica, energetica, tecnologica e persino militare nel settore della sicurezza e della difesa, compreso un programma nucleare poi abbandonato, con il Sudafrica che vedeva in Israele un esempio di resistenza e resilienza in un contesto regionale ostile²⁴.

Questa “relazione speciale” tra Israele e Sudafrica cominciò ad intensificarsi dopo la guerra dei sei giorni del 1967, quando molti paesi africani neo-indipendenti si unirono al sostegno all’Egitto e alla condanna di Israele, visto alla stregua di uno stato “neo-coloniale”²⁵. Dopo la svolta del 1973, di cui si dirà

geria, decolonization, and the Third World order, Oxford University Press, 2016; E. Burton, *Hubs of Decolonization. African Liberation Movements and Eastern Connections in Cairo, Accra, and Dar es Salaam*, in L. Dallywater, C. Saunders, H.A. Fonseca (Eds.), *Southern African Liberation Movements and the Global Cold War ‘East’: Transnational Activism 1960-1990*. Vol. 4., Walter de Gruyter GmbH & Co KG, 2019; C. Tornimbeni, *Da Algeri a Roma: l’Italia e i movimenti nazionalisti “autentici” delle colonie portoghesi in Africa*, in M. Merlati, D. Vignati (a cura di), *Una storia, tante storie. Studi di storia internazionale*, FrancoAngeli, 2019; C. Tornimbeni, *The CONCP in Southern Africa and the OAU’s liberation committee*, cit.; E. Mokhtefi, *Algiers, Third World Capital: Freedom Fighters, Revolutionaries, Black Panthers*, Verso Books, 2020; A. Pallotti, C. Tornimbeni, *Dar es Salaam and Portuguese Decolonization in Africa: The Case of Mozambique*, in P. Aires Oliveira, F. Tavares Pimenta, A. Almada e Santos (Eds.), *The Liberation of Portuguese Africa, 1961-75: International Exile and Solidarity*, Springer Nature Switzerland, 2025.

²² J.J. Byrne, *Mecca of revolution*, cit., 176-78.

²³ CC-AMPA, *3ème Session Ordinaire du Conseil de Direction de la CONCP. Communiqué Final, Dakar, le 21 Juillet 1969*: <http://casacomum.org/cc/visualizador?pasta=04330.008.025>.

²⁴ W.J. Breytenbach, *Isolation and Cooperation*, in *Africa Report*, No. 6, 1980; M. B. Bishku, *South Africa and the Middle East*, in *Middle East Policy*, No. 3, 2010; I. Pappé (ed.), *Israel and South Africa: The many faces of apartheid*, Zed Books, 2015.

²⁵ E.A. Nadelmann, *Israel and Black Africa: A Rapprochement?*, in *The Journal of Modern African Studies*, No. 2, 1981, 195-198.

più sotto, Sudafrica e Israele decisero di fortificare definitivamente le proprie relazioni a tutti i livelli²⁶. Ma nel corso dei primi anni '60, in Israele il rapporto con il Sudafrica era giocato con prudenza per via del timore che il sionismo fosse equiparato, come infatti poi sarebbe avvenuto, al razzismo e al sistema di apartheid, e per l'influenza allora esercitata dai partiti socialisti²⁷. I principi della separazione razziale su cui si reggeva l'apartheid venivano condannati, e nel 1962 Tel Aviv votò a favore della Risoluzione (1761) dell'Assemblea Generale (AG) dell'ONU di condanna al Governo dell'apartheid e di embargo militare volontario²⁸. Alla vigilia della guerra dei sei giorni, nel 1966 Israele votò persino a favore della Risoluzione dell'AG che poneva termine al Mandato del Sudafrica sull'Africa del Sud-Ovest (Namibia)²⁹. Fino a quel momento, infatti, era chiaro il tentativo di Israele di ritagliarsi un profilo "terzomondista" nel continente africano delle nuove indipendenze e dei processi di decolonizzazione ancora in corso, coltivando così una potenziale sponda diplomatica per far fronte allo schieramento arabo e spezzare il crescente isolamento internazionale, soprattutto dopo la crisi di Suez del 1956³⁰. Tentativo che per alcuni anni incontrò un certo interesse da parte delle nuove leadership africane, pronte a cogliere le varie opportunità che il contesto internazionale offriva per sostegno economico, politico, militare e per bilanciare, in definitiva, le costrizioni della guerra fredda.

A soli 3 anni dalla Conferenza della solidarietà afro-asiatica di Bandung, da cui Israele era stata esclusa, la Conference of All Independent African States, organizzata nel 1958 sotto l'egida di Nkrumah nel Ghana neo-indipendente, aveva mantenuto una posizione sostanzialmente neutrale sulla questione israelo-palestinese, nonostante le insistenze egiziane per un pronunciamento anti-israeliano più esplicito³¹. Una linea un po' più ostile verso Israele era emersa invece durante la All African People's Conference, sempre ad Accra nel 1958, che comprendeva anche organizzazioni non governative, movimento politici e movimenti liberazione³², e poi nel 1961 alla Conferenza di Casablanca degli stati africani neo-indipendenti più "radicali", nelle cui Risoluzioni finali era presente una mozione specifica sul "problema israeliano"³³.

In quegli anni, la questione israeliana era diventata uno dei principali punti di attrito tra la solidarietà pan-africana e quella pan-araba. In Africa sub-sahariana, solo Mauritania e Somalia, che sarebbero entrate nella lega araba, non accettarono di allacciare rapporti economici e politici con Israele³⁴. Dalla metà degli anni '50, in quello che è stato definito «il lungo decennio africano» di Israele³⁵, vari stati africani

²⁶ R.E. Bissell, *Africa and the Nations of the Middle East*, in *Current History*, No. 421, 1976; W.J. Breytenbach, *Isolation and Cooperation*, cit.; A. Husain, *The West, South Africa and Israel: A Strategic Triangle*, in *Third World Quarterly*, No. 1, 1982; S. Polakow-Suransky, *The unspoken alliance: Israel's secret relationship with Apartheid South Africa*, Jacana media, 2010; A.-M. van Wyk, *South African Nuclear Development in the 1970s: A Non-Proliferation Conundrum?*, in D. Holloway, L. Nuti (Eds.), *The Making of the Global Nuclear Order in the 1970s*, Routledge, 2020.

²⁷ R.E. Bissell, *Africa and the Nations of the Middle East*, cit.; W.J. Breytenbach, *Isolation and Cooperation*, cit.

²⁸ United Nations General Assembly (UNGA), *The policies of apartheid of the Government of the Republic of South Africa*, Res. 1761 (XVII), 6 November 1962, A/RES/1761 (XVII): [https://docs.un.org/A/RES/1761\(XVII\)](https://docs.un.org/A/RES/1761(XVII)).

²⁹ UNGA, *Question of South West Africa*, Res. 2145 (XXI), 27 October 1966, A/RES/2145 (XXI): <https://digitallibrary.un.org/record/203150?v=pdf>. Si vedano anche: N. Chazan, *The Fallacies of Pragmatism: Israeli Foreign Policy towards South Africa*, in *African Affairs*, No. 327, 1983; S. Polakow-Suransky, *The unspoken alliance*, cit.

³⁰ F.A. Sankari, *The Cost and Gains of Israeli Pursuit of Influence in Africa*, cit.; W.J. Breytenbach, *Isolation and Cooperation*, cit.; S. Polakow-Suransky, *The unspoken alliance*, cit.; Z. Levey, *Israel in Africa, 1956-1976*, cit.; L. Schler, *Israel and Africa 1955-1973*, cit.

³¹ *Conference of Independent African States Declaration and Resolution*, 22nd April, 1958, Parliament House Accra Ghana: <https://ugspace.ug.edu.gh/items/5449496f-22f4-4250-8be7-d59495fb31b6>.

³² *All-African People's Conferences*, in *International Organization*, No. 2, 1962: doi:10.1017/S0020818300011164.

³³ *Document 91: Résolutions de la Conférence Panafricaine réunie à Casablanca, du 3 au 7 Janvier 1961*, in *Chronique de Politique Étrangère*, no. 5/6, 1961, 1017: <http://www.jstor.org/stable/44827656>. A. Nadelmann, *Israel and Black Africa*, cit.

³⁴ Z. Levey, *Israel's exit from Africa*, cit.

³⁵ Wilson Center Digital Archive (WCDA), Lam'i al-Muti'i, *From Bandung to Casablanca' (Excerpts)*, Dār al-Qawmiyya,

neo-indipendenti invece concordarono programmi di assistenza economica, agricola, tecnica e militare con Israele, che inviò centinaia di consulenti nel continente africano³⁶. Tra questi, il Ghana, primo paese dell'Africa sub-sahariana a diventare indipendente e punto di riferimento, con il suo presidente Nkrumah, delle rimanenti indipendenze africane³⁷. Sicuramente uno dei partner africani a cui Israele si rivolgeva con maggior interesse era l'Etiopia, per via della sua collocazione quale potenza regionale del Corno d'Africa nella geo-politica del Mar Rosso³⁸.

Negli anni '50-'60, inoltre, gli stati africani neo-indipendenti guardavano ad Israele per il suo promettente modello di sviluppo, una modernizzazione trainata dallo stato - in pratica il paradigma dello stato sviluppatista dominante all'epoca - con un'economia mista di principi socialisti e capitalisti, senza il portato ideologico di ex potenza coloniale³⁹. Il modello israeliano sembrava allettante per quei paesi africani che ambivano in teoria a non rimanere eccessivamente legati alle grandi potenze della guerra fredda, in un periodo in cui il non-allineamento era in fase ascendente dopo la fondazione del NAM nel 1961⁴⁰. I programmi israeliani di cooperazione erano apparentemente tecnicamente efficaci e a basso costo; nel continente giungevano diplomatici israeliani per discutere con le nuove leadership dei paesi neo-indipendenti aspetti come l'organizzazione sindacale, le cooperative agricole, l'educazione tecnica e tanto altro sulla base della stessa organizzazione sociale dello Stato di Israele e dei suoi modelli di insediamento rurale⁴¹. Per anni Israele fu l'unico stato non appartenente all'area socialista ad aver sostenuto il programma agrario dei villaggi *ujamaa* in Tanzania⁴², e la sua cooperazione tecnica nei programmi di insediamento e modernizzazione agraria di vari paesi registrò alterne fortune⁴³. Levey sostiene comunque che nel corso degli anni, seppur con importanti divisioni interne allo stesso governo di Tel Aviv, prevalse l'aspetto più "pragmatico" della politica israeliana in Africa, volta a ritagliarsi una stabile presenza strategica nel continente a discapito dell'influenza dei paesi arabi, privilegiando la cooperazione militare e nel campo della sicurezza con una serie di regimi, alcuni dei quali noti per la loro crescente caratura autoritaria, come l'Uganda di Idi Amin⁴⁴.

2.3 I movimenti nazionalisti delle colonie portoghesi e la questione israeliana

Anche le leadership pragmatiche dei movimenti nazionalisti delle colonie portoghesi, che stavano progettando il possibile stato indipendente sull'esperienza della lotta di liberazione, non disdegnarono inizialmente di allacciare alcune forme di collaborazione con Israele, nonostante la vicinanza alla causa palestinese che avevano formalmente espresso. Vista la situazione di guerra con il regime di Lisbona, i

1962: <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/291050>.

³⁶ A. Nadelmann, *Israel and Black Africa*, cit., 189; E. Bissell, *Africa and the Nations of the Middle East*, cit., 159.

³⁷ Nkrumah tra l'altro sviluppò inizialmente una certa rivalità anche con l'egiziano Nasser, figura di spicco del fronte arabo anti-israeliano. A. Nadelmann, *Israel and Black Africa*, cit.

³⁸ Z. Levey, *Israel's exit from Africa*, cit.

³⁹ A. Nadelmann, *Israel and Black Africa*, cit.; H. Yacobi, *Israel and Africa: A genealogy of moral geography*, Routledge, 2015; A. Levin, *Architecture and Development: Israeli Construction in Sub-Saharan Africa and the Settler Colonial Imagination, 1958-1973*, Duke University Press, 2022.

⁴⁰ F.S. Leopardi, G. Perletta, M. Trentin, *Lo spazio, le forze e i tempi del non allineamento*, cit.

⁴¹ F.A. Sankari, *The Cost and Gains of Israeli Pursuit of Influence in Africa*, cit.; R.E. Bissell, *Africa and the Nations of the Middle East*, cit.

⁴² A. Nadelmann, *Israel and Black Africa*, cit., 194.

⁴³ Interessante a tal riguardo il confronto proprio tra un caso di intervento in Tanzania e uno in Zambia fatto da Sankari: F.A. Sankari, *The Cost and Gains of Israeli Pursuit of Influence in Africa*, cit.

⁴⁴ Z. Levey, *Israel in Africa, 1956-1976*, cit.

movimenti della CONCP si avvalsero innanzitutto dell'addestramento da parte degli esperti militari israeliani inviati nel continente africano. Il FRELIMO, ad esempio, incontrò esperti israeliani in alcune delle capitali africane che, come detto, erano divenute dei centri diplomatici per il sostegno alle rimanenti lotte anti-coloniali. Inoltre, inviò gruppi di militanti direttamente in Israele per addestramento militare, proprio mentre altri militanti erano diretti in Unione Sovietica, Europa dell'Est e persino nei paesi arabi⁴⁵.

Questo rapporto, apparentemente ambiguo, fu fonte di accuse da parte dei leader e movimenti rivali del FRELIMO. Secondo Lubotzky, il FRELIMO venne indicato ad un funzionario israeliano in visita a Dar es Salaam come uno dei movimenti più a favore di Israele assieme alla ZANU (*Zimbabwe African National Union*)⁴⁶. Altra fonte di polemica furono i presunti finanziamenti che sarebbero giunti al presidente del partito Eduardo Mondlane tramite l'ambasciata di Israele a Dar es Salaam, Tanzania. L'ipotesi di finanziamenti segreti di Israele al FRELIMO rimase un filo rosso delle accuse e controaccuse tra i suoi leader e quelli dei movimenti "dissidenti" per tutti gli anni '60 e oltre. Nel 1965, ad esempio, uno di questi accusò il FRELIMO di ambiguità politica ed ideologica, nonché di opportunismo e accondiscendenza verso l'"imperialismo americano", proprio per aver inviato un contingente di guerriglieri per addestramento tecnico militare in Israele⁴⁷. Accuse simili vennero rivolte a Mondlane dall'ex Segretario alla Difesa e Sicurezza, Leo Milas, dopo che era stato espulso dal FRELIMO nel 1964: Milas, che nel frattempo si era unito ad un movimento rivale, cercò di discreditarne l'impegno "rivoluzionario" di Mondlane sostenendo che era restio ad impegnarsi nella lotta di liberazione e che presso i suoi uffici a Dar es Salaam manteneva stretti contatti con le ambasciate di Stati Uniti e Israele, da cui riceveva uno stipendio mensile di 200 dollari⁴⁸. Dall'altra parte, durante i processi condotti dal FRELIMO nella base militare di Nachingwea, sud della Tanzania, contro i "traditori" della lotta di liberazione, uno di questi, Paulo Gumane, dovette confessare di aver ricevuto finanziamenti da Israele, oltre che dalla polizia segreta portoghese e dagli Stati Uniti⁴⁹.

Secondo alcune fonti, il FRELIMO, e in parte anche altri come l'MPLA (*Movimento Popular de Libertação de Angola*) e la ZANU, continuarono a mantenere qualche rapporto strategico con Israele anche quando, a partire dalla metà degli anni '60, questa cominciò ad avvicinarsi progressivamente alla c.d. "Congo Alliance": si trattava di un gruppo di movimenti nazionalisti che si riunirono per un certo periodo a Léopoldville, Congo, sostenuti dalla Cina, e che si opponevano ai "movimenti autentici" della CONCP e dell'Africa australe insediatisi prima ad Algeri e poi a Dar es Salaam, più vicini all'Unione Sovietica, ma soprattutto sostenuti appunto dall'Algeria, in prima linea nel fronte anti-israeliano⁵⁰. A Léopoldville, Israele e il Mossad entrarono stabilmente in contatto in particolare con Holden Roberto, leader del movimento nazionalista angolano FNLA (*Frente Nacional de Libertação de Angola*), che aveva istituito nella capitale congolese il GRAE (*Governo Revolucionário de Angola no Exílio*), per un certo periodo riconosciuto dall'OUA. Alcuni documenti della polizia segreta portoghese proverebbero inoltre i rapporti di Israele

⁴⁵ A. Lubotzky, *The Rise and Fall of Israel's Anti-Apartheid Policy: The Case of Israel's Relations with the Pan-Africanist Congress (PAC) During the 1960s*, in *The Journal of the Middle East and Africa*, No. 2, 2024.

⁴⁶ *Idem*, 176.

⁴⁷ J. Marcum, *Conceiving Mozambique*, cit., 50.

⁴⁸ *Idem*, 49.

⁴⁹ D. Martin, *How Frelimo Held a 7-Hour Confessional*, in *The Observer*, March 23, 1975; J. Marcum, *Conceiving Mozambique*, cit., 164.

⁵⁰ A. Lubotzky, *The Rise and Fall of Israel's Anti-Apartheid Policy*, cit., 177, 188-189; O. Monteiro, *De todos se faz um País*, cit.; C. Tornimbeni, *The CONCP in Southern Africa and the OAU's liberation committee*, cit.

con i movimenti “dissidenti” anche in altre capitali africane, come nel caso di un piccolo gruppo guidato da uno storico oppositore del FRELIMO, Adelino Gwambe, a Lusaka, Zambia⁵¹.

In generale, il rapporto tra i movimenti nazionalisti delle colonie portoghesi ed Israele cominciò ad incrinarsi, come per gli stati indipendenti africani, soprattutto con la guerra dei Sei giorni nel 1967. In seguito al '67, nonostante le pressioni dei paesi arabi, in realtà solamente la Guinea di Sékou Touré decise di rompere con Israele, e all'inizio degli anni '70 Tel Aviv manteneva rapporti diplomatici con più di 30 paesi africani e con vari movimenti nazionalisti, compresi quelli delle colonie portoghesi⁵². Ma il '67 in Medio Oriente e l'acuirsi delle dinamiche della guerra fredda avevano disegnato indubbiamente una nuova direzione per l'architettura di questi rapporti, e l'ostilità verso la politica di Israele in Medio Oriente andava crescendo anche tra i paesi dell'Africa sub-sahariana, soprattutto al di fuori di quel gruppo di paesi francofoni fortemente legati alla politica estera di Parigi⁵³. Nel panorama internazionale andava irrigidendosi la divisione tra chi sosteneva il Portogallo e i regimi di minoranza bianchi in Africa australe - in sostanza i paesi della NATO - e chi invece i movimenti di liberazione africani - la rete di solidarietà nei paesi occidentali ma soprattutto i governi e le istituzioni dei paesi socialisti e del NAM. Per questo motivo i movimenti della CONCP avevano sempre meno remore a collegare il governo israeliano all'“imperialismo occidentale” nei consessi internazionali dove la situazione mediorientale era tra i punti in discussione. Nel 1970, ad esempio, Amílcar Cabral espresse la piena e convinta solidarietà del PAIGC al Comitato centrale dell'OLP presso il Ministero degli esteri dell'Algeria per l'«aggressione dell'imperialismo sionista»⁵⁴. In quell'anno, dopo le basi poste dalla conferenza di Khartoum del '69, la successiva “Conferenza internazionale di solidarietà con i popoli delle colonie portoghesi” fu organizzata a Roma, dunque in un paese alleato del Portogallo nella NATO, e fu accompagnata dall'audizione privata dal Papa dei leader dei movimenti della CONCP⁵⁵. Lisbona faticava dunque a nascondere che il suo consolidato ordine di alleanze internazionali si stava sfaldando. Anche in quest'ottica il 1973 avrebbe rappresentato una cartina al tornasole e, allo stesso tempo, un punto di svolta degli intrecci politici nel rapporto tra Israele (e Palestina) e i paesi ancora sotto dominio coloniale portoghese in Africa.

3. LA SVOLTA DEL 1973

3.1 Un accordo per Bissau per un accordo in Medio Oriente: il ruolo della base delle Azzorre

Nel 1973 le controversie sul colonialismo portoghese ricevettero nuova linfa durante il primo processo di allargamento della CEE, di cui entrano a far parte anche Gran Bretagna, Danimarca e Irlanda: se l'Europa doveva ambire a giocare un ruolo più importante nel mondo bipolare della guerra fredda, lo doveva fare anche e soprattutto rispetto alle questioni dei paesi in via di sviluppo e di nuova indipendenza, o di quelli che rivendicavano il diritto all'autodeterminazione contro i rimanenti colonialismi, come

⁵¹ JSTOR Primary Sources (JPS), *PIDE Moçambique, Actividades da PAPOMO – Partido Popular de Moçambique, Informação n. 179 – SC / CI(2)*, 27/1/68: <https://jstor.org/stable/al.sff.document.pt-tt-pide-d-f1026qq>.

⁵² Z. Levey, *Israel's exit from Africa*, cit.

⁵³ F.A. Sankari, *The Cost and Gains of Israeli Pursuit of Influence in Africa*, cit.

⁵⁴ CC-DAC, *Amílcar Cabral, Secretário Geral do PAIGC ao Comité Central da Organização de Libertação da Palestina / A/C do Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Argelina Democrática e Popular*, 21 de Setembro de 1970: <http://casacomum.org/cc/visualizador?pasta=07073.131.209>.

⁵⁵ C. Tornimbeni, *Nationalism and Internationalism in the Liberation Struggle in Moçambique*, cit.

nel caso delle colonie portoghesi e dei regimi di minoranza bianchi dell'Africa australe⁵⁶. D'altronde, la causa indipendentista delle popolazioni delle colonie portoghesi in Africa era diventata ormai molto popolare in tutti i paesi europei, e non solo in quelli nordici i cui governi, per primi, avevano riconosciuto ufficialmente i movimenti di liberazione africani⁵⁷. Caetano, successore di Salazar, venne fortemente contestato durante una sua visita a Londra a luglio di quell'anno, mentre poco dopo venne accolto per vari incontri istituzionali il leader della CONCP e del FRELIMO Marcelino dos Santos⁵⁸.

La visita di Caetano faceva parte di un tour europeo per rinsaldare i rapporti, in crisi proprio per la questione coloniale, con i propri alleati. Si rivelò sostanzialmente un fiasco, ma pochi mesi dopo proprio la guerra della Yom Kippur diede la possibilità al suo regime di riaprire la questione del supporto alla sua "presenza pluricontinentale" perlomeno da parte della potenza leader dello schieramento occidentale, gli Stati Uniti. All'indomani dello scoppio della guerra, infatti, il Portogallo di Caetano riuscì abilmente a giocare il suo storico asso nella manica, la base militare aerea delle Isole delle Azzorre. Quando l'Amministrazione americana di Nixon, con Kissinger Segretario di Stato, tra il 14 ottobre e il 14 novembre mise in piedi un'operazione aerea per fornire gli armamenti necessari ad Israele per fronteggiare le forze siriane ed egiziane, i tradizionali alleati europei rifiutarono di fornire le proprie basi per il rifornimento degli aerei statunitensi. Temevano il possibile embargo petrolifero dei paesi arabi, ma erano anche in una certa misura critici rispetto alla stessa politica israeliana in Palestina⁵⁹. L'operazione fu portata a termine solo grazie al consenso garantito invece dal Portogallo, che tra l'altro poteva contare sulle riserve petrolifere in Angola⁶⁰, di mettere a disposizione le Azzorre.

L'Accordo tra Portogallo e gli Stati Uniti sulle Azzorre era stato firmato nel 1943 e poi rinnovato negli anni successivi, sulla base della ratio che legava gli interessi strategici e militari degli Stati Uniti nel dopoguerra a quelli della tenuta del regime dell'Estado Novo di Salazar in Portogallo con il suo impero d'oltremare. Una clausola segreta del 1951 in teoria garantiva aiuti militari straordinari da Washington in caso di situazioni di emergenza nei territori coloniali portoghesi in Africa⁶¹. Il rapporto tra le parti entrò in crisi con l'Amministrazione Kennedy, più sensibile, come abbiamo visto, alle rivendicazioni dei nazionalisti africani. Questa arrivò anche a votare con l'Unione Sovietica una Risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU di condanna al Portogallo per la repressione in atto in Angola e per non riconoscere il diritto all'autodeterminazione dei popoli nei suoi territori coloniali in Africa⁶². L'Accordo venne poi rinnovato sotto la Carta della NATO nel dicembre del 1971, con l'Amministrazione Nixon negli Stati Uniti e la sua politica verso l'Africa australe nota per lo slogan "i bianchi sono lì per starci": posizione contestata negli stessi Stati Uniti dai Democratici e da vari movimenti sociali per i diritti civili e della popolazione afro-americana sull'onda lunga del '68⁶³. Nel maggio di quello stesso 1973, Washington

⁵⁶ N. MacQueen, *Belated Decolonization and UN Politics against the Backdrop of the Cold War: Portugal, Britain, and Guinea-Bissau's Proclamation of Independence, 1973-1974*, in *Journal of Cold War Studies*, No. 4, 2006, 30.

⁵⁷ H. Thörn, *Nordic Support to The Liberation Struggle in Southern Africa-Between Global Solidarity and National Self-Interest*, in A.J. Temu, J. das Neves Têmbé (Eds.), *Southern African Liberation Struggles Contemporaneous Documents 1960-1994. Vol. 9, Countries and Regions Outside SADC & International Organisations*, Mkuki na Nyota Publishers, 2019.

⁵⁸ O.J. Martín García, *The End of the Carnival: The UK and the Carnation Revolution in Portugal*, in *Contemporary British History*, No. 2, 2015.

⁵⁹ M. Del Pero, *I limiti della distensione. Gli Stati Uniti e l'implosione del regime portoghese*, in *Contemporanea*, No. 4, 2005.

⁶⁰ B. Oudes, *In the weak of the middle East War*, in *Africa Report*, No. 1, 1974.

⁶¹ M. Del Pero, *I limiti della distensione*, cit., 625.

⁶² UN Security Council (UNSC), *Document S/RES/163(1961), 9 June 1961*: <https://digitallibrary.un.org/record/112157?v=pdf>.

⁶³ T. Borstelmann, *The Cold War and the color line: American race relations in the global arena*, Harvard University Press, 2009.

aveva ad esempio posto il veto alla risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU che estendeva le sanzioni già imposte alla Rhodesia del Sud anche al Sudafrica e al governo coloniale portoghese in Africa australe. Infine, con la guerra dello Yom Kippur le trattative per il rinnovo dell'Accordo sulle Azzorre ebbero dunque un'improvvisa accelerazione. Le richieste portoghesi riguardavano fondamentalmente il sostegno politico e diplomatico statunitense alla causa portoghese nei suoi "territori d'oltremare", e quello militare di una fornitura di missili anti-aerei per le guerre in Africa, soprattutto in Guinea Bissau.

Il movimento nazionalista per l'indipendenza della Guinea Bissau e Capo Verde a gennaio aveva perso il suo presidente, Amílcar Cabral, storico leader politico ed ideologico anche del gruppo della CONCP. Cabral era stato assassinato a Conakry, base operativa del PAIGC, capitale della Guinea ex francese⁶⁴. Anche questo evento contribuì a focalizzare l'attenzione internazionale sull'insostenibilità del colonialismo portoghese in Africa. Le forze del PAIGC tuttavia si riorganizzarono in fretta, e anzi incrementarono decisamente la propria forza militare grazie ad una fornitura di missili terra-aria da parte dell'Unione Sovietica e paesi alleati⁶⁵. Nel settembre 1973 le forze del PAIGC proclamarono unilateralmente l'indipendenza della Guinea Bissau, giusto in tempo per una seduta dell'Assemblea Generale dell'ONU. In quell'occasione, le delegazioni dei paesi africani (tranne Malawi e Swaziland) lasciarono l'aula al momento del discorso del Ministro degli Esteri portoghese⁶⁶.

La fornitura di missili richiesta da Caetano per fronteggiare innanzitutto le forze del PAIGC avrebbe aggirato l'embargo statunitense del 1961 sulle armi a Lisbona per un utilizzo al di fuori della cornice della NATO, anche se tale definizione aveva sempre lasciato aperta la possibilità che qualche armamento giungesse alle forze portoghesi: nel 1971 il PAIGC aveva pubblicato una lista abbastanza precisa degli armamenti forniti al Portogallo per le guerre in Africa da paesi della NATO e, non a caso, da Israele⁶⁷, mentre la presenza di aerei da guerra americani a Bissau già a metà anni '60 sarebbe stata svelata anni dopo dal diplomatico statunitense in Africa occidentale Donald B. Easum, futuro Assistente Segretario di Stato per l'Africa per un breve periodo⁶⁸. Ma l'invio di quella batteria di missili era una mossa più esplicita e alla luce del sole. Nel frangente del conflitto dello Yom Kippur Caetano ottenne da Kissinger dunque esattamente quanto gli serviva⁶⁹. Come detto da Oudes, un accordo sul Medio Oriente era sempre più collegato ad un accordo sulla Guinea Bissau⁷⁰. Tra novembre e dicembre all'ONU gli Stati Uniti si espressero contro il riconoscimento dell'indipendenza della Guinea Bissau e la sua ammissione al massimo organismo internazionale⁷¹. L'allineamento degli Stati Uniti alla causa portoghese in Africa significò

⁶⁴ R. Lopes, V. Barros, *Amílcar Cabral and the Liberation of Guinea-Bissau and Cape Verde: International, Transnational, and Global Dimensions*, in *The International History Review*, No. 6, 2020.

⁶⁵ N. MacQueen, *Belated Decolonization*, cit., 36; L. N. Rodrigues, *The United States and Portuguese Decolonization*, in *Portuguese studies*, No. 2, 2013, 179.

⁶⁶ N. MacQueen, *Belated Decolonization*, cit., 39.

⁶⁷ CC-AMPA, *PAIGC - Liste partielle du matériel de guerre fourni au Portugal par l'OTAN*, Mai 1971: <http://casacomum.org/cc/visualizador?pasta=04340.004.007>.

⁶⁸ Donald Easum, *Hard Times for the Africa Bureau 1974-1976. A Diplomatic Adventure Story*, in *American Diplomacy*, June 2010: <https://americandiplomacy.web.unc.edu/2010/06/hard-times-for-the-africa-bureau-1974-1976/>. B. Oudes, *In the weak of the middle East War*, cit., 35.

⁶⁹ K. Maxwell, *The making of Portuguese democracy*, Cambridge University Press, 1995; J. Freire Antunes, *Portugal na guerra do petróleo: As Açores e as vitórias de Israel, 1973*, Ediline, 2000; L. N. Rodrigues, *Kennedy-Salazar: A crise de uma aliança. As relações luso-americanas entre 1961 e 1963*, Notícias Editorial, 2002; W.W. Schneidman, *Engaging Africa: Washington and the fall of Portugal's colonial empire*, University Press of America, 2004; M. Del Pero, *I limiti della distensione*, cit.; L.N. Rodrigues, *The United States and Portuguese Decolonization*, cit.

⁷⁰ B. Oudes, *In the weak of the Middle East War*, cit., 11.

⁷¹ N. MacQueen, *Belated Decolonization*, cit., 55.

tra l'altro l'allineamento a quel preciso accordo segreto di difesa, l'"Esercizio ALCORA" (*Aliança Contra as Rebeliões em África*), stabilito tra Portogallo, Sudafrica e Rhodesia del Sud tra il 1970 e il 71⁷².

Le trattative per un accordo più stabile sulla base delle Azzorre andarono avanti fino all'anno successivo quando, inaspettatamente, un colpo di stato delle forze armate pose fine al regime portoghese. Easum tra l'altro aveva avvisato Kissinger che l'appoggio statunitense al Portogallo in Africa avrebbe causato seri problemi alla stessa politica di Washington nel continente, ma i negoziati con Lisbona erano andati avanti – ed Easum venne sostituito nella sua posizione nell'Amministrazione americana⁷³.

Al momento della Rivoluzione dei Garofani a Lisbona del 25 aprile 1974, più di ottanta paesi avevano già riconosciuto l'indipendenza di Bissau⁷⁴. Il nuovo e provvisorio presidente portoghese de Spínola avrebbe cercato di convincere gli Stati Uniti a sostenere il suo progetto di una nuova comunità luso-africana, separando, tra l'altro, le vicende della Guinea da quelle di Capo Verde. Ma il tentativo sarebbe rimasto lettera morta, sia per le divisioni interne tra i rivoluzionari portoghesi, sia per la determinazione che i nazionalisti africani continuarono a mostrare sul campo militare nei territori africani così come su quello diplomatico a livello internazionale. L'anno seguente, dunque, avvenne il passaggio di poteri diretto all'MPLA in Angola e al FRELIMO in Mozambico, oltre al riconoscimento del governo del PAIGC in Guinea Bissau e Capo Verde assieme.

3.2 Movimenti nazionalisti delle colonie portoghesi e l'allineamento dei paesi africani

Come è noto, i paesi africani che divennero indipendenti nel corso degli anni '60 rimasero divisi su molti fronti, al di là del richiamo al panafricanismo che aveva segnato le trattative per la fondazione dell'OUA nel 1963⁷⁵. Nel 1965, quando i movimenti della CONCP si riunirono per la seconda conferenza dell'organizzazione a Dar es Salaam⁷⁶, varie divisioni si consumarono tra i paesi africani in occasione sia del colpo di stato di Mobutu in Congo, sia della Dichiarazione Unilaterale di Indipendenza in Rhodesia del Sud⁷⁷. Due anni più tardi, invece, la guerra dei sei giorni in Medio Oriente fornì i primi segnali di una certa convergenza politica tra i paesi africani con il loro riorientamento dei rapporti nei confronti di Israele.

Con il '67 la questione arabo-palestinese, già divenuta rapidamente uno degli snodi principali delle rivendicazioni del movimento globale per i diritti civili⁷⁸, sedimentò presso i paesi africani anche la percezione dell'OLP: da organizzazione collegata a rifugiati che andavano accolti e assistiti, ad un movimento politico che rappresentava il popolo palestinese in lotta per l'indipendenza della propria nazione⁷⁹, come per i nazionalisti africani che ancora combattevano per l'indipendenza nelle colonie portoghesi e in Africa australe. Anche presso le varie reti della solidarietà internazionale ai nazionalisti delle colonie portoghesi e dei regimi

⁷² F. Ribeiro de Meneses, R. McNamara, *The Last Throw of the Dice: Portugal, Rhodesia and South Africa, 1970-74*, in *Portuguese Studies*, No. 2, 2012.

⁷³ D. Easum, *Hard Times for the Africa Bureau 1974-1976. A Diplomatic Adventure Story*, in *American Diplomacy*, June 2010: <https://americandiplomacy.web.unc.edu/2010/06/hard-times-for-the-africa-bureau-1974-1976/>.

⁷⁴ J. Forrest, *Guinea-Bissau: power, conflict, and renewal in a West African nation*, Westview Press, Inc., 1992; N. MacQueen, *Belated Decolonization*, cit.; L.N. Rodrigues, *The United States and Portuguese Decolonization*, 180.

⁷⁵ M. Grilli, F. Gerits (Eds.), *Visions of African unity: new perspectives on the history of pan-Africanism and African unification projects*, Palgrave Macmillan, 2020.

⁷⁶ C. Tornimbeni, *The CONCP in Southern Africa and the OAU's liberation committee*, cit.

⁷⁷ B. Oudes, *In the wake of the Middle East War*, cit., 11; A. Pallotti, *Post-Colonial Nation-Building and Southern African Liberation: Tanzania and the Break of Diplomatic Relations with the United Kingdom, 1965-1968*, in *African Historical Review*, No. 2, 2009.

⁷⁸ M.R. Fischbach, *Black power and Palestine: Transnational countries of color*, Stanford University Press, 2020.

⁷⁹ E.A. Nadelmann, *Israel and Black Africa*, cit.

di minoranza bianchi dell'Africa australe era sempre più ricorrente il collegamento con la causa palestinese. Una delegazione rappresentante Al-Fath e l'OLP presenziò alla Conferenza internazionale di Roma del 1970⁸⁰, e furono via via sempre più numerosi i consessi della rete terzomondista internazionale in cui le due questioni vennero accostate. Con il conflitto del '73 in corso, in occasione della "National Anti-Imperialist Conference in Solidarity with African Liberation" che si tenne a Chicago, piena solidarietà venne espressa alla lotta di liberazione del popolo palestinese, e venne richiesto il ritorno di Israele ai confini del 1967; su questa linea si esprime anche Oliver Tambo, Presidente dell'ANC (*African National Congress*), per conto di tutto il gruppo dei "movimenti autentici" delle colonie portoghesi e dei regimi bianchi dell'Africa australe⁸¹.

La Terza Conferenza del NAM si tenne a Lusaka, Zambia, nel 1970, e vide la partecipazione del più alto numero di paesi africani fino a quel momento. Tra le cinque organizzazioni «ospiti» era presente anche il FRELIMO per conto dei movimenti della CONCP, e il diritto all'autodeterminazione dei popoli delle colonie portoghesi venne affermato come uno dei principi cardine della Conferenza, che denunciò anche «la collusione tra alcuni paesi sviluppati dell'Occidente e i regimi razzisti di minoranza di quella parte del mondo», con riferimento naturalmente al Sudafrica dell'apartheid⁸². Il legame con la politica di Israele in Palestina, per quanto sullo sfondo dei dialoghi che si tenevano tra i partecipanti, non trovò posto nella risoluzione finale, ma con il volgere degli anni '70 vari paesi cominciarono ad allinearsi alla condanna di Israele caldeggiata dai paesi arabi, alcuni rompendo anche le relazioni diplomatiche. Nel continente africano, in particolare, stava affiorando una certa delusione rispetto al profilo "terzomondista" che Israele si era ritagliato negli anni precedenti, nonché un più esplicito malessere per il coinvolgimento di Tel Aviv in alcune dinamiche politiche continentali, in primis naturalmente la vicinanza al regime di apartheid in Sudafrica⁸³.

Tre anni più tardi, venne adottata la più rigida presa di posizione anti-israeliana mai presa dai non-allineati alla Quarta Conferenza del gruppo che si tenne ad Algeri. Tra gli «osservatori» erano presenti l'MPLA e il FNLA per l'Angola, il FRELIMO per il Mozambico, e per la prima volta l'OLP per la Palestina. Le Risoluzioni finali contenevano una sezione specifica sulle lotte di liberazione nazionale, i cui primi tre punti erano dedicati all'apartheid in Sudafrica, alla situazione in Medio Oriente e alle colonie portoghesi in Africa. Sottoscritte da 34 paesi africani, affermavano:

La Conferenza chiede il ritiro immediato e incondizionato di Israele da tutti i territori occupati e si impegna ad assistere l'Egitto, la Siria e la Giordania nella liberazione dei loro territori occupati, con ogni mezzo. A questo proposito, il ripristino dei diritti nazionali del popolo palestinese è un prerequisito fondamentale per l'instaurazione di una pace equa e duratura nella regione. La lotta del popolo palestinese per recuperare la propria patria usurpata è parte integrante della lotta di tutti i popoli contro il colonialismo e la discriminazione razziale e per l'autodeterminazione⁸⁴.

⁸⁰ Conferenza Internazionale di Solidarietà con i Popoli delle Colonie Portoghesi, *Atti, documenti e relazioni*, Roma, 27-28-29 giugno 1970.

⁸¹ African Activist Archive (AAA), *Special Issue National Anti-Imperialist Conference in Solidarity with African Liberation*, in *African Agenda*, Nos. 10-11, 1973.

⁸² Non-Aligned Movement Disarmament Database (NAM-DD): 3rd Summit Conference of Heads of State or Government of the Non-Aligned Movement, Lusaka, Zambia, 8-10 September 1970, *Lusaka declaration on peace, independence, development, co-operation and democratisation of international relations*, 76-77: http://cns.miis.edu/nam/index.php/meeting/index?Meeting%5Bforum_id%5D=5&name=NAM+Summits.

⁸³ E.A. Nadelmann, *Israel and Black Africa*, cit.

⁸⁴ 4th Summit Conference of Heads of State or Government of the Non-Aligned Movement, *Algiers, Algeria 5 – 9 September 1973*, 23, http://cns.miis.edu/nam/index.php/meeting/index?Meeting%5Bforum_id%5D=5&name=NAM+Summits, 19-20.

Il collegamento tra la situazione dei palestinesi nei confronti di Israele e quella dei popoli sotto dominio coloniale portoghese o di regime di apartheid in Africa australe veniva esplicitamente ribadito anche in altri punti delle Risoluzioni, con riferimento ad esempio all'analisi dei processi di sottrazione delle risorse e negazione dei diritti:

il caso della Palestina, dove il colonialismo sionista ha assunto la forma di uno sradicamento sistematico del popolo palestinese dalla propria patria e rappresenta una grave minaccia alla sua sopravvivenza come nazione, è esattamente identico alla situazione dell'Africa australe, dove minoranze razziste segregazioniste utilizzano il metodo della dominazione e dello sfruttamento coloniale per soddisfare le esigenze di un'unica strategia imperialista⁸⁵.

Dopo aver menzionato gli assassini di Mondlane e Cabral accanto a quelli di tre leader palestinesi (Kamel Adwan, Abu Youssef, e Kamal Nassir), le Risoluzioni esprimevano la volontà dei non allineati «di fare qualsiasi cosa nel loro potere per isolare i regimi colonialisti, razzisti e di apartheid, tra le altre cose, interrompendo, sospendendo o congelando tutte le relazioni con il Portogallo, il Sudafrica, la Rhodesia e Israele»⁸⁶, e di avviare un boicottaggio «diplomatico, economico, militare e culturale» di Israele⁸⁷. Per quanto riguardava specificamente le colonie portoghesi, la Conferenza, prendendo atto del sostegno in armamenti che Lisbona continuava a ricevere dalla NATO, invitava i paesi occidentali a cessare qualsiasi sostegno di questo genere e i paesi non allineati a fare pressioni affinché il Portogallo venisse sospeso dalla NATO⁸⁸. Tra i paesi che avevano sottoscritto le Risoluzioni vi erano anche governi africani che ancora mantenevano rapporti con Israele, probabilmente rassicurati, secondo Levey, dalla Libia di Gheddafi e dagli stati arabi produttori di petrolio⁸⁹.

In linea con quanto avrebbe affermato poi la Conferenza dell'OUA di novembre, durante la guerra dello Yom Kippur dunque si compì velocemente un allineamento dei paesi africani su una comune posizione politica, la condanna di Israele e la rottura dei rapporti diplomatici, come mai era avvenuto prima. Dei 33 paesi africani che avevano rapporti con Israele, furono in 29 a romperli. Prima dell'inizio delle ostilità, già Uganda, Chad, Congo Brazzaville, Mali e Niger avevano annunciato la condanna di Tel Aviv, senza apparentemente destare troppo allarme tra le autorità israeliane⁹⁰. Con l'inizio della guerra, furono poi seguiti dagli altri governi, a partire dallo Zaire di Mobutu che fece comprendere agli israeliani l'effetto a catena che si stava innescando, mentre gli ultimi furono gli stati africani più vicini agli Stati Uniti e al blocco occidentale, come la Costa d'Avorio e il Kenya⁹¹. I pochi a mantenere i rapporti con Israele, oltre naturalmente al Sudafrica dell'apartheid, furono due micro-stati strutturalmente legati al Sudafrica - Lesotho e Swaziland -, Mauritius e il Malawi di Banda⁹², da tempo l'unico governo in Africa australe che intratteneva rapporti con il regime sudafricano e non sosteneva i movimenti di liberazione.

Secondo alcuni autori, proprio la volontà di mostrare finalmente un segno di unità anche dei paesi dell'Africa sub-sahariana, oltre a quelli dell'area mediterranea coinvolti nelle dinamiche del panarabi-

⁸⁵ *Idem*, 27.

⁸⁶ *Idem*, 30.

⁸⁷ *Idem*, 34.

⁸⁸ *Idem*, 37-38.

⁸⁹ Z. Levey, *Israel's exit from Africa*, cit., 215-17.

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ W.J. Breytenbach, *Isolation and Cooperation*, cit.; Z. Levey, *Israel's exit from Africa*, cit..

⁹² S. Decalo, *Israel and Africa*, cit.

smo, fu uno dei principali motivi che portò la gran parte dei governi africani a rompere i rapporti con Israele, oltre naturalmente alle pressioni dirette dei paesi arabi e l'annuncio dell'incremento dei prezzi del petrolio da parte dell'OPEC⁹³. Sembrò quindi saldarsi di nuovo la solidarietà afro-asiatica in chiave anti-occidentale, con il diritto all'autodeterminazione della Palestina equiparato a quello rivendicato dai movimenti di liberazione africani, un nesso particolarmente rilevante proprio nel caso dei territori coloniali portoghesi in Africa. Il 22° Consiglio dei Ministri dell'OUA, tenutosi a Kampala dall'1 al 4 aprile del 1974, ospitò una delegazione dell'OLP, che impostò il suo discorso sul parallelo tra la condizione del popolo palestinese e quella dei popoli africani non ancora indipendenti in Africa australe, una situazione «ora alimentata dagli Stati Uniti in un'empia alleanza con il Portogallo e l'imperialismo mondiale»⁹⁴. Pochi giorni dopo, come abbiamo visto, la Rivoluzione dei Garofani a Lisbona sancì l'avvio del passaggio di poteri per l'indipendenza delle colonie portoghesi in Africa.

Il 10 novembre del 1975 l'Assemblea Generale dell'ONU approvò la storica Risoluzione 3379 che determinava che «il sionismo è una forma di razzismo e di discriminazione razziale»⁹⁵. La Risoluzione fu votata anche dalle ex colonie portoghesi, che avevano appena celebrato l'indipendenza, tranne l'Angola, riconosciuta tale solo il giorno seguente. La Risoluzione venne votata anche dal Brasile, che solo dopo il '73 decise di allinearsi ai paesi africani e arabi nella condanna di Israele, allontanandosi dalla consolidata posizione vicina al Portogallo. Il governo di Brasilia fu il primo a riconoscere quello dell'Angola indipendente sotto l'MPLA⁹⁶, e negli anni successivi avrebbe consolidato i rapporti politici ed economici con la comunità dei paesi lusofoni fino a diventare, nel post-guerra fredda, membro fondatore della CPLP (*Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*).

Divenuto indipendente il 25 giugno del 1975, il Mozambico di Samora Machel riconobbe subito ufficialmente l'OLP e consentì l'apertura di un'Ambasciata dello stato di Palestina a Maputo⁹⁷. Partecipò quindi per la prima volta, come le altre ex colonie portoghesi, come stato sovrano indipendente alla Conferenza dei capi di stato e di governo dei paesi non allineati del 1976 a Colombo, dove Machel affermò l'appoggio incondizionato del suo paese alla causa del popolo palestinese e all'OLP, definendo Israele «gendarme dell'imperialismo», alleato con il Sudafrica dell'apartheid⁹⁸. L'equiparazione tra il regime sudafricano dell'apartheid e il sionismo sarebbe divenuta un tema spesso presente nei discorsi e nella propaganda di quegli anni da parte del governo mozambicano nel contesto delle ingerenze sudafricane nella guerra civile in Mozambico⁹⁹.

⁹³ Z. Levey, *Israel's exit from Africa*, cit., 217-19.

⁹⁴ Organization of African Unity, *Speech of by the PLO delegation to the 22nd session of the Council of Ministers*, Kampala, 1 - 4 April, 1974, 1, <https://archives.au.int/handle/123456789/9160>.

⁹⁵ UN GA Resolution 3379 (XXX), *Elimination of all forms of racial discrimination*, 10/11/1975, <https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-181963/>. Su sionismo, razzismo e apartheid si veda: I. Pappé (ed.), *Israel and South Africa: The Many Faces of Apartheid*, Zed Books, 2015.

⁹⁶ G. Fonseca Jr, *Notes on the evolution of Brazilian Multilateral Diplomacy*, in *Global Governance*, No. 3, 2011.

⁹⁷ B. Langa, E. Neves, *Diplomacy and Foreign Policy in Mozambique: The First Post-Independence Government--Samora Machel (1975-1986)*, in *Brazilian Journal of African Studies/Revista Brasileira de Estudos Africanos*, No. 11, 2021.

⁹⁸ *Intervenção do Presidente Samora*, «Tempo», No. 308, 29/8/1976; *5th Summit Conference of Heads of State or Government of the Non-Aligned Movement*, Colombo, Sri Lanka 16 - 19 August 1976, http://cns.miis.edu/nam/documents/Official_Document/5th_Summit_FD_Sri_Lanka_Declaration_1976_Whole.pdf.

⁹⁹ *Machel equates 'SA regime' with Zionism*, in *The Citizen*, 13 October 1986.

3.3 Verso un “ritorno in Africa” di Israele? I prodromi di un dibattito

Dopo '73 il Sudafrica rafforzò la sua posizione di “miglior amico di Israele” in Africa, e adottò misure di politica finanziaria per permettere un aumento del flusso di denaro dalla comunità ebraica sudafricana verso lo Stato di Israele. Nel 1976 il primo ministro sudafricano Vorster si recò in visita ufficiale di stato in Israele¹⁰⁰. Nelle colonie portoghesi Tel Aviv iniziò invece a tessere una tela di rapporti con alcuni oppositori dei movimenti di liberazione che avevano dato vita a piccole nuove organizzazioni nazionaliste, in modo da mantenere in quelle aree almeno alcune fonti di informazione per i propri servizi segreti¹⁰¹. Pochi mesi dopo l'indipendenza, tra le confessioni estorte dal FRELIMO ad un gruppo di dissidenti che aveva fatto arrestare e poi confinare in un campo di “rieducazione” vi fu l'ammissione di aver ricevuto finanziamenti dalla PIDE (la polizia segreta portoghese), dagli Stati Uniti e da Israele¹⁰².

Nel resto del continente, tuttavia, presto emersero di nuovo significative differenze nell'ambito della svolta politica dei paesi africani nei confronti di Israele, un riflesso del profilo che il governo di Tel Aviv si era ritagliato in Africa fino a quel periodo. Tra chi aveva vissuto il passaggio all'indipendenza e il “decennio dello sviluppo”, il repentino cambio di rotta nei confronti di Israele era stato accolto a volte con grande stupore. Come riportato dalla testimonianza di un ex militante per la liberazione dello Zambia:

Così Israele venne e allestì dei campi per lo ZNS [Zambia National Service] in ogni provincia e ci prestò alcune attrezzature per le scuole, per la formazione e così via. Poi Israele divenne il “*bad boy*” del mondo. Quindi Kaunda disse che non avremmo dovuto avere nulla a che fare con Israele. Così fecero i bagagli e se ne andarono. Ma lasciarono tutto quello che avevano portato, il che fu una cosa molto carina. Anche i fucili e le pistole che avevamo provenivano da Israele¹⁰³.

Levey sostiene che vari paesi africani ruppero i rapporti diplomatici come misura contro la politica di Tel Aviv, e non contro la legittimità della stessa esistenza dello stato israeliano, come invece era concepito da alcuni stati arabi¹⁰⁴. Inoltre, si ritiene che in generale la rottura con Israele fosse stata una scelta strategica in ambito diplomatico, ma sottotraccia varie leadership del continente continuarono a mantenere rapporti con le istituzioni israeliane. Soprattutto si adoperarono per poter riprendere o mantenere i rapporti di cooperazione economica, assicurando laddove possibile i diplomatici israeliani che la rottura politica poteva essere considerata eventualmente di natura temporanea¹⁰⁵. Un'apertura certamente ben accolta da Israele stessa, che accettò una ripresa inizialmente “informale” dei rapporti di collaborazione nei programmi di sviluppo e il cui “ritorno in Africa” nell'ambito del nuovo quadro di riferimento per la ripresa economica dei paesi africani dopo la crisi degli anni '70 sarebbe stato materia di discussione politica e dibattito scientifico¹⁰⁶.

¹⁰⁰ R. E. Bissell, *Africa and the Nations of the Middle East*, cit.

¹⁰¹ A. Lubotzky, *The Rise and Fall of Israel's Anti-Apartheid Policy*, cit.

¹⁰² *Malbuza: Sobre Simango, Coremo e Renamo*, in *Savana*, 27 ottobre 2000.

¹⁰³ A.J. Temu, J. das Neves Têmbé, *Southern African Liberation Struggles*, cit. 115.

¹⁰⁴ Z. Levey, *Israel's exit from Africa*, cit.; Z. Levey, *Israel in Africa, 1956–1976*, cit.

¹⁰⁵ E.A. Nadelmann, *Israel and Black Africa*, cit.; S. Decalo, *The Rise, Decline and Rebirth of Afro-Israeli Entente*, in *Journal of Contemporary African Studies*, No. 1, 1989; Z. Levey, *Israel's exit from Africa*, cit.

¹⁰⁶ E.A. Nadelmann, *Israel and Black Africa*, cit.; A. Oded, *Africa and Israel*, cit.; Z. Levey, *Israel in Africa, 1956–1976*, cit.

4. CONCLUSIONI: IL 1973 E L'INDIPENDENZA DEI PAESI AFRICANI DI LINGUA PORTOGHESE

Consumatasi la fine del regime salazarista in Portogallo con il colpo di stato del 1974, durante il periodo di transizione a Lisbona si confrontarono varie forze politiche con diverse idee sul futuro del rapporto con i “territori d’oltremare”. Il presidente provvisorio de Spínola presentò un piano per una confederazione di territori autonomi direttamente collegata al Portogallo, ma ogni prospettiva del genere venne fermamente rifiutata dai nazionalisti africani, che continuarono a combattere finché non fosse stato firmato un accordo per un passaggio di poteri sovrani diretto nei loro territori. I movimenti che si erano conquistati in quegli anni lo status internazionale di “unici” e “autentici” rappresentanti dei propri popoli in lotta contro il colonialismo portoghese, riuniti nella CONCP, ottennero dunque i poteri di governo indipendente nel 1975, con la parziale eccezione della Guinea Bissau che aveva dichiarato unilateralmente la propria indipendenza due anni prima, alla vigilia della guerra dello Yom Kippur in Medio Oriente¹⁰⁷.

De Spínola aveva incontrato Nixon per raccogliergli l'appoggio al suo piano per l'Africa proprio nelle isole Azzorre¹⁰⁸, la cui base militare aerea era divenuta lo snodo della diplomazia internazionale durante la guerra dello Yom Kippur per via del rifiuto da parte degli altri membri della NATO di fornire le proprie basi all'aviazione americana per far giungere il sostegno militare ad Israele. Grazie alla disponibilità offerta invece dal Portogallo, quest'ultimo si era assicurato il sostegno degli Stati Uniti alla difesa della sua presenza coloniale in Africa. Con l'allineamento dei paesi africani a quelli arabi, mai avvenuto prima, nella rottura dei rapporti con Israele e nel sostegno ai palestinesi, in quel frangente storico si consumò quindi una netta divisione con la potenza americana che si era schierata a fianco della presenza coloniale portoghese e dei regimi di minoranza bianchi in Africa australe.

I movimenti nazionalisti “autentici” delle colonie portoghesi, riuniti nella CONCP, avevano condiviso con i palestinesi la rivendicazione del diritto all'autodeterminazione dei popoli, e, soprattutto dopo il 1967, avevano più volte condiviso con l'OLP e le principali organizzazioni palestinesi spazi, ideologie e strategie nei principali centri internazionali della diplomazia anti-coloniale e “anti-imperiale”. Ma gli stessi nazionalisti africani, come i paesi già indipendenti, avevano mantenuto pragmaticamente un rapporto anche con Israele, che per un certo periodo aveva ambito a presentarsi come un partner “terzomondista” capace di sostenere i nuovi paesi del Sud del mondo: Israele aveva offerto un modello di sviluppo moderno trainato dallo stato particolarmente “appetibile” per i paesi neo-indipendenti, e aveva inviato in Africa una moltitudine di agenti ed esperti della cooperazione economica e militare.

Dopo il 1973, abbandonato il rapporto diplomatico con Israele, i paesi africani, e con essi anche le ex colonie portoghesi, confidavano nell'appoggio dei paesi arabi produttori di petrolio per far fronte all'esplosione della crisi economica mondiale, una crisi particolarmente drammatica proprio per le economie africane generalmente legate alle esportazioni di materie prime. Il cartello dell'OPEC poteva fornire un

¹⁰⁷ N. MacQueen, *The Decolonization of Portuguese Africa: Metropolitan Revolution and the Dissolution of the Empire*, Longman, 1997; A. Costa Pinto, *O Fim do Império Português*, Livros Horizontes, 2001; A. Costa Pinto, *The transition to democracy and Portugal's decolonization*, in S. Lloyd-Jones, A. Costa-Pinto, *The Last Empire. Thirty Years of Portuguese Decolonization*, Intellect Books, 2003; C. Tornimbeni, *Rivoluzione in Portogallo, indipendenze in Africa: storia e politica di un legame discusso*, in 900, No. 1, 2009.

¹⁰⁸ Foreign Relations of the United States (FRUS), 1969–1976, Volume E–15, Part 2, Documents on Western Europe, 1973–1976: *Memorandum for the President's File by the President's Assistant (Haig), Washington, June 24, 1974*. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve15p2/d133>.

nuovo modello economico, oltre che forme concrete di aiuti¹⁰⁹. La Conferenza dei NAM di Algeri del 1973 aveva promesso aiuti economici ai paesi africani, e sempre ad Algeri a fine anno il summit dei capi di stato dei paesi arabi aveva garantito ingenti finanziamenti per programmi di assistenza allo sviluppo per i paesi africani, oltre al boicottaggio petrolifero proprio nei confronti della alleanza di paesi contro cui si erano ribellati i movimenti nazionalisti della CONCP e dell'Africa australe, ossia Sudafrica, Rhodesia e Portogallo¹¹⁰. Tuttavia, nel giro di breve tempo la gran parte dei paesi africani non esitarono a cercare di ricostruire gli antichi rapporti di cooperazione economica proprio con Israele.

È probabilmente questo uno dei punti su cui la ricerca potrebbe essere maggiormente indirizzata in futuro, per comprendere l'influenza esercitata dai diversi modelli di sviluppo di Israele e dei paesi arabi nel mezzo della crisi degli anni '70 e alla vigilia della svolta neo-liberista del decennio seguente.

¹⁰⁹ R. E. Bissell, *Africa and the Nations of the Middle East*, cit., 160.

¹¹⁰ B. Oudes, *In the wake of the Middle East War*, cit.

8 • 1 • 2026



**La “carta israeliana”: lo Zaire di Mobutu
dalla guerra di ottobre alla ripresa delle
relazioni diplomatiche bilaterali, 1973-82**

Maria Stella Rognoni

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

L'Africa e la svolta del 1973: l'onda lunga del conflitto arabo-israeliano

LA “CARTA ISRAELIANA”: LO ZAIRE DI MOBUTU DALLA GUERRA DI OTTOBRE ALLA RIPRESA DELLE RELAZIONI DIPLOMATICHE BILATERALI, 1973-82

THE “ISRAELI CARD”: MOBUTU ZAIRE FROM THE OCTOBER WAR TO THE RECOVERY OF DIPLOMATIC BILATERAL RELATIONS, 1973-82

*Maria Stella Rognoni** ORCID: MSR 0000-0003-2000-9152

ABSTRACT

[It.] Il 4 ottobre 1973, due giorni prima dello scoppio della guerra dello Yom Kippur, o guerra di ottobre, davanti all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, Joseph Mobutu, allora presidente della Repubblica di Zaire, annunciava la rottura delle relazioni diplomatiche con Israele. Meno di dieci anni dopo, nel 1982, le relazioni venivano ristabilite. Basato sull'analisi incrociata di fonti primarie declassificate e della letteratura disponibile, questo contributo si propone di indagare come la scelta di utilizzare la “carta israeliana” contribuì a indirizzare la politica estera dello Zaire, confermandone i tratti di pragmatismo e la capacità dello stesso Mobutu di destreggiarsi per volgere a proprio vantaggio le tensioni e le contraddizioni, sia all'interno del continente africano, sia nel più ampio quadro delle relazioni internazionali dell'epoca.

Parole chiave: Relazioni Zaire-Israele; Mobutu; Guerra dello Yom Kippur; Autoritarismo; Dipendenza dagli aiuti internazionali; Guerra fredda.

[ENG.] On 4 October 1973, two days before the outbreak of the Yom Kippur War, or the October War, Joseph Mobutu — who was then the President of the Republic of Zaire — announced to the United Nations General Assembly that his country was severing diplomatic relations with Israel. Less than ten years later, in 1982, relations were re-established. Drawing on an analysis of declassified primary sources and available literature, this paper explores how playing the “Israeli card” shaped Zaire's foreign policy, highlighting the pragmatic nature of the country's approach and Mobutu's ability to exploit tensions and contradictions to his advantage, both within Africa and in the broader context of international relations at the time.

Keywords: Zaire-Israel relations; Mobutu; Yom Kippur War; Authoritarianism; Aid dependency; Cold War.

* Professoressa associata di Storia e Istituzioni dell'Africa, Università degli Studi di Firenze (ror: 04jr1s763). Il saggio è stato sottoposto a doppio referaggio cieco. mariastella.rognoni@unifi.it



SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. Preludio al 1973: il declino della Israeli golden age in Africa, 1967-73. 3. 1973-1975: Mobutu a tutto campo. 4. 1982: la ripresa delle relazioni diplomatiche con Israele. 5. Conclusioni.



1. INTRODUZIONE

L'«Africa occupa un posto unico nelle relazioni esterne di Israele, sia per il contesto e le motivazioni alla base di quelle relazioni sia per il modo in cui esse si sono evolute nel tempo»: così Arye Oded in *Africa in Israeli Foreign Policy – Expectations and Disenchantment: Historical and Diplomatic Aspects*¹, sui rapporti fra Israele e il continente africano. Questa osservazione ben si collega al tema che si vuole qui indagare: come la “carta israeliana”, tra il 1973 e il 1982, abbia contribuito ad articolare le scelte di politica estera e, in alcuni casi, interna di Mobutu in quella fase storica.

Le relazioni fra Israele e Africa e quelle bilaterali tra Paesi africani e Israele rimangono un ambito ancora relativamente poco esplorato dalla storiografia internazionalistica, che pure al Congo/Zaire negli anni della guerra fredda ha dedicato, e ancora dedica, grande attenzione². L'obiettivo qui non è tanto analizzare le relazioni bilaterali fra Israele e Congo, di cui comunque è stato scritto poco, quanto piuttosto esaminare come il regime di Mobutu abbia sfruttato gli eventi contemporanei e successivi alla guerra del 1973 per trarne il massimo vantaggio possibile. Questa prospettiva di analisi permette di mettere a fuoco alcuni tratti specifici del regime, rivelando il passo che il dittatore impresse via via al governo del paese, determinato di volta in volta da obiettivi mutevoli, dall'azione di interlocutori altrettanto vari e dall'andamento dei dati economici e, quindi, delle risorse sulle quali il governo poteva contare nella realizzazione dei propri obiettivi. Allo stesso modo, l'analisi dei rapporti fra Tel Aviv e Kinshasa nel periodo compreso fra la rottura delle relazioni diplomatiche nel 1973 e la loro ripresa nel 1982 può illuminare alcuni aspetti della politica estera di Israele, anche se questi rimangono sullo sfondo.

Senza dubbio, l'attenzione che il governo di Israele riservò al Congo ancor prima che il paese raggiungesse l'indipendenza, quindi già dai tardi anni Cinquanta³, riflette un interesse che si ritrova anche per altri interlocutori africani, ma che in questo caso sembra rivestire un'importanza particolare, legata al potenziale economico e alla posizione geografica strategica occupata dal Congo nel cuore del

¹ A. Oded, *Africa in Israeli Foreign Policy – Expectations and Disenchantment: Historical and Diplomatic Aspects*, in *Israel Studies*, No. 3, 2010, 121-142.

² Fra i contributi più recenti nell'ambito di questa prospettiva storiografica, si vedano fra gli altri: M. Tudor, *Mission Impossible? Humanitarian Actors and the Civilizational Logic of International Aid Delivery during the “Congo Crisis” 1960-1964*, in *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, No. 2, 2024, 236-259; J. Yuzhou Sun, *Supplied Cash and Arms but Losing Anyway: Chinese Support of the Lumumbist Insurgencies in the Congo Crisis (1959-1965)*, in *Cold War History*, No. 4, 2022, 459-478; B. Marmon, *Operation Refugee: The Congo Crisis and the End of Humanitarian Imperialism in Southern Rhodesia, 1960*, in *Cold War History*, No. 2, 2022; C. Asante, *Ghana and the United Nations’ 1960s Mission in the Congo: A Pan-African Explanation*, in *Third World Quarterly*, No. 4, 2019, 1-17; L. Passemiers, *Decolonisation and Regional Geopolitics. South Africa and the ‘Congo Crisis’, 1960-1965*, Routledge, 2019; A. O'Malley, *The Diplomacy of Decolonisation: America, Britain and the United Nations during the Congo Crisis 1960-1964*, Manchester University Press, 2018.

³ Z. Levey, *Israel's Involvement in the Congo, 1958-1968: Civilian and Military Dimensions*, in *Civil Wars*, No. 4, 2003, 14-36.

continente, ponte tra l’Africa atlantica e l’Africa orientale e, nel contempo, porta dell’Africa australe. Negli anni qui presi in esame, proprio la dimensione politico-strategica assunse una rilevanza ancora maggiore a fronte, tra gli altri fattori in gioco, dell’aspirazione dei governi dell’Africa araba a estendere la proiezione della propria influenza anche a sud del Sahara, della rivoluzione in Etiopia e delle ripercussioni dell’indipendenza delle ex colonie portoghesi, *in primis* Angola e Mozambico, sull’intera Africa australe.

2. PRELUDIO AL 1973: IL DECLINO DELLA ISRAELI GOLDEN AGE IN AFRICA, 1967-73

L’annuncio della rottura delle relazioni diplomatiche con Israele da parte di Mobutu, il 4 ottobre 1973, segnò un momento significativo di un processo in corso da tempo. Un processo che con la guerra del 1967 aveva subito una prima fase di accelerazione, per poi riguardare, tra il 1972 e il 1973⁴, la maggioranza dei Paesi africani: la fine della cosiddetta *golden age* di Israele in Africa sub-sahariana. Con gradazioni diverse a seconda dei singoli Paesi – a loro volta determinate da posizionamenti diversi, segnati da percorsi storico-politici individuali, dalla collocazione religiosa della maggioranza delle rispettive popolazioni e dalle singole situazioni geografiche – Israele cessava di apparire tanto un interlocutore affidabile in cui riporre speranze di collaborazione quanto un modello da cui trarre ispirazione, per essere invece identificato come una potenza responsabile di violenza e sopraffazione, a danno non solo del popolo palestinese ma anche di un paese africano ‘fratello’, l’Egitto, di cui insisteva a occupare contro la legalità internazionale una parte importante di territorio.

Guardare da vicino l’evolvere dei rapporti fra Israele e la maggioranza dei Paesi africani, fra il 1967 e il 1973, aiuta dunque a cogliere lo sviluppo di alcune questioni che, maturate in quel periodo, di fatto rimasero centrali anche negli anni successivi, innervando non solo le scelte politiche dei diversi esecutivi ma anche le retoriche volte a sorreggerle; e molto utile, in questa prospettiva, può risultare avvalersi di uno sguardo terzo (sebbene non estraneo alle dinamiche di cui si tratta), quello del Dipartimento di Stato statunitense, che alla questione dei rapporti fra Paesi arabi e Africa dedicò allora non poca attenzione, di per sé significativa.

Uno studio predisposto dal *Bureau of Intelligence and Research* del dipartimento nel gennaio 1973 ne è un esempio efficace. Cercando di analizzare come il conflitto arabo-israeliano influenzò le relazioni dei Paesi dell’Africa sub-sahariana sia con Israele sia con i Paesi arabi, nordafricani e non, il rapporto sottolinea come la competizione fra Israele e i Paesi arabi per ottenere il sostegno politico-diplomatico, aperture economico-commerciali e, non ultimo, un supporto ideologico da parte dei Paesi dell’Africa sub-sahariana, già viva fin dagli anni delle prime indipendenze africane, si sia gradualmente volta, dopo il 1967, a vantaggio delle posizioni arabe e antisraeliane. Si individuano gli elementi che nutrono la competizione: la possibilità di presentarsi come alleati affidabili e capaci di offrire cooperazione e assistenza economica

⁴ Prima a rompere le relazioni diplomatiche con Israele fu la Guinea, durante la guerra dei Sei Giorni del 1967, seguita nel marzo 1972 dall’Uganda di Idi Amin, in novembre dal Chad, dal Niger e dalla Repubblica del Congo in dicembre e dal Mali nel gennaio 1973. Cfr. *Foreign Relations of the United States* (d’ora in avanti, FRUS), 1969-1976, vol. E-6, *Documents on Africa, 1973-1976*, doc. 2, «Research Study RAAS-1 Prepared in the Bureau of Intelligence and Research», Washington, Jan. 26, 1973.

(l'estensione della cooperazione israeliana attraverso il MASHAV⁵, contrapposta ai finanziamenti erogati dai Paesi produttori di petrolio); l'abilità nel far pesare il potere di voto nel contesto dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (sostegno nel contrasto ai governi di minoranza in Africa meridionale e ai movimenti di liberazione in cambio del sostegno alle cause mediorientali); panislamismo e panafricanismo, per altro non sempre coincidenti.

In modo significativo l'analisi del *Bureau* si sofferma, con osservazioni *ad hoc*, sulle singole situazioni nazionali dei Paesi dell'Africa occidentale, oggetto specifico dello studio. Agli occhi dei funzionari del Dipartimento di Stato, quindi, la questione mediorientale, pur incentrata tra il 1967 e il 1973 sul conflitto arabo-israeliano, va considerata anche per le sue conseguenze sul più ampio contesto dei rapporti fra gli Stati Uniti e i Paesi africani. Preoccupati del fatto che la crescente propensione dei governi africani a favore delle posizioni arabe riguardo alla «Middle East dispute» possa costituire «another issue on which Africans and the US do not agree», gli analisti concludono con un'osservazione su cui vale riflettere: «Increasing Arab influence in Black Africa speeds the development of conscious efforts to find ways to bring pressure on the US in areas of prime concern to Arabs and Africans»⁶.

In breve, dunque, si ritiene a Washington che la crescente influenza araba nell'Africa sub-sahariana possa portare a maggiore pressione sugli Stati Uniti, in ambiti ritenuti rilevanti sia per gli Arabi sia per gli Africani, e si tratta di soppesare il grado di *leverage* che, di volta in volta, viene esercitato dai diversi interlocutori. La «disputa mediorientale» opera, insomma, un effetto moltiplicatore sulla capacità di pressione incrociata fra governi, proprio perché non solo richiama interessi confliggenti, ma è anche in grado di attivare dimensioni ideologiche-valoriali talvolta molto efficaci nel determinare consenso o dissenso rispetto agli stessi interessi nazionali.

Su questo piano si innesta l'interesse per le scelte compiute tra il 1973 e il 1982 dal governo congolese guidato da Joseph Mobutu: la «Middle East dispute», come definita nel documento del Dipartimento di Stato, apre infatti una serie di opportunità politiche, economiche e strategiche, che Mobutu cercherà di sfruttare a proprio vantaggio nell'arco dei quasi dieci anni che separano la rottura delle relazioni diplomatiche con Israele, il 4 ottobre 1973, dal loro ripristino, il 14 maggio 1982.

3. 1973-1975: MOBUTU A TUTTO CAMPO

Gli ambiti da osservare nella ricostruzione delle scelte di Mobutu in questa fase sono quello interno, con l'intensificarsi delle riforme legate alla cosiddetta «zairizzazione» e all'affermazione, attraverso la politica di «autenticità», del «mobutismo», sullo sfondo di una sempre crescente necessità di investimenti esterni; il piano continentale, dove il leader congolese ambisce a rivestire un ruolo preminente; quello «terzomondista», con Mobutu che prova a ritagliarsi uno spazio fra i non-allineati; e, infine, quello dei riflessi interni ed esterni della competizione bipolare.

Il conflitto arabo-israeliano del 1973 e, più in generale, la «disputa mediorientale» influenzano ciascuno di questi ambiti e offrono quindi un'interessante prospettiva di analisi. Non a caso, nella prefazione a un lavoro curato da H.S. Aynor per l'Università di Gerusalemme volto a ricostruire, con l'ausilio di

⁵ Acronimo per la denominazione in ebraico del «Centro per la Cooperazione Internazionale», cioè la divisione del ministero degli Esteri incaricata di formulare e realizzare la cooperazione internazionale allo sviluppo e l'assistenza umanitaria. Cfr. A. Oded, *Fifty Years of MASHAV Activity*, in *Jewish Political Studies Review*, No. 3-4, Fall 2009, 87-107.

⁶ FRUS, 1969-1976, vol. E-6, doc. 2 cit.

documenti inediti, di articoli a stampa e di analisi *ad hoc*, le relazioni fra Israele e Zaire, tre sono le ragioni richiamate per spiegare l'improvvisa e inattesa rottura delle relazioni diplomatiche con Israele da parte di Mobutu, dopo anni di stretta collaborazione soprattutto in ambito militare:

«Primo, la promessa da parte di alcuni Paesi produttori di petrolio, in particolare l'Arabia Saudita e la Libia, di fornire allo Zaire consistente assistenza finanziaria; secondo, il desiderio di Mobutu di unirsi al potente gruppo degli Stati del Terzo Mondo dominato da Paesi anti-israeliani, arabi e legati al blocco comunista; terzo, la speranza nutrita da Mobutu di unirsi a queste forze per proiettarsi verso un ruolo chiave sul piano inter-africano e internazionale su scala mondiale, così da dare allo Zaire una posizione dominante negli affari africani in virtù della sua estensione, della sua popolazione e delle sue ricchezze naturali»⁷.

La riflessione si chiude così: «La rottura delle relazioni con Israele è stato il prezzo che, pur riluttante, egli ha dovuto pagare»⁸.

Nelle parole di Aynor si coglie un giudizio preciso sulla mossa del presidente zairese: al fondo della scelta compiuta da Mobutu non starebbe un reale convincimento antisraeliano ma il calcolo di ricavare da quella scelta vantaggi maggiori. Il fatto che lo Zaire sia poi il primo fra i paesi dell'Africa sub-sahariana a riallacciare le relazioni diplomatiche con Israele, nel 1982⁹, sullo sfondo del riavvicinamento e poi della pace fra Israele ed Egitto, potrebbe dar ragione di quella 'riluttanza' del 1973, così come della propensione a scelte di convenienza ben ponderate da parte di Mobutu, sia sul piano interno sia su quello della politica estera.

Dopo il colpo di Stato che aveva portato Mobutu, allora comandante in capo delle Forze armate, alla guida del Congo, il 24 novembre 1965, il paese vide estendersi in modo sempre più capillare l'autorità del governo centrale. Mobutu, che peraltro aveva affinato le proprie competenze tecnico-militari attraverso un programma di formazione a guida israeliana, si impegnò fin dai primi mesi a contrastare e a superare le tendenze regionalistiche che avevano caratterizzato i primi cinque anni dell'indipendenza¹⁰.

Cavalcando la diffusa insoddisfazione popolare nei confronti della classe politica del paese, motivata soprattutto dal mancato realizzarsi delle tante e diversificate aspettative innescate dall'indipendenza e dai ripetuti cicli di violenza che caratterizzarono i primi cinque anni successivi alla fine del controllo coloniale¹¹, Mobutu limitò rapidamente le competenze del Parlamento, assunse il controllo degli apparati di sicurezza e dei mezzi di informazione e concentrò su di sé il potere. La nascita nel 1967 del Movimento Popolare della Rivoluzione (MPR), il partito unico che in breve si sarebbe trasformato in un'istituzione totalizzante e in uno strumento personale a disposizione del generale, segnò una tappa decisiva nella creazione del regime, destinato a durare per oltre un trentennio¹².

⁷ H.S. Aynor (Ed.), *Relations between Israel and States in Asia and Africa: A Guide to Selected Documentation*. N. 8, Zaire, The Hebrew University of Jerusalem, 1994, pp. E-71-E72. Un caloroso ringraziamento va al dott. Matteo D'Avanzo per la condivisione del volume e al dott. Alon Helled per le traduzioni dei documenti in ebraico.

⁸ *Ibidem*.

⁹ W. Clairborne, *New Zairian Ties Spurring Israel to Court Africa* 6, in *The Washington Post*, May 15, 1982.

¹⁰ G. Nzongola-Ntalaya, *The Congo from Leopold to Kabila. A People's History*, Zed Books, e-book ed. 2013 [1ª ed., 2002], 335-339. Cfr. anche L. Ndikumana, J.K. Boyce, *Congo's Odious Debt: External Borrowing and Capital Flight in Zaire*, in *Development and Change*, No. 2, 1998, 207. Per uno sguardo particolare su Mobutu a partire dal film di Thierry Michel, *Mobutu roi du Zaïre* del 1999, cfr. S. Mboukou, *Mobutu, roi du Zaïre. Essai de socio-anthropologie politique à partir d'une figure dictatoriale*, in *Le Portique*, e-Portique, 2007.

¹¹ I. Ndaywel È Nziem, *Du Congo des rébellions au Zaïre des pillages*, in *Cahiers d'Etudes Africaines*, No. 150/152, 1998, 417-422. Cfr. anche Crawford Young; T. Turner, *The Rise and Decline of the Zairian State*, The University of Wisconsin Press, 1985, 102-104.

¹² All'art. 9 della Costituzione del 1974: «Le pouvoir émane du peuple qui l'exerce par le Président du Mouvement Pop-

È questo il periodo nel quale Mobutu, attraverso una serie di riforme, punta a una riorganizzazione politico-economica su cui fondare il suo progetto di costruzione nazionale. Nel giugno 1966, con la legge *Bakajika*, lo stato avoca a sé tutte le concessioni terriere, minerarie e forestali attribuite prima del 30 giugno 1960¹³; nel gennaio 1967, viene nazionalizzata la più importante delle imprese congolese, l'Union Minière du Haut-Katanga, trasformata in Gécamines; nei sei anni successivi, con la confisca statale di tutte le imprese medie e piccole di proprietà straniera, si completa la cosiddetta “zairizzazione”¹⁴.

Si trattò di provvedimenti rivolti sia a risolvere problemi interni, sia a inviare segnali all'esterno. Nel primo caso, i risultati non furono però all'altezza delle aspettative: al contrario, come segnalava un'analisi della Central Intelligence Agency (CIA) nell'aprile 1973, le riforme, anche ostacolate dalla caduta dei prezzi delle materie prime e dall'impennata dei costi del petrolio, avevano fallito nel migliorare il tenore di vita nel paese, finendo per alimentare le “animosità tribali”, per alienare il favore popolare alle Forze armate, spina dorsale del regime, e per accentuare la distanza tra le autorità centrali e quelle periferiche¹⁵. Le fragilità del progetto nazionalista di Mobutu non tardarono quindi a manifestarsi e il tentativo di superare le divisioni etniche e regionali, sulla spinta di uno sviluppo accelerato e di risorse che ne garantissero la sostenibilità, sarebbe in breve caduto.

Ai nostri fini, tuttavia, interessa sottolineare in particolare che la scommessa sulle riforme tese a fondare l'indipendenza economica del paese, pilastro del programma ideologico del MPR, declinato nel manifesto di N'Sele fin dal 1967¹⁶, andava a toccare un altro aspetto cruciale del nazionalismo del primo Mobutu: l'urgenza di lasciarsi alle spalle l'immagine di politico colluso sia con forze straniere, cioè la CIA e gli Stati Uniti, sia con poteri finanziari riconducibili alle pratiche neo-coloniali sulle quali si concentravano le critiche di molti Paesi africani neo-indipendenti.

È tenendo presente questo obiettivo primario nella strategia politica di Mobutu, fra la fine degli anni Sessanta e i primi anni Settanta, che la questione mediorientale acquisisce rilevanza non solo sul piano della politica estera zairese, ma anche per gli eventuali riflessi interni: vi si poteva collegare, infatti, il rafforzamento dell'immagine di Mobutu come leader impegnato con efficacia in un progetto di costruzione nazionale improntato alla sovranità e all'indipendenza economica, senza per questo rinunciare,

ulaire de la Révolution, qui est de droit Président de la République, avec le concours des organes du Mouvement Populaire de la Révolution»; all'art. 28: «En République du Zaïre, il n'existe qu'une seule institution, le Mouvement Populaire de la Révolution, qu'incarne son Président», <https://mjp.univ-perp.fr/constit/cd1974.htm>. Si vedano, fra gli altri, B. Jewsiewicki, *De la nation indigène à l'authenticité: la notion d'ordre public au Congo 1908–1990*, in *Civilizations*, No. 2, 1992, 120-123; C. Makiobo, *Église catholique et mutations socio-politiques au Congo-Zaïre. La contestation du régime de Mobutu*, L'Harmattan, 2006.

¹³ Per le disposizioni in materia fondiaria precedenti e successive al 1966 e per il testo della legge n. 73/021, 1973, e successiva n. 80-008, 1980, si veda *Journal Officiel de la République Démocratique du Congo*, n. Spécial, 1^{er} Décembre 2004, 1-103, <https://www.resourcedata.org/dataset/rgi21-loi-de-bakajika-1973/resource/e90a920e-11b0-4389-a2e8-67de43a9cd9c>. Vale notare che alla vigilia della promulgazione di questa legge, il 30 maggio 1966, il regime aveva fatto giustiziare quattro ex ministri accusati di tradimento: G. Macola, *Una storia violenta. Potere e conflitti nel bacino del Congo (XVIII-XXI secolo)*, Viella, 2021, 193.

¹⁴ Per un ritratto dall'interno e politicamente connotato della “zairizzazione” sul piano culturale: B. Ekanga Botombe (Ed.), *Cultural Policy in the Republic of Zaïre*, The Unesco Press, 1976, 47-72; cfr. anche B.W. White, *L'incroyable machine d'authenticité: l'animation politique et l'usage public de la culture dans le Zaïre de Mobutu*, in *Anthropologie et Société*, No. 2, 2006, 43-63. Sulla storia e l'evoluzione dell'Union Minière du Haut-Katanga divenuta poi Gécamines si veda, fra gli altri, B. Rubbers, *L'effondrement de la Générale des Carrières et des Mines*, in *Cahiers d'études africaines*, No. 1, 2006, 115-133.

¹⁵ CIA Records Search Tool (d'ora in poi, CREST), NIS (National Intelligence Survey), aprile 1973, <https://www.cia.gov/readingroom/document/cia-rdp01-00707r000200110007-6>. Cfr. anche S. Kivilu, *Pauvreté et misère: Elements pour une économie politique des pillages*, in *Canadian Journal of African Studies*, No. 2/3, 1999, 450-457.

¹⁶ «MPR is fully committed in a ceaseless struggle so that the country is no longer an economic colony of international high finance». Da «Manifeste de la N'Sele» (1982 [20 May 1967]), 13, cit. in P. Vale, *Between Economic Nationalism and Liberalization. Ideas of Development and the Neo-Liberal Moment in Mobutu's Congo, 1965-1974*, in *The Journal of African History*, No. 1, 2024, 73, nota 42. Si veda anche G. Nzongola Ntalaya, *The Congo from Leopold to Kabila*, cit., 93.

come sottolinea Peter Vale, a far entrare (o a far rimanere) lo Zaire all'interno dei flussi finanziari globali. Non solo, nella sua efficace rilettura delle scelte economiche del primo Mobutu, volta a dimostrare la compatibilità fra opzioni (e dichiarazioni) di indipendenza economica e strategie volte a incoraggiare gli investimenti esteri, Vale osserva che fra il 1972 e il 1974, a cavallo quindi della crisi dello Yom Kippur, il settore petrolifero, in particolare, era al centro dell'attenzione del governo zairese: «Economically, facing high energy prices and a dip in prices for Zaire's main exports, such as copper, the Mobutu government seized upon the 1973 oil price shock as an opportunity to further develop national production through state industry»¹⁷. Vennero così finanziati ampliamenti alle installazioni di Banana e Matadi per incrementare l'esplorazione e lo sfruttamento dei giacimenti *off-shore* lungo la costa atlantica, e Petrozaire, la compagnia a partecipazione statale, divenne «l'unico fornitore di prodotti petroliferi in Zaire»¹⁸.

Possiamo dunque concordare con l'analisi di Aynor e individuare un collegamento fra la politica intrapresa dal governo di Kinshasa verso il traguardo, per esempio, di una maggiore indipendenza energetica e la posizione via via assunta da Mobutu rispetto ad alcuni temi più generalmente riconducibili al quadro afro-arabo e, più precisamente, alla questione mediorientale, culminata con la rottura dell'ottobre 1973?

Certamente non si può escludere che, scegliendo di rompere con Israele, il leader zairese abbia tenuto in considerazione anche il capitale politico che quella scelta contribuiva a rafforzare nell'avvicinarlo ulteriormente ai Paesi arabi e, in particolare, a quelli produttori di petrolio, in una fase già particolarmente delicata sul piano della situazione economica interna allo Zaire, ancor prima dell'evolvere della situazione internazionale come conseguenza dello *shock* petrolifero: non solo considerazioni legate alla volontà di “mostrarsi” panafricanista e terzomondista accompagnarono quindi la scelta del 1973, ma anche schietto pragmatismo.

D'altra parte, dalla fine del decennio precedente, Mobutu aveva avviato un'intensa attività diplomatica, che nel solo 1973 lo portò a visitare 26 Paesi, fra cui la Repubblica Popolare Cinese, la Corea del Nord e l'India, oltre a 14 stati africani, per un totale di 150 giorni spesi al di fuori del territorio nazionale¹⁹: un attivismo diplomatico che puntava ad ottenere quanti più vantaggi possibili e su fronti diversificati, senza per questo correre il rischio di deteriorare il rapporto con Washington, che restava pur sempre l'alleato fondamentale²⁰.

Agli occhi degli stessi Israeliani, prima della rottura del 1973, la diplomazia africana di Mobutu sembrava poter svolgere una funzione moderatrice in Africa, capace di controbilanciare le pressioni degli stati arabi nordafricani. Ne è un esempio la lettera inviatagli dalla premier Golda Meir il 12 novembre 1971, nel quadro della mediazione congiunta ONU-OUA fra Israele ed Egitto che aveva portato alla creazione, in quello stesso anno, all'interno dell'OUA, di una Commissione di dieci saggi, con un comitato ristretto cui lo stesso Mobutu era stato chiamato a partecipare²¹. Nel ringraziarlo per il ruolo di mediazione compiuto e per l'impegno profuso, Meir scriveva a Mobutu: «Je suis persuadée que Vous saurez trouver les voies et les moyens appropriés pour veiller à ce que les intérêts vitaux d'Israël ne soient pas lésés»²².

¹⁷ P. Vale, *Between Economic Nationalism and Liberalization*, cit., 81.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ E. Bustin, *The Foreign Policy of the Republic of Zaire*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 489, Jan. 1987, 71.

²⁰ Tra il 1970 e il 1989 Mobutu fu ricevuto dieci volte a Washington, tra visite ufficiali e private, ma sempre con colloqui politici ad alto livello: <https://history.state.gov/departments/history/visits/congo-democratic-republic>.

²¹ J.C. Miller, *African-Israeli Relations: Impact on Continental Unity*, in *Middle East Journal*, No. 4, Fall 1975, 400.

²² H.S. Aynor (Ed.), *Relations between Israel and States in Asia and Africa*, cit., 206. Accanto a Mobutu, nel comitato ristretto

Vero è che nel 1971 i rapporti fra Israele e Zaire, come il Congo fu ribattezzato proprio in quell'anno da Mobutu, erano ancora più che cordiali e fondati sull'assistenza militare che Israele aveva cominciato a fornire fin dal 1963, attraverso formazione e addestramento di cui lo stesso Mobutu fece esperienza diretta, partecipando, come già ricordato, a un breve corso in territorio israeliano nel 1963²³. La presa di distanza da parte zairese rispetto a Israele nel corso del 1973 passò in effetti anche dalla richiesta avanzata da Kinshasa, nel maggio di quell'anno, di porre fine all'assistenza militare fornita da Israele²⁴.

Altre prese di posizione ufficiali di Mobutu e del suo governo si mossero nella stessa direzione, nel corso della prima metà del 1973: in febbraio, Mobutu condannò (come molti) l'abbattimento da parte dell'aviazione israeliana di un aereo libico di linea, che causò la morte di oltre cento civili. Dopo le risoluzioni su Israele formulate dall'Assemblea dei Capi di Stato dell'OUA in maggio, venne cancellata la visita del ministro degli Esteri israeliano Abba Eban, prevista a Kinshasa per giugno²⁵. Al tempo stesso, come sottolinea Zach Levey, nelle settimane comprese fra il vertice OUA di maggio e la conferenza dei Paesi non allineati riunita ad Algeri ai primi di settembre, il presidente dello Zaire cercò di mantenere una posizione ferma nei confronti di Israele ma si adoperò per evitare che prevalesse all'interno dell'OUA la linea di Gheddafi, volta a raggiungere l'unanimità degli stati africani nella rottura completa con Israele.

Proprio la competizione con il più giovane leader libico – le cui pressioni in ambito OUA erano per molti sgradite – offrì a Mobutu l'occasione per rendere più sostanziale un'azione diplomatica che, nelle settimane precedenti lo scoppio della guerra, era sembrata volta più a rafforzare il suo ruolo personale a livello continentale che a elaborare una politica chiara nei confronti della questione mediorientale. Così, pochi giorni dopo la conferenza di Algeri, l'11 settembre, in occasione di una conferenza stampa a Kinshasa, Mobutu spiegò le ragioni della cautela fino a quel momento tenuta rispetto alla questione mediorientale, ricordando il recente passato congolese: «Mentre certi Paesi arabi, non comprendendo appieno gli sviluppi in corso in Zaire, appoggiarono i ribelli, Israele ebbe la perspicacia di mettersi dalla parte giusta, contribuendo a sostenere le nostre Forze Armate, e la nostra potenza di combattimento è oggi tra le più importanti d'Africa»; e ancora: «tutto ciò spiega perché, nonostante la sua vocazione africana, lo Zaire abbia indugiato sulla posizione da prendere per sciogliere il dramma mediorientale; grazie alle discussioni intercorse, però, il mondo ha colto la nostra posizione e le recenti decisioni contribuiranno a precisarla»²⁶.

della Commissione, composto da cinque presidenti, figuravano il mauritano Daddah alla guida, Senghor del Senegal, Ahydio del Camerun, e Gowon della Nigeria. La mediazione, dopo una prima fase in cui era parso prevalere un atteggiamento di compromesso promosso dai presidenti ritenuti meno distanti dalle posizioni di Israele, tra i quali certamente anche Mobutu, avrebbe invece portato a riaffermare la condanna di Israele. Sul tema, S.A. Gitelson, *The OUA Mission and the Middle East Conflict*, in *International Organization*, No. 3, Summer 1973, 414-415; J.C. Miller, *African-Israeli Relations*, cit., 397.

²³ Per una sintetica ricostruzione di questi rapporti e per il ruolo svolto dagli Stati Uniti e dalle Nazioni Unite tra il 1962 e il 1963, cfr. Z. Levey, *Israel's Involvement in the Congo*, cit., 22-26; N.J. Hakim, R.P. Stevens, *Zaire and Israel: An American Connection*, in *Journal of Palestinian Studies*, No. 3, Spring 1983, 44: interessanti, perché colgono la triangolazione Israele-Stati Uniti-Zaire nel periodo qui analizzato e ne sottolineano le reciproche connessioni. Qui (https://jfc.org.il/en/news_journal/59464-2/99878-2/) un breve filmato sulla visita dell'allora capo di stato maggiore delle Forze armate congolese, Joseph Mobutu, ai soldati congolese in addestramento in Israele nel 1963.

²⁴ H.S. Aynor (Ed.), *Relations between Israel and States in Asia and Africa*, cit., 253, riporta il documento con cui il ministero degli Esteri dello Zaire comunicava all'ambasciata israeliana a Kinshasa «la volontà di non rinnovare l'accordo di collaborazione militare zairo-israeliana oltre la sua scadenza prevista il 9 settembre 1973».

²⁵ Z. Levey, *Israel's Exit from Africa, 1973: The Road to Diplomatic Isolation*, in *British Journal of Middle Eastern Studies*, No. 2, 214.

²⁶ H.S. Aynor (Ed.), *Relations between Israel and States in Asia and Africa*, cit., 251, nota dell'ambasciata di Israele a Kinshasa al ministero degli Esteri, 11 settembre 1973.

L’atteggiamento bivalente del leader zairese non sfuggiva agli osservatori israeliani: una nota del Mossad del 12 settembre, per esempio, inseriva i contatti fra Mobutu, Gheddafi e altri leader arabo-africani delle settimane precedenti nel quadro di scambi “sporadici”, che di per sé non segnalavano dunque l’adesione di Mobutu alla linea radicale sostenuta dal leader libico.²⁷ La scelta di Mobutu, tuttavia, cominciò a delinearsi pochi giorni dopo, quando annunciò che, entro breve tempo, l’Ufficio politico del partito avrebbe espresso «chiaramente la propria posizione rispetto a un paese fratello, l’Egitto, e un paese amico, Israele»: una decisione da assumere nell’esercizio della propria piena sovranità e «in virtù della vocazione africana dello Zaire, che colloca gli Zairesi dalla parte degli Africani che soffrono»²⁸.

Con queste premesse, la dichiarazione di Mobutu all’Assemblea generale delle Nazioni Unite colse solo in parte di sorpresa il governo israeliano²⁹ e mosse forse le sensibilità dei Paesi arabi e di quelli africani più critici nei confronti di Israele. Apparve presto evidente, tuttavia, che essa non segnava un vero e proprio cambio di passo nelle scelte di politica estera zairesi e nella definizione degli obiettivi interni perseguiti da Mobutu. Né Mobutu mancò di ribadirlo a Washington: trascorsi appena tre giorni dalla rottura delle relazioni diplomatiche con Israele, un incontro con il presidente statunitense Nixon cancellò ogni dubbio. Mobutu, infatti, fu esplicito nel rimarcare la distanza fra il suo governo e quelli della maggioranza degli stati presenti al summit dei non allineati ad Algeri un mese prima – pronto, il generale, a ricordare in quell’occasione anche le azioni di ingerenza sovietica su scala globale; inclini, gli altri, a condannare esclusivamente la politica degli Stati Uniti – così come la differenza fra le sue dichiarazioni, tese a sottolineare l’amicizia con Israele, nonostante la necessaria e temporanea rottura delle relazioni diplomatiche, da ricondurre alla solidarietà africana, e quelle di altri stati, dirette ad accusare Israele di «imperialismo, colonialismo e sionismo»³⁰.

Queste e altre sfumature, nella conversazione tra i due presidenti, spianavano la via a Mobutu per presentare lo Zaire come principale punto di riferimento per gli Stati Uniti in Africa: paese amico, divenuto ormai da anni affidabile e capace, sotto il profilo diplomatico e strategico, grazie «alla leadership raggiunta in Africa e alla nostra chiara e ferma posizione verso il mondo arabo e gli altri paesi del Terzo Mondo»³¹. Nessun giudizio da parte di Nixon sulla rottura con Israele, anzi, parole di comprensione sulla necessità di perseguire la solidarietà africana nel confronto fra Israele ed Egitto e un richiamo alla neutralità di Washington e ai suoi sforzi in vista di una soluzione di compromesso.

La scelta di rompere con Israele in nome della solidarietà africana e della difesa dei diritti del popolo palestinese offriva quindi a Mobutu l’occasione per presentare lo Zaire a Nixon come ponte fra Africa e Occidente – e Stati Uniti in particolare – e, allargando l’orizzonte, fra Occidente e Paesi non allineati: «I wish to give you the fullest assurance that you can always depend on Zaire’s willingness and readiness to provide constructive and discreet assistance in solving any political or diplomatic problem involving

²⁷ *Idem*, 252, Mossad, «Research Paper on Israel Arab Relations», 12 settembre 1973.

²⁸ *Idem*, 254, Dichiarazione alla stampa, Kinshasa, 17 settembre 1973.

²⁹ *Idem*, 264-274, «The Belgian Ambassador in Kinshasa analyses the causes and the effects of severing of relations between Zaire and Israel» (tel., Amb. del Belgio a Ministero degli Affari Esteri, Kinshasa, 9 novembre 1973); J.C. Miller, *African-Israeli Relations*, cit., 400.

³⁰ FRUS, 1969-1976, vol. E-6, doc. 258, Memo of Conversation, Washington, Sept. 10, 1973: «For the first time, my Israeli friends realized that whereas other African countries never failed to attack imperialism, colonialism and zionism when they were breaking relations with Israel, Zaire on the other hand, while acting out of African solidarity, was separating itself from its Israeli friends until the latter returned the occupied territories to a fellow African country, a member of the Organization of African Unity».

³¹ *Ibidem*.

any African nation or any other non-aligned nation»³². La fondatezza di questa pretesa restava tutta da dimostrare, certo, ma Mobutu, con l'avallo di Nixon e dei suoi successori alla Casa Bianca, riuscì a irrobustire quella retorica che gli avrebbe permesso di ricevere a lungo aiuti e sostegno a prescindere dalle debolezze e dalle storture della sua azione di governo.

4. 1982: LA RIPRESA DELLE RELAZIONI DIPLOMATICHE CON ISRAELE

La scommessa collegata alla scelta di rompere, sul piano ufficiale, le relazioni con Israele produsse un primo risultato diplomatico favorevole a Mobutu, che fu invitato a partecipare al vertice dei Paesi arabi ad Algeri, dal 26 al 29 novembre 1973. Nel frattempo, come noto, i Paesi produttori di petrolio, riuniti nell'OPEC, avevano annunciato un rialzo del 70 % del prezzo del greggio, destando grande preoccupazione sia tra i governi africani che avevano già rotto le relazioni con Israele, e speravano quindi di ricevere un trattamento di favore, sia tra quelli che, non avendo ancora compiuto il passo, si decisero proprio sulla spinta di quegli ultimi sviluppi³³. La conferenza dei capi di stato e di governo dell'OUA, tenutasi ad Addis Abeba dal 19 al 21 novembre, si espresse a favore dell'isolamento di Israele ma, come sottolinea Levey, molti Paesi africani puntavano in realtà a mantenere canali di contatto bilaterali³⁴. Questo era certo l'orientamento del governo di Kinshasa: Ovadia Sofer, allora vice-capomissione di Israele all'ONU, nel dar conto di una conversazione del 12 dicembre con il rappresentante dello Zaire alle Nazioni Unite, ne sottolineava infatti la convinzione che le scelte di Mobutu, dovute alla necessaria dose di pragmatismo che in quel passaggio lo aveva avvicinato alle posizioni dei Paesi arabi, non escludessero affatto la sua volontà di mantenere aperte opzioni alternative³⁵.

Al di là degli aspetti formali, che pure rivestirono per qualche tempo un certo peso, la portata della svolta dell'autunno 1973 va misurata con quello che restava verosimilmente l'obiettivo principale di Mobutu (come già si evinceva dal colloquio con Nixon del 10 ottobre): rafforzare la propria immagine di campione della solidarietà africana, senza per questo rinunciare al rapporto privilegiato con gli Stati Uniti e, informalmente, con lo stesso Israele. In effetti, la presenza diplomatica israeliana in Zaire si mantenne attraverso canali indiretti forniti da alcune ambasciate occidentali a Kinshasa e il governo di Mobutu si preoccupò di aprire un ufficio *ad hoc* per le questioni israeliane a Kinshasa³⁶.

Quanto a lungo Mobutu sarebbe stato in grado di «having his cake and eating it too»³⁷, come aveva osservato in febbraio, ma in riferimento a un altro contesto, l'ambasciatore statunitense a Kinshasa? Gli sviluppi compresi tra la rottura e la ripresa delle relazioni diplomatiche con Israele, dall'ottobre 1973 al maggio 1982, contribuirono a chiarire alcuni aspetti che ancora a fine 1973 apparivano opachi, così come lo stesso Mobutu, probabilmente, desiderava che fossero.

³² *Ibidem*.

³³ Z. Levey, *Israel's Exit from Africa*, cit., 218-220.

³⁴ Cfr. N.J. Hakim, R.P. Stevens, *Zaire and Israel: An American Connection*, cit., 50. Sul tema della prosecuzione dei rapporti fra Israele e alcuni governi africani, nonostante la rottura delle relazioni diplomatiche, cfr. M.B. Bishku, *Israel's Relations with East African States of Kenya, Uganda and Tanzania. From Independence to the Present*, in *Israel Studies*, No. 1, 83-88.

³⁵ H.S. Aynor (Ed.), *Relations between Israel and States in Asia and Africa*, cit., 278, «Israel mission to the UN comments on radicalization of Zaire's foreign policy after break of relations», da Ovadia Sofer, UN New York, a Ministero degli Esteri, 17 dicembre 1973.

³⁶ N.J. Hakim, R.P. Stevens, *Zaire and Israel: An American Connection*, cit., 51.

³⁷ FRUS, 1969-1976, vol. E-6, doc. 257.

Progressivamente, nell’arco di questi nove anni, e con maggiore evidenza già a partire dal 1974, la capacità di Mobutu di operare, sul fronte della politica economica, nello «spazio liminale fra nazionalismo economico e liberalizzazione»³⁸ (così Vale, con riferimento al periodo 1965-74), che si rifletteva, in politica estera, nella simmetrica capacità di mantenere l’equilibrio tra il ruolo di campione della solidarietà africana, anticolonialista attraverso la politica di “autenticità”, e quello di fedele alleato degli Stati Uniti, si ridusse a causa dell’andamento sempre più critico del quadro economico interno. A ciò si accompagnò l’evoluzione della politica regionale, che, oltre a modificare gli assetti politici dell’Africa australe a seguito delle indipendenze di Mozambico e Angola, lasciò intravedere la possibile caduta del regime in Zaire, tra il 1977 e il 1978, in collegamento alle due crisi dello Shaba. La svolta fu scongiurata solo da un doppio intervento esterno, che mise in evidenza le tante fragilità della costruzione nazionale mobutista: fragilità che avrebbero legato sempre più il paese alla disponibilità di attori esterni a foraggiare il regime, secondo tempi e interessi che non potevano restare sotto il pieno controllo di Mobutu³⁹.

Nei rapporti con Israele, la ragione principale che condusse il presidente zairese a tornare sulla scelta compiuta il 4 ottobre 1973 e a riprendere le relazioni diplomatiche con Tel Aviv fu ancora una volta soprattutto di carattere militare. Una visita segreta – ma presto divulgata da organi di stampa – dell’allora ministro della Difesa israeliano, Ariel Sharon, in Zaire, nel dicembre 1981, segnò infatti l’inizio del processo di riavvicinamento che si concluse, nel maggio dell’anno successivo, con l’annuncio ufficiale della riapertura delle due ambasciate e con le prevedibili ricadute continentali e internazionali⁴⁰.

Nel 1973, pur non essendo lo Zaire il primo paese africano a rompere con Israele, quella decisione aveva dato all’azione di Kinshasa una rilevanza diplomatica notevole, tanto da esser poi ritenuta una delle cause della successiva ridefinizione della politica africana di Israele. Così, infatti, analizzando quella specifica fase sulla base di documentazione d’archivio israeliana, commenta con efficacia Zach Levey:

Four factors made the Zairian break the principal turning point in Israel’s position in Africa. First, Zaire was the most powerful state in Central Africa, and its decision was bound to influence smaller states in that sub-region. Second, Mobutu used his position in order to persuade other African states to follow his example. Third, Zaire had given no earlier indication of its intention to break ties, adding to its decision the element of surprise. Fourth, Mobutu made the decision two days before the outbreak of the Yom Kippur War, thereby amplifying the effect of the Arab call⁴¹.

³⁸ P. Vale, *Between Economic Nationalism and Liberalization*, cit., 82-83: «In spite of all of the rhetoric over financial self-sufficiency and independence, for this vital period of time between 1965-74, foreign investment had, in many ways, offered an avenue towards, rather than retreat from, greater economic sovereignty. Yet, by the time of Prime Minister Léon Kengo’s speech in the early 1980s, the government’s relationship to private capital had fully shifted. What had been used to try to fortify economic sovereignty through state development began to undermine it as officials embraced the ideas, policies, and rhetoric of the Western neoliberal institutions that had been ever-present over the previous two decades». Un’argomentazione analoga, riguardo al peso delle prime mosse di Mobutu su quelle successive, potrebbe essere sostenuta alla luce degli effetti di lungo periodo prodotti dalle modalità con cui il generale aveva ottenuto il potere sugli sforzi volti poi a realizzare “autenticità” e “zairizzazione”, oltre che sul vizio di fondo che accompagnò ogni fase del regime, ossia il ricorso sistematico alla violenza di stato.

³⁹ N. Kinsey Powell, *La France, les États-Unis et la Force interafricaine au Zaïre (1978-1979)*, in *Relations internationales*, printemps 2012 (avril-juin), No. 150, 71-84. Si veda anche M. G. Schatzberg, *Zaire under Mobutu: Consistencies and Contradictions of U.S. Policy*, in D. Pipes e A. M. Garfinkle (Eds.), *Friendly Tyrants: An American Dilemma*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 1991, 421-447.

⁴⁰ J. Coleman Kitchen, *Zaire and Israel*, in *Africa Notes*, No. 10, Washington, D.C., University Center for Strategic and International Studies (CSIS), March 1983, 1.

⁴¹ Z. Levey, *Israel’s Exit*, cit., 217.

Nove anni dopo, lo Zaire di Mobutu scelse di compiere per primo fra i governi africani il passo di riavvicinamento ad Israele: una scelta che gli sarebbe costata certamente una perdita di credito da parte di molti Paesi arabi e di alcuni governi africani⁴². Arabia Saudita e Qatar rupero le relazioni diplomatiche con lo Zaire il 18 e il 20 maggio 1982; la Tunisia richiamò il proprio ambasciatore da Kinshasa per consultazioni; parte della stampa algerina accusò gli Stati Uniti di aver indotto Mobutu a quella scelta per sabotare l'unità africana e il vertice OUA previsto per agosto a Tripoli; il 30 maggio il Fondo Saudita per lo Sviluppo annunciò l'interruzione degli aiuti allo Zaire, seguito dalla Banca Araba per lo Sviluppo Economico in Africa, che anticipò il congelamento di 15 milioni di dollari di prestiti e chiese il rimborso di ulteriori 10 milioni e mezzo di dollari; la Lega Araba stigmatizzò la scelta zairese come contraria alla solidarietà afro-araba, sottolineando l'alleanza strategica fra Israele e Sudafrica ed esortando i governi africani a non seguire l'esempio dello Zaire; Gheddafi si spinse oltre, minacciando il taglio agli aiuti e ostilità economica e politica verso qualunque governo africano l'avesse imitato.

Di fronte a queste reazioni, scontate ma non per questo meno significative, Mobutu attinse a tutta la sua proverbiale retorica per rispondere alle critiche, utilizzando temi sensibili e storicamente radicati nel dibattito sulle relazioni fra mondo arabo e mondo africano. Tramite l'ambasciatore zairese a Parigi, già il 19 maggio, smentì l'intenzione di stabilire la nuova ambasciata a Gerusalemme e ribadì che la sua politica mediorientale si basava sulla riaffermazione del riconoscimento di uno stato sovrano per il popolo palestinese e dell'OLP come legittimo e unico rappresentante di quel popolo, ma anche sul ripristino di normali relazioni diplomatiche con Israele. In una successiva dichiarazione ripresa da AZAP, l'Agenzia di stampa ufficiale dello Zaire, rivendicò la libertà dello Zaire nella formulazione della propria politica estera, denunciò «la massiccia influenza degli Arabi nella politica di uno stato sovrano» e si rammaricò dell'assenza di prese di posizione di governi africani a fronte di tali ingerenze, non dissimili da forme di neocolonialismo, sempre denunciate se riconducibili alle potenze occidentali: «Abbiamo forse combattuto il colonialismo e il neo-colonialismo europeo solo per prestare le nostre teste al giogo della nuova schiavitù araba?». Nel negare l'influenza dei petrodollari sulle scelte del governo, inoltre, insinuò un ultimo elemento che andava dritto a colpire vivaci sensibilità africane: chi non ha il coraggio di denunciare tutto ciò «dovrebbe ben riflettere sul fatto che le “rimostranze” degli Arabi su un presunto attacco ai loro interessi sono dirette, guarda caso, solo contro i Paesi africani. In giro per il mondo sono molti i Paesi che salvano capra e cavolo: mantengono sia il cavolo ebraico sia la capra araba, e nessuno li sanziona»⁴³.

Fin qui gli aspetti esteriori che segnarono i giorni immediatamente successivi al 14 maggio. Per capire, al di là delle retoriche contrapposte, le ragioni della scelta di Mobutu in quella precisa fase storico-politica occorre però anche ricordare come il quadro interno al paese africano e quello internazionale fossero molto cambiati, nell'arco di quasi un decennio: all'epoca della rottura con Israele, le ragioni bilaterali erano state accantonate a vantaggio della solidarietà africana e della volontà di Mobutu di perseguire, con speranza non infondata, un ruolo di prestigio continentale; la scelta del 1982, al contrario, si basò sulla ricerca di risultati immediati e tutti concentrati sulle necessità del momento, sia in ambito di sicurezza e difesa, sia sotto il profilo economico.

⁴² Le reazioni all'annuncio di Mobutu del 14 maggio 1982 sono ben sintetizzate da J. Coleman Kitchen, *Zaire and Israel*, cit., 1-8, che registra l'evoluzione dei rapporti fra Zaire e Israele e le conseguenti reazioni internazionali in una cronaca puntuale a partire dal novembre 1981 fino al marzo 1983.

⁴³ *Idem*, 2-3.

Nel marzo 1977, il Front National de Libération du Congo (FNLC), un gruppo armato che faceva capo a forze militari katanghesi espatriate in Angola dopo la sconfitta del progetto secessionista di Tshombé nel decennio precedente, tentò un assalto alla provincia dello Shaba (già Katanga), con lo scopo di impadronirsi della città mineraria più importante del paese, Kolwezi, e di innescare così il crollo del regime di Mobutu. Per quasi tre mesi, circa 2000 soldati 'ribelli' riuscirono a tenere in scacco le FAZ (Forze Armate dello Zaire). Solo l'intervento esterno, organizzato dalla Francia di Giscard D'Estaing, con il *placet*, pur condizionato, dell'amministrazione Carter e con il sostegno materiale del Marocco, che fornì truppe, e dell'Egitto, che mise a disposizione alcuni piloti, evitò la débâcle. Un anno dopo, un nuovo tentativo dello stesso gruppo, ancor meglio organizzato, riuscì ad occupare Kolwezi e a minacciare direttamente la tenuta del governo centrale. Per la seconda volta, fu l'intervento della Francia, ora appoggiata direttamente dagli Stati Uniti e dal Belgio, a porre fine all'assedio⁴⁴.

Il regime si salvò ma la sua credibilità, sul piano interno come su quello regionale, ne uscì fortemente compromessa: la disfatta militare delle FAZ confermò la necessità di ripensare tutto il sistema di sicurezza zairese, ricorrendo a risorse di cui il governo di Kinshasa non poteva disporre in modo autonomo. Nel contempo, l'accordo con l'Angola di Neto per la rinuncia a ogni reciproca interferenza, pur rappresentando uno sviluppo positivo sul piano bilaterale, riusciva solo a congelare tensioni senza risolverle e lo Zaire, negli anni successivi, avrebbe continuato a rappresentare una spina nel fianco per Luanda⁴⁵.

Questi eventi politico-militari avevano reso evidente la dipendenza dello Zaire da alleati occidentali, come la Francia, il Belgio e gli Stati Uniti, ma confermarono, al tempo stesso, la disponibilità di alcuni governi africani, quello marocchino ed egiziano in particolare, a sostenere il regime di Mobutu. In prospettiva, quindi, non poteva escludersi un riavvicinamento a Israele, che fino al 1973 aveva svolto un ruolo di primaria importanza nel campo dell'assistenza militare, alla quale Mobutu aveva dovuto rinunciare in nome di obiettivi che, alla fine degli anni Settanta, non apparivano più così importanti come in passato. L'evoluzione dei rapporti fra Egitto e Israele e la firma degli accordi di Camp David, nonché l'impegno di Israele a porre fine all'occupazione di parte del territorio egiziano, offrirono così a Mobutu l'occasione di utilizzare la stessa retorica che aveva accompagnato la rottura delle relazioni con Israele, nell'ottobre del 1973, per avviare il processo che nell'arco di qualche mese avrebbe portato lo Zaire, primo paese africano, a riannodarle.

Per cogliere la portata di quella decisione e i risultati che ne sarebbero potuti derivare, occorre di nuovo accostare, al piano della sicurezza interna ed esterna dello Zaire di fine anni Settanta, il quadro politico-economico che caratterizzava il paese in quel periodo: le dimensioni economica, politica e di sicurezza erano collegate fra loro e tenute insieme dalla capacità di Mobutu di sfruttare i rapporti internazionali per mantenersi saldo al potere.

⁴⁴ Cfr. fra gli altri, F. Boussaid, *Brothers in Arms. Morocco's Military Intervention in Support of Mobutu of Zaire during the 1977 and 1978 Shaba Crises*, in *The International History Review*, No. 1, 2020, 185-202: l'analisi è particolarmente interessante perché richiama le ragioni storiche dell'appoggio di re Hassan a Mobutu e indaga sui rapporti fra Paesi arabi e africani non solo sullo sfondo della guerra fredda; N.K. Powell, cit., 71-83; Id., *The Cuba of the West? France's Cold War in Zaire*, in *Journal of Cold War Studies*, No. 2, 2016, 64-96.

⁴⁵ «Zairian President Mobutu Sese Seko, since coming to power in 1965, has demonstrated a record of support to US regional policy second to none in Africa»: così un'Intelligence Estimate della CIA del novembre 1986: CREST, GCR, NIE 65-86W, «Zaire: Prospects for the Mobutu Regime», Nov. 1, 1986, <https://www.cia.gov/readingroom/search/sit e/RDP-90T00155R001200110002-7>. Cfr. M.S. Rognoni, *Sullo «Stato estrattivo»: il Congo-Zaire degli anni Ottanta nelle carte della CIA*, in *Rivista Italiana di Storia Internazionale*, No. 1, 2023, 114.

Il fallimento degli esperimenti di nazionalismo economico dei primi anni Settanta, aggravato dalla brusca caduta del prezzo del rame (vitale per lo Zaire) tra il 1974 e il 1975, aveva portato il paese a un crescente debito pubblico e a un rischio molto concreto di insolvenza. Di conseguenza, nel marzo 1976, Mobutu – tra i primi in Africa a compiere tale passo – dovette negoziare con il Fondo Monetario Internazionale (FMI), ottenendo un prestito di 47 milioni di dollari, in cambio della svalutazione del 42% della moneta nazionale e di un severo taglio alla spesa pubblica. Si apriva così la lunga serie di negoziati tra Kinshasa e le Istituzioni finanziarie internazionali (IFI); venne creato un Gruppo consultivo *ad hoc* per lo Zaire che mise di fatto sotto tutela i vertici della Banca centrale, del ministero delle Finanze e del dipartimento delle Dogane zairesi. Dietro ciò che poteva apparire come un’abdicazione ai propri poteri sovrani, Mobutu, rovesciando le scelte dei primi anni di governo improntate al nazionalismo economico e all’“autenticità”, coglieva l’obiettivo ben sintetizzato in un memorandum della CIA del giugno 1980: «Accettando che poteri stranieri [*foreign powers*] assumano ruoli centrali nell’affrontare i maggiori problemi dello Zaire, Mobutu ottiene spazio di manovra e collega il Belgio, la Francia e gli Stati Uniti alla sua stessa sopravvivenza»⁴⁶.

La carta israeliana rientra dunque in gioco, non solo per gli attesi vantaggi sul piano della ripresa della cooperazione, ove più era avvertita come necessaria, quello della difesa, ma anche perché nella nuova possibile triangolazione Israele-Zaire-Stati Uniti, aperta dalla ripresa delle relazioni diplomatiche fra Kinshasa e Tel Aviv, tutti e tre gli attori intravidero spazi di azione promettenti. In questo quadro acquistano particolare rilevanza alcune delle trasformazioni che segnarono la fine del 1979 e i primi anni Ottanta, sullo sfondo del passaggio dall’amministrazione Carter a quella di Reagan: in Africa, gli esiti della guerra dell’Ogaden; in Asia, la rivoluzione khomeinista in Iran e, di poco successiva, l’invasione sovietica dell’Afghanistan; in Europa, l’avvio del governo conservatore di Margaret Thatcher nel maggio 1979 e, due anni dopo, l’ingresso all’Eliseo del socialista François Mitterrand, a rappresentare per molti aspetti un’inattesa continuità per la politica africana della Francia.

Nella prospettiva israeliana, la riapertura della sede diplomatica dello Zaire a Tel Aviv – seguita a *rumors* di una possibile collocazione a Gerusalemme, opzione presto sconfessata da Kinshasa proprio per non incorrere negli strali dei Paesi arabi – segnava la fine dell’isolamento diplomatico dal continente africano. Si sperava in scelte analoghe da parte di altri governi. L’effetto di *trend setter*⁴⁷, che si era probabilmente manifestato nell’ottobre del 1973, non funzionò però allo stesso modo nove anni dopo. Lo Zaire restava strategico per posizione e risorse umane e naturali, ma la sua rispettabilità agli occhi dei Paesi ‘fratelli’ si era decisamente ridimensionata: l’uscita di Israele dall’isolamento diplomatico seguito alla guerra del 1973, come divenne presto evidente, non sarebbe passato da Kinshasa.

Il ritorno a relazioni ufficiali con lo Zaire avrebbe però permesso a Israele di aggiungere quell’elemento al suo dialogo con gli Stati Uniti, cogliendo un obiettivo perseguito fin dai primi anni Sessanta⁴⁸

⁴⁶ CREST, GCR, Interagency Intelligence Memo, «Zaire: Is It Reformable?», June 1, 1980, 1, <https://www.cia.gov/read-ingroom/document/cia-rdp97s00289r000100190004-5>. Cfr. C. Young, T. Turner, *The Rise and Decline of the Zairian State*, Madison, University of Wisconsin Press, 1985, 71-74; L. Ndikumana, J.K. Boyce, *Congo’s Odious Debt*, cit., 209-212; T. Callaghy, *Africa’s Debt Crisis*, in *Journal of International Affairs*, No. 1, 1984, 65-66; W. Reno, *Sovereignty and Personal Rule in Zaire*, in *African Studies Quarterly*, No. 3, 1997, 39-64;

⁴⁷ Bustin usa questa espressione con riferimento all’eco prodotta dalla dichiarazione di Mobutu all’Assemblea generale dell’ONU il 4 ottobre 1973: E. Bustin, *The Foreign Policy of the Republic of Zaire*, cit., 71.

⁴⁸ Su questa prima fase cfr. Z. Levey, *Israel’s Involvement in the Congo, 1958-1968*, cit., 24: «Israel considered both closer ties with the Congo and support of US policy toward the Adoula government the means to achieve a strategic dialogue with Washington over Africa, and the Foreign Ministry termed military assistance to the Congo ‘an extraordinary opportunity for cooperation with the United States’».

e ridimensionato a seguito della svolta del 1973: offrendo *know-how* e assistenza militare, Tel Aviv contribuiva infatti a garantire la tenuta di un regime che Washington non voleva o non poteva sostenere in modo altrettanto disinvolto, vista l'attenzione del Congresso e di parte dell'opinione pubblica alla questione del rispetto dei diritti umani e delle regole democratiche, del tutto disatteso dal governo Mobutu⁴⁹.

Nel novembre 1980, un anno prima del riavvicinamento ad Israele, avviato dalla visita di Sharon a Kinshasa, tredici parlamentari manifestarono pubblicamente il loro dissenso nei confronti del “Presidente-Fondatore”: con una lunga lettera chiesero la fine del partito unico e un profondo rinnovamento della *governance* nazionale. Condannati e poi amnistiati, avrebbero dato vita nel 1982 all'Unione per la Democrazia e il Progresso Sociale (UDPS), destinata a diventare una delle principali forze politiche del paese. L'opposizione interna a Mobutu, debole e poco coesa, rimase tuttavia a lungo marginalizzata anche a causa del sostegno economico internazionale, che – con l'avallo della Banca Mondiale e del FMI – mirava a garantire la stabilità del paese identificandola, di fatto, con la sopravvivenza del regime⁵⁰.

5. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Tra il 1980 e il 1983, nonostante gli elementi di crisi economica e finanziaria già ricordati, Mobutu continuò a perseguire un ruolo regionale e internazionale di primo piano. Archivate le velleità panafricane dei primi anni di governo, ma sempre capace di cogliere il passo delle trasformazioni globali, puntò a sfruttare a fondo le rinnovate logiche della Guerra fredda declinate dalla nuova amministrazione statunitense per proporsene come interprete di spicco in Africa e per costruire, su questa base, la propria inamovibilità per molti anni a venire.

Da qui il primato fra i leader africani nel ricucire con Israele, che, va detto, non era però lo stesso paese di dieci anni prima: la pace con l'Egitto – per altro sconfessata dalla maggioranza dei governi arabi come un tradimento alla loro stessa unità – sanava una ferita alla sovranità e all'indipendenza africana, ma ne mostrava altre, considerando, in particolare, il rapporto sempre più stretto che Israele era andato costruendo con il Sudafrica degli anni più bui dell'*apartheid*⁵¹. D'altra parte, che Mobutu avesse anteposto alla solidarietà panafricana i propri interessi sia politici sia economici era chiaro da tempo.

Alla fase terzomondista che aveva contraddistinto alcune delle sue scelte fra la fine degli anni Sessanta e i primi Settanta, con la rottura con Israele nel 1973 e una certa presa di distanza dagli Stati Uniti (più retorica che reale) fino al 1975⁵² quali scelte salienti, era seguita, fin dal 1976⁵³, una nuova stagione

⁴⁹ Sui passaggi relativi alla controversa approvazione dell'assistenza militare allo Zaire da parte del Congresso statunitense tra il 1977 e il 1979, cfr. ad es. FRUS, 1977-1981, vol. XVII, Part 2, *Sub-Saharan Africa*, doc. 117. Cfr. R. Jones, *Zaire. Reappraising US Policy*, in *Africa Report*, Africa-America Institute, Nov-Dec. 1979, 22-26.

⁵⁰ https://www.radiookapi.net/sites/default/files/2017-02/lettre_des_13_parlementaires.pdf. Cfr. I. Ndaywel è Nziem, *Du Congo des rébellions au Zaire des pillages*, in *Cahier d'études africaines*, 38, 1998, 425-426; B. N'Sefu Lumanu-Mulenda, *Les révisions constitutionnelles au Zaire*, cit., 52-53; CREST, GCR, Report, «Zaire: A Look at a Post-Mobutu Regime», Sept. 1, 1983, 3, <https://www.cia.gov/readingroom/document/cia-rdp84s00897r000100050003-0>. Vedi anche M.S. Rognoni, *Sullo Stato estrattivo*, cit., 114-115.

⁵¹ Sulle relazioni fra Sudafrica e Israele, secondo le diverse prospettive analitiche, la letteratura è molto ampia. Un quadro sintetico ma utile è presentato da M.B. Rapanyane, *Consistency and Inconsistency in the Foreign Policy of the Republic of South Africa towards Israel*, in *Journal of Public Affairs*, Suppl. 1, 2022, 1-4. Cfr. anche J.J. McTague, *Israel and South Africa: A Comparison of Policies*, in *Journal of Palestine Studies*, No. 3, 1985, 101-109, una prospettiva storica su elementi comuni fra le due realtà politiche analizzate nel loro divenire alla metà degli anni Ottanta.

⁵² Fra gli altri contributi, cfr. G. Lott, *East-West and West-West Competition in the Great Lakes Region, 1975-85*, in *Cold War History*, No. 4, 2019, 523-526.

⁵³ Emblematica la conversazione fra Mobutu e il segretario di stato Henry Kissinger nell'aprile del 1976: FRUS, 1969-

per la politica mobutista, ora legata alla necessità di far fronte alla crisi economica e di lì a poco anche a quella militare (nel 1977 e nel 1978, con le due crisi dello Shaba). Nel 1976, con l'ingresso del FMI nella pianificazione e gestione economica dello Zaire, si avviò il braccio di ferro destinato a prolungarsi per oltre un decennio, tra promesse di riforme interne ed erogazione di aiuti e di investimenti da parte delle stesse IFI e di grandi gruppi privati, soprattutto occidentali.

Per tutta la durata dell'amministrazione Carter, la percezione della "impresentabilità" di Mobutu in termini di garanzie democratiche e rispetto dei diritti umani si alternò alla convinzione – tratto distintivo, peraltro, di gran parte della politica africana degli Stati Uniti a partire dagli anni Sessanta – di non poter rinunciare alla stabilità garantita da Mobutu in Africa centrale.

Il processo di pace fra Egitto e Israele, che si inserì cronologicamente tra la seconda metà della presidenza Carter e l'avvio della nuova amministrazione repubblicana, offrì a Mobutu l'occasione per giustificare la ripresa di rapporti ufficiali con Israele e per ricavarne, di nuovo, il massimo vantaggio possibile. L'elezione di Ronald Reagan alla Casa Bianca, infatti, inaugurò una nuova fase delle relazioni internazionali con riflessi importanti per il continente africano e, per Mobutu, rappresentò un'opportunità da cogliere, di cui la riapertura a Israele fu parte significativa.

Impermeabile alle critiche di connivenza con un governo a sua volta alleato del Sudafrica dell'*apartheid*, Mobutu rispose nei fatti ai suoi detrattori interni ed esterni, aderendo pienamente al ruolo attribuitogli dalla nuova amministrazione a Washington, ma senza abdicare ai propri obiettivi regionali: il sostegno a Jonas Savimbi, nel delicato contesto della guerra civile angolana, sarebbe rimasto una costante della politica regionale di Mobutu anche oltre gli anni Ottanta e una delle ragioni che gli avrebbero valso il supporto statunitense fino al 1991⁵⁴. Allo stesso modo, l'aiuto offerto a Hissène Habré in Chad, nel 1983, serviva al doppio scopo di ostacolare i disegni libici in quella parte del continente e di avallare, nel contempo, la tesi di un'azione di destabilizzazione insieme libica e sovietica rispetto alla quale lo Zaire confermava la propria funzione di garante della stabilità, auspicata sia da Washington sia da Parigi. Anche in questo caso, poi, l'assistenza militare fornita a Habré veniva usata come contropartita per ottenere nuovi aiuti, in particolare dall'amministrazione Reagan⁵⁵.

Stati Uniti e Israele, dunque, cui – come osservò un memorandum della CIA di fine 1980 – va aggiunta la Francia, a completare la rete diplomatica che Mobutu seppe mantenere a difesa del proprio regime: l'8 e il 9 novembre 1982, nello stesso anno della riapertura delle relazioni con Israele, Kinshasa ospitò il nono *summit* franco-africano, su esplicita richiesta del neoeletto Mitterrand⁵⁶. Quattordici governi africani declinarono l'invito esteso a tutto il continente, tra cui l'Algeria, che pure in quel periodo manteneva buone relazioni con Parigi: l'ospitalità di Kinshasa non poteva essere accolta dal governo di Algeri a pochi mesi dalla ripresa delle relazioni ufficiali fra Zaire e Israele. A fronte

1976, vol. E-6, doc. 294. Per una *overview* della Defence Intelligence Agency statunitense sullo Zaire fino al 1991, generale ma significativa per molti aspetti messi in rilievo, cfr. <https://www.dia.mil/FOIA/FOIA-Electronic-Reading-Room/FileId/161350/>.

⁵⁴ S. Odinga, «*The Privileged Friendship*»: Reassessing the Central Intelligence Agency Operation at Zaire's Kamina Airbase, in *Diplomacy & Statecraft*, No. 4, 2018, 692-715.

⁵⁵ Il governo dello Zaire nel 1983 inviò tra i 1500 e i 1800 uomini a protezione della capitale N'Djamena e del contestato governo di Habré. «In pressing for greater military assistance, Mobutu may stress that Kinshasa needs to be compensated for the military and financial resources it is expending in Chad at a time when Zaire is trying to cope with severe budgetary problems»: CREST, GCR, memo, «Zaire: President Mobutu's Visit», July 28, 1983, <https://www.cia.gov/readingroom/document/cia-rdp85t00287r000402030001-4, 2>.

⁵⁶ Cfr. https://www.cia.gov/readingroom/docs/DOC_0000400847.pd.

dell'assenza algerina, il *summit* registrò però un alto numero di partecipanti, riunendo 37 fra capi di stato e ministri.

Nel 1982, il riavvicinamento a Israele rappresentò per Mobutu il definitivo abbandono dell'opzione panafricanista per assecondare le logiche della contrapposizione bipolare e per scavare spazi di manovra autonoma anche nelle pieghe delle rivalità interne allo stesso blocco occidentale. D'altra parte, la possibilità che il conflitto mediorientale e la questione palestinese potessero servire da collante per il continente, se si era manifestata, pur con molte tensioni e contraddizioni, tra l'estate e l'autunno del 1973, aveva ormai lasciato spazio ai prevalenti interessi nazionali: Israele tornava ad essere un interlocutore da coltivare – o da ignorare – in sé, non solo in relazione ai più ampi problemi politici legati alla sua presenza, ai suoi comportamenti sul piano regionale e alle sue relazioni conflittuali con il mondo arabo e con il popolo palestinese.

8 • 1 • 2026



R ECENSIONI

Chiara Migliori, Monica Macchi, Recensione. Elena Testi; *Genesis: soldi, crimine, impunità. Storia dell'estrema destra israeliana*, Feltrinelli, 2026

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

8 • 1 • 2026



**Recensione. Elena Testi, Genesis: Soldi,
crimine, impunità. Storia dell'estrema
destra israeliana, Feltrinelli, 2026**

Chiara Migliori, Monica Macchi

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Recensioni

RECENSIONE. ELENA TESTI, *GENESI: SOLDI, CRIMINE, IMPUNITÀ. STORIA DELL'ESTREMA DESTRA ISRAELIANA*, FELTRINELLI, 2026REVIEW. ELENA TESTI, *GENESI: SOLDI, CRIMINE, IMPUNITÀ. STORIA DELL'ESTREMA DESTRA ISRAELIANA*, FELTRINELLI, 2026

Chiara Migliori e Monica Macchi *

«Gaza è distrutta. Il numero dei morti sfiora i settantamila. [...] Ci vorranno ancora mesi per arrivare a un cessate il fuoco a Gaza e alla liberazione di tutti gli ostaggi, mentre Smotrich lavora per realizzare la Grande Israele con l'appoggio di Itamar Ben-Gvir»¹. Queste sono le parole con cui Elena Testi conclude *Genesis: Soldi, crimine, impunità. Storia dell'estrema destra israeliana*. Il sottotitolo elenca i fili conduttori di questo importante testo ricco di nomi, luoghi e particolari storici estremamente accurati, che non intende ripercorrere tappe, episodi o accordi internazionali quanto piuttosto ripercorrere e analizzare la formazione, crescita e consolidamento della destra israeliana.

Il 10 ottobre 2025, il cessate il fuoco è stato finalmente annunciato, ma da quella data ad aprile 2026, gli attacchi, sebbene in misura minore, sono proseguiti, e hanno portato alla morte di 700 palestinesi e 4 israeliani. Le vittime palestinesi vanno così ad aggiungersi alle 75.200 che, secondo un recente studio di *The Lancet Global Health*, hanno subito una morte violenta direttamente collegata al conflitto. Di questi, il 56% erano donne, minori e anziani oltre i 64 anni. E al conteggio occorre aggiungere anche le circa 16.000 morti cosiddette non violente, ma sempre riconducibili al conflitto; quelle causate, per esempio, da malnutrizione e mancato accesso a cure fondamentali².

Nel novembre 2024, la Corte penale internazionale dell'Aia ha emesso un mandato di arresto nei confronti di Benjamin Netanyahu e del suo ex ministro della difesa, Yoav Gallant, per crimini di guerra e crimini contro l'umanità. Poco meno di due anni dopo, nell'aprile del 2026, mentre la furia di Israele sembra essersi parzialmente diretta verso l'Iran, il 77% della popolazione di Gaza si trova ancora in condizioni critiche, senza accesso a infrastrutture né aiuti umanitari, senza una casa e circondata dalle macerie del proprio paese.

* Chiara Migliori è stata ricercatrice in sociologia presso la Freie Universität Berlin e l'Università degli Studi di Bergamo. È autrice di *Religious Rhetoric in U.S. Right-Wing Politics: Donald Trump, Intergroup Threat, and Nationalism*, Palgrave, 2022 e *Il Paese di Dio. Religione, Società e Politica negli Stati Uniti*, Biblion Edizioni, 2023. Monica Macchi si occupa di didattica del cinema, fa parte del collettivo che organizza e promuove il Nazra Palestine Short Film Festival ed è autrice di *I dannati della Terra Santa. Sionismo e colonizzazione israeliana nel cinema militante*, Durango Editore, 2022. Il testo è stato referato internamente a cura della Direzione. mncmch@gmail.com e chiaramigliori88@gmail.com.

¹ E. Testi, *Genesis: Soldi, crimine, impunità. Storia dell'estrema destra israeliana*, Feltrinelli, 2026, 358-360.

² AA. VV., *Violent and non-violent death tolls for the Gaza conflict: new primary evidence from a population-representative field survey*, in *The Lancet Global Health*, No. 4, 2026, 552-559.



L'evento che ha scatenato questo genocidio viene ricordato da Testi in apertura del suo volume, nel capitolo emblematicamente intitolato "Armageddon": il 7 ottobre 2023, Hamas ha attaccato il festival musicale Supernova nel deserto del Negev, a sud di Israele, uccidendo 378 israeliani e rapendone altri 44. Da qui, il meticoloso lavoro dell'autrice si snoda attraverso venti capitoli intrisi di persone, storie, eventi e documenti raccolti in anni di ricerca e lavoro come reporter nel cuore pulsante del conflitto tra Palestina e Israele. Grazie all'accuratezza del lavoro reportistico-narrativo condotto dall'autrice, *Genesis* si inserisce a pieno titolo nella recente bibliografia del conflitto tra Palestina e Israele, accanto a lavori come *The Hundred Years' War on Palestine* di Rashid Khalidi e *The Ethnic Cleansing of Palestine* di Ilan Pappé, ma anche *Lords of the Land*, di Idith Zertal e Akiva Eldar, e *Against Our Better Judgement* di Alison Weir.

L'autrice, però, non intende solo ripercorrere le tappe fondamentali di questa guerra, gli episodi tragici e violenti e gli accordi internazionali che nel corso della seconda metà del ventesimo secolo hanno visto attori esterni cercare di imporre una pace forzata su quei territori. Testi ha infatti deciso di puntare lo sguardo sulle altre forze che, nel corso dei decenni, si sono mosse in parallelo agli eventi noti ai più, e l'ha fatto creando un reportage ricco di nomi, luoghi e particolari storici, che ripercorre la formazione, crescita e consolidamento della destra israeliana.

I nomi che popolano *Genesis* sono i più noti, Benjamin Netanyahu e Ariel Sharon, Yasser Arafat, Menachem Begin, e dall'altra parte dell'oceano Atlantico Bill Clinton, Joe Biden, Barack Obama. Ma veniamo anche a conoscenza di figure che non trapelano spesso dalle pagine dei giornali occidentali, come Itamar Ben-Gvir, Bezalel Smotrich, Bentzi Gopstein, Daniella Weiss e Meir Kahane e, sempre negli Stati Uniti, la famiglia Falic e Bob Vander Plaats.

Su tutto, aleggia il termine "sionismo", così come declinato dal governo Netanyahu e in particolare dai due ministri Ben Gvir e Smotrich, di cui vengono analizzate le rispettive parabole politiche, per mostrare come figure a lungo considerate marginali siano progressivamente entrate al centro della politica israeliana. Smotrich, che Daniel Blatman su *Haaretz* nel 2017 paragonava provocatoriamente a Himmler, viene presentato come il teorico di un progetto nazionalista fondato sull'espansione territoriale e sul definitivo superamento della prospettiva dei due stati. Ben-Gvir, invece, viene descritto come erede politico di Meir Kahane e interprete di una visione apertamente etnoreligiosa dello stato israeliano.

Nella prima parte del volume, Testi ripercorre le figure e gli ideali che hanno portato alla sempre più massiccia colonizzazione dei territori palestinesi a partire dalle prime decadi del Novecento, iniziando con l'Aliyah Bet, l'immigrazione clandestina degli ebrei verso quelli che erano all'epoca territori controllati dal Mandato britannico. Non tutto si svolgeva però esclusivamente in Palestina, come viene narrato nel capitolo "Il santo", che narra la storia di Meir Kahane, o Michael King, ebreo ortodosso nato a Brooklyn, giornalista, spia e rabbino, che proprio negli Stati Uniti fonda la Jewish Defense League e addestra al combattimento giovani ebrei ortodossi all'interno del suo Camp Jebel.

"Terra promessa" conduce i lettori lungo la parabola di Kahane, che emigra in Israele all'inizio degli anni Settanta per fondare il suo partito, il Kach. «Le sue giornate erano scandite dallo studio dei testi sacri, dalla lotta politica e dalle incursioni costanti nei territori della Cisgiordania»³. Ma la colonizzazione non procede sempre indisturbata e gli accordi di Camp David del 1978 stabiliscono il graduale ritiro delle forze armate israeliane da Gaza e Cisgiordania e l'evacuazione di alcuni recenti insediamenti da

³ E. Testi, *Genesis*, cit., 101.

parte dei coloni. I decenni successivi sono costellati da azioni di protesta da parte dei coloni israeliani che si rifiutavano di abbandonare gli insediamenti, barricandosi negli edifici per resistere all'arrivo dei bulldozer.

Il Piano di disimpegno unilaterale, firmato da Sharon nel 2004 e attuato l'anno successivo, funziona da catalizzatore di ulteriori occupazioni e proteste, che culminano nella presa del Palm Beach Hotel a Gaza, guidata da Itamar Ben-Gvir e sua moglie Ayala e altri estremisti come Baruch Marzel del Fronte Nazionale Ebraico.

Migliaia di coloni sfidano l'ordine di lasciare gli insediamenti del governo israeliano. È il 15 agosto 2005. L'esercito è pronto a evacuare con la forza chi si oppone a lasciare la Striscia. [...] Nella Striscia Israele ha inviato oltre cinquantamila dei suoi uomini e delle sue donne. Una volta portati fuori i cinquemila coloni rimasti demoliranno i millecinquecento edifici. I palestinesi hanno schierato settemilacinquecento agenti per evitare attacchi agli ebrei dalle fazioni estremiste arabe⁴.

Il rifiuto alle imposizioni del disimpegno non si manifesta solo in occupazioni e barricate. Come narrava Daniella Weiss, definita “la nonna dei coloni”, fondatrice dell'organizzazione Nachala per promuovere la creazione di nuovi insediamenti in Giudea e Samaria, ovvero la Cisgiordania, «il meccanismo era quello sperimentato a Kedumim: piantare una tenda, poi spostarsi in una base militare o farne costruire una per motivi di sicurezza. Infine, aspettare l'approvazione dell'esercito israeliano»⁵.

Nata con l'obiettivo di promuovere la creazione di nuovi insediamenti in Giudea e Samaria, ovvero la Cisgiordania, da parte di giovani coloni, Nachala non è l'unica organizzazione che promuove gli sforzi nazionalisti degli estremisti. A questa si aggiungono Regavim, Hebron Fund e anche Lehava, che promuove la purezza razziale e ha come obiettivo quello di vietare la commistione tra ebrei e gentili. La maggior parte di queste organizzazioni, spiega Testi, è collegata al Central Fund of Israel, organizzazione statunitense non a scopo di lucro, che negli anni ha inviato centinaia di milioni di dollari in donazioni a Israele.

Il resoconto continua a snodarsi tra Israele, Palestina e Stati Uniti, e segue l'ingente flusso di capitali che dall'Occidente è giunto nelle tasche dei coloni israeliani per sostenere il sogno di *Eretz Yisrael*, la Grande Israele. In questo quadro assumono particolare importanza proprio gli Stati Uniti, non solo come alleato politico e militare di Israele, ma come spazio di elaborazione e finanziamento del progetto coloniale. Uno dei capitoli più significativi del volume si intitola infatti “Segui i soldi” e ricostruisce, attraverso una notevole quantità di dati e fonti, il sistema di finanziamento internazionale che negli anni ha sostenuto il movimento dei coloni israeliani, approfittando dei meccanismi fiscali statunitensi e della rete di organizzazioni non profit legate all'evangelicalismo americano, che permettono anonimato ma soprattutto deducibilità dalle tasse.

Testi ripercorre il continuo braccio di ferro tra i primi ministri, che tentavano di assecondare i loro maggiori sostenitori, ovvero gli Stati Uniti, e allo stesso tempo non volevano rischiare di scontentare gli estremisti, e chi premeva dall'interno per eliminare dal vocabolario politico israeliano il concetto della soluzione dei due stati. Netanyahu e i suoi predecessori hanno una lunga tradizione di assicurare

⁴ *Idem*, 156.

⁵ *Idem*, 174.

ai presidenti stranieri, a segretari di stato e ambasciatori statunitensi che impediranno l'ulteriore colonizzazione della Palestina, per poi scoprire, apparentemente per puro caso, che nottetempo erano nate decine di altri insediamenti.

Seguendo la scia dei suoi predecessori, nel 2017 Donald Trump prosegue nell'arduo compito di sanare i rapporti tra palestinesi e israeliani e lo fa nel suo stile, incontrando Abu Mazen e sperando di emergere vittorioso da quello che considerava un mero incontro d'affari. La trattativa non porta ad alcun risultato effettivo e, l'anno successivo, Trump decide di spostare l'ambasciata statunitense da Tel Aviv a Gerusalemme, lanciando un chiaro messaggio ai palestinesi: gli Stati Uniti rimarranno sempre ed esclusivamente a fianco di Israele.

A fugare ogni dubbio, l'operazione colonizzatrice continua pressoché indisturbata:

I palestinesi conoscono lo schema degli estremisti. È sempre lo stesso: un avamposto di coloni si stabilisce nelle vicinanze. Iniziano le aggressioni, che si intensificano nei mesi a seguire. I coloni entrano ripetutamente nel villaggio che prendono di mira. Sequestrano terreni agricoli e, se necessario, danneggiano gli impianti idrici. Quando la tensione è alta, chiedono l'intervento dell'esercito e della polizia. [...] Alla fine, la comunità, stremata, lascia la terra e diventa esule⁶.

Ma l'estrema destra non si limita al lavoro locale e negli anni riesce finalmente a ottenere seggi in parlamento. Cruciale per questo successo, oltre alla perseveranza delle figure che vengono presentate nel libro, è stato il lavoro di persone molto vicine a Netanyahu. Come mostrano i capitoli "Questione di immagine" ed "Egemonia", fino a pochi anni fa, il primo ministro si rifiutava di farsi fotografare insieme a personaggi come Ben-Gvir, per timore che la sua reputazione venisse infangata dalla vicinanza con l'estremista.

Nel 2022, però, lo stesso Ben-Gvir ottiene il ministero della sicurezza nazionale. Dalla sua residenza quasi permanente a Miami, è stato proprio Yair Netanyahu, figlio di Benjamin, tramite astute campagne su X, a fare sì che le posizioni dell'estrema destra israeliana diventassero sempre più mainstream.

La storia di Testi racconta esattamente questo: come le figure più violente e razziste del movimento colonizzatore israeliano siano riuscite a farsi strada all'interno del governo e abbiano ricevuto legittimazione per le proprie azioni. È qui che *Genesi* colpisce davvero: nel ricondurre ciò che vediamo oggi a una traiettoria precisa, fatta di scelte, alleanze e complicità. Il suo merito più grande è restituire responsabilità, una per una, senza lasciare spazio ad ambiguità.

E se in queste pagine trovano naturalmente spazio figure note, come l'attuale primo ministro di Israele ormai in carica da quasi vent'anni, il punto di forza di *Genesi* è lo sguardo storico sulla galassia di attori politici, rabbini, estremisti, gruppi di interesse e partiti minori, che hanno contribuito a tessere la storia dello stato e hanno operato per decenni affinché l'estremismo e la violenza colonizzatrice diventassero la normalità e il *modus operandi* del governo.

Genesi ci porta alla scoperta di una colonizzazione portata avanti senza sosta, un insediamento alla volta, con violenza e tenacia, spinta dalle idee di ebrei ortodossi e strateghi politici attivi già nella prima parte del secolo. Ci mette a parte delle idee e attività di chi ha dedicato la propria vita al rapporto pericoloso tra religione e politica per giustificare con la fede le proprie ambizioni etnocentriche e nazionaliste.

⁶ *Idem*, 328-329.

Ma ci mostra anche come Meir Kahane, Baruch Goldstein, Itamar e Ayala Ben-Gvir non sarebbero forse riusciti a ottenere i propri successi se non fosse stato per la cooperazione della Knesset e il bene-stare del governo.

In questo senso risuona come un monito la frase scritta da Gideon Levy su *Haaretz* nel gennaio 2025: «la guerra del 1948 era per stabilire uno stato ebraico, questa è per stabilire uno stato fascista»⁷.

⁷ G. Levy, “No Innocents in Gaza’: Reflecting on Israel’s First Fascist War”, *Haaretz*, 19 gennaio 2025, <https://www.haaretz.com/opinion/2025-01-19/ty-article-opinion/.premium/no-innocents-in-gaza-israels-first-fascist-war-designed-to-appease-the-far-right/00000194-7b1f-de1b-a9bd-7b5f5b450000>.