

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MESSINA
DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE POLITICHE

**DEMOCRAZIA
TRA CRISI E NUOVE SFIDE**

a cura di
GIUSEPPE BOTTARO



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MESSINA
DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE POLITICHE

DEMOCRAZIA TRA CRISI E NUOVE SFIDE

a cura di
GIUSEPPE BOTTARO

Questa edizione digitale dell'opera è rilasciata con licenza Creative Commons Attribution 4.0 - CC-BY-NC-ND, il cui testo integrale è disponibile all'URL: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



ISBN 979-12-80899-13-2

DOI 10.13129/979-12-80899-13-2

© L'autore per il testo, 2024

© Messina University Press per la presente edizione

Pubblicato da:

Messina University Press

Piazza Pugliatti, 1 - 98121 Messina

Sito web: <https://messinaup.unime.it/>

Prima edizione: settembre 2024

Questo volume è stato sottoposto a un processo di revisione esterno sotto la responsabilità del Comitato editoriale e del Consiglio direttivo della casa editrice. Le opere pubblicate vengono approvate dal Consiglio direttivo sulla base della valutazione del Comitato editoriale e devono essere conformi al Codice etico della casa editrice.

Le edizioni digitali online sono pubblicate in Open Access

su: <https://messinaup-pubblicazioni.unime.it/index.php/mup>

INDICE

<i>Introduzione</i>	
Democrazia tra crisi e nuove sfide GIUSEPPE BOTTARO	15
CAP. I	
DEMOCRAZIE E CRISI DEL GOVERNO RAPPRESENTATIVO	21
Conflitto russo ucraino: quali ripercussioni sulle democrazie europee? GIAN PIO GARRAMONE	23
Un Parlamento “nuovo” per mantenere la sua centralità istituzionale? Taglio dei parlamentari e attività post-covid come stimolo per un’innovazione profonda di un organo sempre fondamentale ELIA AURELI	29
Alla riscoperta della democrazia per un governo della migrazione: l’esperienza dei corridoi umanitari ELENA GIRASELLA	39
Un nuovo sistema elettorale europeo: verso una nuova legittimazione democratica? FRANCESCA POLLICINO	47
CAP. II	
DEMOCRAZIA E CRISI DEL GOVERNO RAPPRESENTATIVO (PARTE SECONDA)	55
Democrazia e educazione: una rilettura dell’opera di John Dewey alla luce della crisi del modello democratico-rappresentativo FRANCESCA A. DI PIETRO	57
La democrazia e i suoi nemici nell’analisi di Sartori. Tra populismo, videopotere e terrorismo LAVINIA DE SANTIS	63

Religione e democrazia in Samuel P. Huntington: elezioni e partiti islamisti a trent'anni dalla «terza ondata» ANDREA CANNIZZO	71
Sovranità in questione: J. Derrida e il paradigma auto-immunitario del politico MARIA TERESA PACILÈ	79
La post-democrazia come crisi strutturale del fraintendimento moderno sulla democrazia antica FILIPPO GIORGIANNI	87
Karl Popper e la società aperta: per una democrazia basata sulla fallibilità EMANUELA GIORGIANNI	95
CAP. III DEMOCRAZIA E CRISI DEL GOVERNO RAPPRESENTATIVO (PARTE TERZA)	103
La Repubblica francese e gli stati di emergenza: una democrazia minacciata TOM BRUMELOT	105
<i>Aut consilio aut ense: Dalla controrivoluzione al progetto paese in Cile</i> NICOLÁS ALBERTO LÓPEZ PÉREZ	115
Alle origini della Democrazia cristiana in Sicilia: tra clandestinità e Liberazione (1941 – 1946) MARCO CARONE	123
Randolfo Pacciardi e la riforma presidenziale. Il movimento Unione Democratica per una Nuova Repubblica EMANUELE DI MURO	131
CAP. IV PARTECIPAZIONE POLITICA E DEMOCRAZIA TRA ETÀ MODERNA E CONTEMPORANEA	141
Religione, socialismo, partecipazione. La sfida democratica di Richard Stafford Cripps DAMIANO LEMBO	143

La democrazia nel popolarismo di Don Sturzo: popolo, pluralismo e centralità della persona VINCENZO PINTAUDI	151
Il cono d'ombra della Rivoluzione Teoria del voto e pratiche elettorali in P. -C. -F. Daunou GIACOMO CARMAGNINI	159
Democrazia e nazionalismo arabo in Siria ed Egitto: baathismo e nasserismo a confronto MAURO PRIMAVERA	167
Da Djerba a Gafsa. La sfida di Gheddafi alla democrazia araba di Habib Bourguiba in Tunisia NANCY DE LEO	175
«Il Golpe di Eltsin». Le reazioni italiane alla crisi istituzionale russa del 1993 EUGENIO ENEA	183
Sviluppo democratico e sistemi elettorali nel panorama italiano: la riforma elettorale del 1882 GIOVANNI GIANNOTTI	193
La cultura politica statunitense; origine e riverberi SILVANO POLI	201
CAP. V PARTECIPAZIONE POLITICA E DEMOCRAZIA TRA ETÀ MODERNA E CONTEMPORANEA (PARTE SECONDA)	211
La democrazia sfidata. Il clientelismo in Sicilia (1947-1963) JACOPO SCIGLIO	213
Semantica storica e politica concettuale dell'antifascismo. L'eclissi dell'anticapitalismo nel discorso antifascista postbellico FRANCESCO CARLONI	221
La democrazia negli enti locali: il ruolo del Pci in Sicilia (1943-1970) SALVATORE PANTANO	229

La debole transizione della democrazia italiana alla fase della globalizzazione neoliberista GIORGIA PANELLA	235
Per una democrazia transnazionale? Le iniziative dell'Intergruppo federalista per la creazione di un sistema elettorale europeo GIULIA IAPICHINO	243
Andreotti e lo spirito costituente: Stato, potere e burocrazia dalla transizione politico-istituzionale alla nascita del centrosinistra (1946-1963) DOMENICO MAZZA	253
CAP. VI DEMOCRAZIA ED ECOSISTEMA DIGITALE	259
Il potere d'opinione delle piattaforme-online: quale ruolo del "regulatory turn" europeo nell'oligopolio informativo digitale? ISABELLA DE VIVO	261
L'influenza dei <i>big data</i> sui processi democratici: la tutela del diritto alla privacy e del diritto alla protezione dei dati personali DARIO FIOCCO	269
La Democrazia nell'Era delle Piattaforme Digitali tra Profilazione e Personalizzazione dei contenuti. Il Paradosso dell'Inconsapevolezza LUDOVICA SPOSINI	277
Le tecnologie di riconoscimento facciale: una chiave di lettura del rapporto tra le dimensioni della sicurezza e l'ordinamento costituzionale italiano LORENZO SOTTILE	285
CAPITOLO VII DEMOCRAZIA ED ECOSISTEMA DIGITALE (PARTE SECONDA)	293
Democrazia, Partecipazione amministrativa e digitalizzazione: analisi sulla conformità delle c.d. nuove tecnologie ai principi che informano l'azione pubblica EMANUELE FIORE	295

Pubbliche amministrazioni e intelligenza artificiale: la compatibilità dell’algoritmo con i principi democratici di imparzialità e buon andamento CARLO PIPARO	303
CAP. VIII DEMOCRAZIA, AMBIENTE, ECOSOSTENIBILITÀ	311
Il dilemma del prigioniero (climatico): democrazia e ambiente alla prova della crisi climatica PAOLO PINTO	313
Democrazia energetica, innovazione sociale e sviluppo locale: pratiche territoriali della Fondazione di Comunità di Messina GIULIANA CUCINOTTA	321
L’intergenerazionalità come problema di agency. Proposte di soluzione in chiave interdisciplinare CHRISTIAN D’ORAZI	333
Democrazia ambientale e processi partecipativi: strumenti per risolvere i conflitti ambientali realizzando una <i>Just Ecological Transition</i> . Studio di caso del S.I.N. di Priolo FEDERICO MARIA JELO DI LENTINI	343
La Conferenza delle Parti e la governance climatica globale: tra deficit democratico, egemonia del mercato e istanze partecipative della società civile RAFFAELE ALBANESE	351
<i>Just transition: case-studies</i> dalle comunità energetiche in Italia ERIKA D’ALEO	359
Il deterioramento ambientale come causa di violazione dei diritti sociali: l’attività del Comitato europeo dei diritti sociali DANIELE MUSMECI	369
Le nuove generazioni tra sostenibilità ambientale e partecipazione alla cittadinanza attiva ALESSANDRA SCIERI	377

CAP. IX COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO, INNOVAZIONE, PROCESSI DEMOCRATICI	385
Attivismo prosociale: atti rivendicativi volti alla realizzazione dei principi democratici DAVIDE NICOLOSI	387
Alle origini delle politiche di cooperazione allo sviluppo dell'UE: il ruolo della CEE negli anni Ottanta e il nesso tra sviluppo e democrazia MARIASERENA CANNISTRACI	395
Quale futuro per la “questione” democratica in Cina? Origini, sviluppo e prospettive ASIA MARCANTONI	403
L'impatto del conflitto russo-ucraino sul processo di democratizzazione internazionale ARMANDO SAITTA	411
CAP. X PARITÀ E INCLUSIONE CHE “GENERE” DI DEMOCRAZIA?	425
Inclusione ed eguaglianza nella libertà religiosa FEDERICO LIVOTI	427
Musei e democrazia culturale: tra parità ed inclusione verso l'abbattimento delle barriere sociali CHIARA PARISI	435
Interpretare la democrazia fra concezione liberale e tradizione radicale ORAZIO MARIA GNERRE	441
La magica democrazia: il teatro della città, la città del teatro. Crisi e sfide della fase pandemica CRISTIANA MINASI	451

CAP. XI	
CRISI DELLA SOVRANITÀ E <i>GLOBAL GOVERNANCE</i>	461
La “maledizione della democrazia”: debolezze strutturali e condizioni esogene che hanno portato alla crisi del modello democratico. Il ruolo del fondamentalismo islamico e la minaccia del terrorismo	
EMILY GIOVAZZINO	463
La grande battaglia tra le civiltà	
ALESSANDRO DE SALVO	473
La <i>governance</i> sanitaria globale fra emergenze passate e prospettive future	
ALESSANDRO SEBBIO	481
Cittadinanza e partecipazione nell’Unione europea: verso il consolidamento della democrazia diretta transnazionale?	
ELEONORA IANNARIO	489
CAP. XII	
POPULISMI ED EUROSCETTICISMI NEI PROCESSI DEMOCRATICI	499
Retorica securitaria e uso populista del diritto penale nell’epoca delle passioni tristi: chi dice sicurezza vuole ingannarci?	
VERONICA ROMANO	501
“Strumenti di partecipazione democratica dell’Unione europea: bilancio e prospettive dell’Iniziativa dei cittadini europei”	
LETIZIA SALVO	509
<i>Transitional Justice as a Part of Democratic Transition in Post-Communist Countries</i>	
IULIA IASHCHENKO	519
L’impatto dei Flussi Migratori sulle Democrazie Europee	
ADRIANA CANCELLIERI,	527
I controlimiti e la loro ambivalenza: strumento utile alla democrazia o ai sovranismi?	
ROCCO SCICCHITANO	535
UE e Democrazia: attualità e prospettiva	
GIACOMO D’ARRIGO	543

NOTIZIE SULLE AUTRICI E SUGLI AUTORI

ALBANESE RAFFALE, Dottorando di Ricerca in Scienze Politiche, Università degli Studi di Messina

AURELI ELIA, Dottorando di Ricerca in Studi Giuridici Comparati ed Europei, Università degli Studi di Trento

BOTTARO GIUSEPPE, Ordinario di Storia delle Dottrine Politiche, Università degli Studi di Messina

BRUMELOT TOM, Dottorando di Ricerca in Filosofia, Università degli Studi di Padova

CANCELLIERI ADRIANA, Dottoranda di Ricerca in Scienze Politiche, Università degli Studi di Messina

CANNISTRACI MARIASERENA, Dottoranda di Ricerca in Scienze Politiche, Università degli Studi di Messina

CANNIZZO ANDREA, Dottorando di Ricerca in Scienze Politiche, Università degli Studi di Messina

CARLONI FRANCESCO, Dottorando di Ricerca in Storia dell'Europa, Università degli Studi di Roma La Sapienza

CARMAGNINI GIACOMO, Dottorando di Ricerca in Studi Storici, Università degli Studi di Firenze

CARONE MARCO, Dottorando di Ricerca in Scienze Politiche, Università degli Studi di Messina

CUCINOTTA GIULIANA, Dottoranda di Ricerca in Scienze Politiche, Università degli Studi di Messina

D'ALEO ERIKA, Dottoranda di Ricerca in Scienze Politiche, Università degli Studi di Messina

D'ARRIGO GIACOMO, Dottorando di Ricerca in Scienze Politiche, Università degli Studi di Messina

DE LEO NANCY, Dottoressa di Ricerca in Scienze Politiche, Università degli Studi di Messina.

DE SALVO ALESSANDRO, Dottorando di Ricerca in Scienze Politiche, Università degli Studi di Messina

DE SANTIS LAVINIA, Dottoranda di Ricerca in Scienze Politiche, Università degli Studi di Pisa

DI MURO EMANUELE, Dottorando di Ricerca in Innovazione e Gestione delle Risorse Pubbliche, Università degli Studi del Molise

DE VIVO ISABELLA, Dottoranda di Ricerca in Storia dell'Europa, Università degli Studi di Roma La Sapienza

DI PIETRO FRANCESCA, Dottoranda di Ricerca in Scienze Giuridiche, Università degli Studi di Messina

D'ORAZI CHRISTIAN, Dottorando di Ricerca in Processi di armonizzazione del diritto tra storia e sistema, Università degli Studi di Teramo

ENEA EUGENIO, Dottorando di Ricerca in Scienze Politiche, Università degli Studi di Messina

FIOCCO DARIO, Dottorando di Ricerca in Scienze Politiche, Università degli Studi di Messina

FIGLIANO EMANUELE, Dottorando di Ricerca in Scienze Politiche, Università degli Studi di Messina

GARRAMONE GIAN PIO, Dottorando di Ricerca in Istituzioni e politica, Università Cattolica del Sacro Cuore

GIANNOTTI GIOVANNI, Dottorando di Ricerca in Scienze Politiche, Università degli Studi di Messina

GIORGIANNI EMANUELA, Dottoranda di Ricerca in Scienze umanistiche, Università degli Studi di Messina

GIORGIANNI FILIPPO, Dottorando di Ricerca in Scienze Storiche, archeologiche e filologiche, Università degli Studi di Messina

GIOVAZZINO EMILY, Dottoranda di Ricerca in Diritti, Economie e Culture del Mediterraneo, Università degli Studi di Bari

GIRASELLA ELENA, Dottoressa di Ricerca in Scienze Politiche, Università degli Studi di Messina

GNERRE ORAZIO MARIA, Dottorando di Ricerca in Legalità, Culture Politiche e Democrazia, Università degli Studi di Perugia

IANNARIO ELEONORA, Dottoressa di Ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale, Università degli Studi di Roma La Sapienza

IAPICHINO GIULIA, Dottoressa di Ricerca in Scienze Politiche, Università degli Studi di Messina

IASHCHENKO IULIA, Dottoranda di Ricerca in History of Europe, Università degli Studi di Roma La Sapienza

JELO DI LENTINI FEDERICO MARIA, Dottorando di Ricerca in Scienze Politiche e Sociali, Università degli Studi di Catania

LOPEZ PEREZ NICOLAS ALBERTO, Dottorando di Ricerca in Scienze Giuridiche, Università degli Studi di Salerno

LEMBO DAMIANO, Dottorando di Ricerca in Scienze Politiche, Università degli Studi di Pisa

LIVOTI FEDERICO, Dottorando di Ricerca in Scienze Politiche, Università degli Studi di Messina

MARCANTONI ASIA, Dottoranda di Ricerca in Global Studies, Economy, Society and Law, Università degli Studi di Urbino “Carlo Bo”

MAZZA DOMENICO, Dottore di Ricerca in Scienze Politiche, Università degli Studi di Messina

MUSMECI DANIELE, Dottore di Ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale, Università degli Studi di Roma La Sapienza

MINASI CRISTIANA, Dottoranda di Ricerca in Scienze Cognitive, Università degli Studi di Messina

NICOLOSI DAVIDE, Dottorando di Ricerca in Scienze Umane in processi formativi, modelli teorico-trasformativi e metodi di ricerca applicati al territorio, Università degli Studi di Catania

PACILÈ MARIA TERESA, Dottoressa di Ricerca in Scienze Politiche, Università degli Studi di Messina

PANELLA GIORGIA, Dottoranda di Ricerca in Scienze politiche, Università degli Studi di Messina

PANTANO SALVATORE, Dottore di ricerca in Scienze storiche, archeologiche e filologiche, Università degli Studi di Messina

PARISI CHIARA, Dottoranda di Ricerca in Sostenibilità ambientale e benessere, Università degli Studi di Ferrara

PINTO PAOLO, Dottorando di Ricerca in Scienze Giuridiche Europee ed Internazionali, Università degli Studi di Verona

PINTAUDI VINCENZO, Dottorando di Ricerca in Scienze Politiche, Università degli Studi di Messina

PIPARO CARLO, Dottorando di Ricerca in Research, meetings, congresses, Università degli Studi di Udine

POLI SILVANO, Dottorando di Ricerca in Scienze Politiche, Università degli Studi di Catania

POLLICINO FRANCESCA, Dottoranda di Ricerca in Scienze Politiche, Università degli Studi di Messina

PRIMAVERA MAURO, Dottorando di Ricerca in Istituzioni Politiche, Università Cattolica del Sacro Cuore

ROMANO VERONICA, Dottoressa di ricerca in Human Rights: Evolution, Protection and Limits, Università degli Studi di Palermo

SAITTA ARMANDO, Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato ed internazionale, Università degli Studi di Roma La Sapienza

SALVO LETIZIA, Dottoranda di Ricerca in Scienze Politiche, Università degli Studi di Messina

SEBBIO ALESSANDRO, Dottorando di ricerca in Ordine giuridico ed economico europeo, Università Magna Graecia di Catanzaro

SCICCHITANO ROCCO, Dottorando di Ricerca in Scienze Politiche, Università degli Studi di Messina

SCIERI ALESSANDRA, Dottoranda di ricerca in Processi formativi, modelli teorico-trasformativi e metodi di ricerca applicati al territorio, Università degli Studi di Catania

SCIGLIO JACOPO, Dottore di ricerca in Scienze Politiche, Università degli Studi di Messina

SOTTILE LORENZO, Dottorando di Ricerca in Scienze Politiche, Università degli Studi di Genova

SPOSINI LUDOVICA, Dottoranda di Ricerca in Diritto, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa

GIUSEPPE BOTTARO

Introduzione

Democrazia tra crisi e nuove sfide

Il presente volume raccoglie gli Atti della seconda *Student Conference* del Corso di Dottorato di ricerca in Scienze politiche, dal titolo *Democrazia tra crisi e nuove sfide*, tenutasi presso l'Università di Messina dal 26 al 28 ottobre 2022. All'inizio di questo breve saluto, desidero rivolgere un sincero ringraziamento al Magnifico Rettore e alla Governance dell'Ateneo per aver voluto supportare al meglio l'organizzazione di questa intensa e partecipata Conferenza. In considerazione della buona riuscita dell'edizione dello scorso anno sull'importanza del Mar Mediterraneo nella storia del Continente europeo, i cui Atti sono stati pubblicati a cura della *Messina University Press*, quest'anno abbiamo pensato di sviluppare una tematica estremamente interessante e altrettanto complessa cercando di analizzare, attraverso lo sguardo di una nuova generazione di ricercatori, la crisi della democrazia contemporanea, le nuove sfide ma anche le nuove minacce che la stessa dovrà affrontare nei prossimi decenni.

La democrazia rappresentativa nel mondo occidentale, infatti, sta attraversando una crisi profonda e molti studiosi delle scienze politiche negli ultimi anni hanno cercato di elaborare teorie, dottrine e soluzioni tecnico-costituzionali che permettano ai cittadini di ritrovare quella fiducia nelle istituzioni politiche che sembra essere smarrita. Alcune teorie prevedono, ad esempio, l'inserimento di crescenti elementi di democrazia diretta e partecipativa nei nostri moderni sistemi politici. Altre tendono a consolidare il sistema costituzionale dei pesi e dei contrappesi per contenere al meglio le crescenti spinte demagogiche dei sempre più pericolosi e aggressivi movimenti populistici.

La democrazia dei moderni non è, tuttavia, quella degli antichi. Ai nostri giorni democrazia è una abbreviazione che sta per liberal-democrazia. La democrazia come principio di legittimità è anche l'elemento di continuità che collega il nome greco con la realtà del XXI secolo. Per Benjamin Costant come per Alexis de Tocqueville e John Stuart Mill la sola forma di democrazia compatibile con lo Stato liberale è la democrazia rappresentativa o parlamentare. Sia Stuart Mill che Tocqueville temono la tirannia della maggioranza e la considerano un male dal quale le società democratiche debbono guardarsi. Ma ciò non li convince a rinunciare al governo democratico. Per Tocqueville democrazia significa il governo dove tutti partecipano alla cosa pubblica. Le democrazie, pertanto, ispirandosi all'ideale dell'eguaglianza finiranno per travolgere le società tradizionali fondate sull'ordine gerarchico fisso e

immutabile. Stuart Mill sostiene, inoltre, che la democrazia rappresentativa è la migliore forma di governo perché costituisce la naturale prosecuzione di uno Stato che voglia assicurare ai suoi cittadini il massimo delle libertà.

La democrazia è in sostanza un sistema pluripartitico nel quale la maggioranza espressa in libere elezioni politiche governa nel rispetto dei diritti delle minoranze. Jean-Jacques Rousseau, invece, afferma che chi delega il proprio potere lo perde. A suo giudizio, la sovranità appartiene in modo inalienabile e indivisibile a tutti gli uomini che hanno stretto il patto sociale. Il modello democratico che Rousseau ha in mente è, pertanto, quello dell'antica *polis*, un modello di democrazia diretta che non è, però, possibile applicare a un sistema politico moderno come lo Stato nazionale.

Se è vero, come sostiene Michael Walzer, che la trasformazione operata da Rousseau dell'uomo in cittadino-sovrano costituisce una delle connotazioni moderne della cittadinanza e la collega alla teoria consensuale del potere non è tuttavia sufficiente per farla definire una teoria moderna della democrazia. Infatti, la stessa è priva di una teoria della rappresentanza politica. Pertanto, sostenere che la sovranità appartiene al popolo può non essere un'affermazione esaustiva, perché occorre sempre definire le procedure attraverso le quali la minoranza possa partecipare all'esercizio della sovranità. La Costituzione scritta come strumento di definizione delle forme e dei limiti della sovranità, pertanto, rappresenta il mezzo per definire con maggiore concretezza il potere sovrano e le istituzioni democratiche.

Le Costituzioni scritte dei moderni paesi democratici pongono attraverso le Dichiarazioni dei diritti, i rapporti giuridici fondamentali sotto la protezione dei tribunali mentre lasciano alle istituzioni politiche la possibilità di governare nei limiti della legge fondamentale. Nelle Costituzioni degli Stati realmente democratici si affermano i seguenti basilari concetti: i diritti naturali sono inviolabili, i soggetti dei diritti naturali li dichiarano e li proclamano, questi stessi soggetti si riservano il monopolio della legislazione. Con le Carte dei diritti e con le Costituzioni scritte si estrinseca il moderno costituzionalismo, i cui tre elementi pregnanti risultano essere: l'organizzazione del potere politico in funzione della tutela e garanzia dei diritti fondamentali; il carattere individuale e personale dei diritti; l'istituzione di due livelli di legalità gerarchicamente collegati, la legalità costituzionale e quella ordinaria.

Secondo l'insegnamento di Montesquieu il potere sovrano, nel suo esercizio, va diviso. I diritti di libertà sarebbero conculcati se il potere giudiziario non fosse separato dal potere legislativo e da quello esecutivo. Non soltanto non vi è contraddizione tra unità della sovranità e i limiti e le forme del suo esercizio, ma ancora di più appaiono razionali solamente quelle istituzioni nelle quali l'esercizio del potere sovrano sia suddiviso. Per Montesquieu, in definitiva, il problema fondamentale da risolvere negli Stati moderni è quello di conciliare potere e diritto, o per meglio dire governo e libertà.

Le democrazie rappresentative che hanno offerto per decenni elevate garanzie nel mantenimento dei diritti politici primari dei cittadini, quali l'universalità del

suffragio, la libertà di espressione e di associazione, negli ultimi tempi hanno mostrato sempre più spesso serie difficoltà nel contenere in limiti accettabili la diversa distribuzione delle risorse economiche e sociali quali la ricchezza, lo status, la conoscenza, il reddito, l'istruzione superiore. Nei regimi democratici occidentali del Novecento le norme costituzionali, le leggi e le sentenze delle Corti Costituzionali o Supreme hanno preservato a sufficienza l'eguaglianza formale della rappresentanza politica in base al principio di un uomo, un voto. Ai giorni nostri la democrazia pluralista, che si risolve nella lotta di forti minoranze per impedire che si formi qualsiasi genere di autoritarismo, risulta, invece, piena di lacune e difetti.

La questione politica chiave dell'ultimo decennio sembra essere quella delle eccessive aspettative che i cittadini ripongono rispetto alla forma di governo liberal-democratica. Tutto ciò che nell'analisi politica veniva consentito e spesso giustificato ad altre forme di governo non è adesso più concesso dalle classi medie alla democrazia contemporanea. Gli esponenti politici e gli intellettuali che criticano alla radice l'attuale assetto sistemico, consolidato dalla fine della Seconda Guerra mondiale, partono dalla considerazione, ampiamente condivisa nell'opinione pubblica, secondo cui i cittadini non hanno alcuna parte nei processi decisionali, su come le politiche pubbliche vengono decise e come la *governance* viene effettivamente svolta, sia a livello nazionale sia a livello internazionale, e di conseguenza, non possono e non devono fidarsi delle élites politiche e burocratiche.

In effetti i rischi, le lacerazioni e i pericoli che hanno colpito le democrazie del mondo occidentale negli ultimi venti anni sono stati numerosi, basti pensare al terrorismo di matrice islamista, soprattutto dall'11 settembre del 2001 in poi, alla profonda crisi economico-finanziaria del 2008-2009, alla pandemia da Coronavirus nel periodo 2020-22, fino alla guerra nel cuore dell'Europa con la feroce invasione dell'Ucraina del 24 febbraio del 2022 da parte della Russia di Putin. Quando nel mese di gennaio, insieme al comitato organizzatore, abbiamo pensato al tema della Conferenza nessuno poteva immaginare che pochi giorni dopo ci saremmo trovati di fronte una guerra in Europa con la quale un regime autoritario avrebbe portato una sfida quasi mortale non soltanto al paese teatro del conflitto, vale a dire l'Ucraina, ma, a mio giudizio, a tutte le democrazie occidentali e innanzitutto all'Unione europea. Una guerra che nel prossimo futuro sarà sicuramente oggetto di attenta analisi storiografica, un conflitto nel quale si sono verificati ripetuti e brutali episodi di palesi violazioni dei diritti dell'uomo che credevamo ormai sepolti nel tempo e nei ricordi dolorosi della Seconda guerra mondiale.

Tutte sfide, compresa evidentemente quest'ultima, che hanno fiaccato il tessuto connettivo dei popoli europei e fatto scemare la fiducia popolare nella capacità dei moderni regimi democratici di affrontare e risolvere al meglio i problemi del sempre più complesso mondo moderno. Nondimeno, come sostenuto da numerosi pensatori politici, la peggiore delle democrazie è sempre preferibile alla migliore delle dittature,

o come evidenziava Aristotele in altri termini: è sempre meglio il governo delle leggi rispetto al governo degli uomini. In effetti, come sostiene Robert Dahl, le democrazie occidentali contemporanee sono riuscite per anni a garantire i diritti, le libertà e le opportunità di effettiva partecipazione, l'uguaglianza di voto e la capacità di acquisire una sufficiente conoscenza delle scelte politiche e delle loro conseguenze. Tutti strumenti attraverso cui il *corpus* dei cittadini ha mantenuto un adeguato controllo sull'agenda delle decisioni e delle politiche del governo. D'altra parte, rimarca ancora Alasdair MacIntyre, una sana repubblica democratica risulta essere la migliore forma di governo fino a quando riesce a garantire contemporaneamente la libertà personale, la responsabilità sociale e la partecipazione politica dei cittadini alla cosa pubblica.

A questo punto, preme sottolineare che la *Student Conference* riunisce a Messina quasi cento giovani studiosi provenienti da molte università italiane e straniere per dibattere del futuro dei sistemi democratici proprio in concomitanza dei cento anni della marcia su Roma che ha visto nascere in Italia l'autoritarismo fascista, che tanti lutti e distruzioni ha determinato nella storia del nostro paese. Basti ricordare, l'omicidio Matteotti, il varo delle leggi fascistissime, lo scioglimento di tutti i partiti politici di opposizione con la persecuzione dei principali leader, l'introduzione delle infami leggi razziali nel 1938 e la disastrosa partecipazione alla Seconda guerra mondiale al fianco della Germania nazista.

Le nostre istituzioni democratiche, come recentemente hanno ricordato sia il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella sia nel suo bellissimo discorso a Palazzo Madama la senatrice a vita Liliana Segre, sono scaturite proprio dalla lotta al nazifascismo, dal 1943 fino alla liberazione del 25 aprile 1945, dal referendum istituzionale del 2 giugno 1946 e dalla Costituzione repubblicana entrata in vigore il primo gennaio del 1948. Anche in Italia, sia nella prima sia nella seconda Repubblica, i cittadini e i principali partiti democratici hanno dovuto affrontare numerose sfide e pericoli a partire dal terrorismo rosso e nero negli anni Settanta, alle ferite inferte negli anni Ottanta e Novanta soprattutto in Sicilia dalla mafia stragista, fino alle profonde crisi economiche degli ultimi decenni. Tutte sfide che sono state superate grazie alla volontà degli stessi cittadini e dei grandi partiti popolari di difendere la libertà raggiunta attraverso la lotta al regime fascista. Per i prossimi anni occorrerà, invece, analizzare se le attuali forze politiche italiane saranno in grado di riuscire ad includere nella sempre più complessa comunità democratica, parafrasando Michael Walzer, le numerose sfere di umanità che insistono sul territorio, garantendo, allo stesso tempo, a tutti gli individui libertà, uguaglianza, giustizia e crescenti spazi di partecipazione politica.

In conclusione, i regimi democratici possono contare, oggigiorno, su numerosi critici ma soprattutto su molti nemici interni ed esterni. I critici interni più spietati si identificano in coloro che ritengono si possa costruire un sistema democratico senza tutelare al meglio le fondamentali libertà dei cittadini, la famigerata democrazia

illiberale, in quelli che sostengono sia meglio ritornare ad un modello elitario in cui possano prendere le più importanti decisioni politiche soltanto pochi influenti notabili e in quelli che credono che bisogna affidare il governo al leader populista di turno. I veri nemici dei regimi democratici, come abbiamo imparato a conoscerli negli ultimi venti anni, invece, sono per la maggior parte esterni: dal terrorismo fondamentalista fino ai numerosi regimi autoritari che spesso giudicano i sistemi democratici, deboli e condizionati nelle scelte politiche dal crescente peso di una sempre più ampia opinione pubblica, quindi, poco adatti a prendere decisioni rapide ed efficaci nel contesto del moderno mondo globalizzato.

A questo punto, non basterà soltanto interrogarci, per ritornare a Norberto Bobbio, sul futuro della democrazia, vale a dire su come il nostro sistema liberal-democratico evolverà nei prossimi anni, ma soprattutto se questa forma di governo in auge nei paesi occidentali avrà ancora un futuro, se avrà, pertanto, la possibilità di resistere ai rischi, ai pericoli e alle tante sfide che si porranno di giorno in giorno nel corso del suo accidentato cammino. Questi sono stati gli interrogativi ai quali hanno cercato di dare delle efficaci risposte con le loro riflessioni i numerosi giovani ricercatori riuniti a Messina dal Corso di Dottorato di ricerca in Scienze politiche.

Vorrei, in conclusione, rivolgere un sentito ringraziamento al dott. Robert Ragnar Spano, Presidente della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, e al Presidente dell'Associazione Italiana degli Storici delle Dottrine Politiche, prof. Francesco Tuccari, per aver voluto arricchire i lavori della Conferenza con le loro interessanti analisi e le altrettanto coinvolgenti considerazioni.

CAPITOLO I

**DEMOCRAZIA
E CRISI DEL GOVERNO RAPPRESENTATIVO**

GIAN PIO GARRAMONE*

Conflitto russo ucraino, quali ripercussioni sulle democrazie europee?

Con questo contributo si vuol provare ad immaginare degli scenari di crisi del sistema politico democratico in rapporto – sia diretto che indiretta – con il conflitto Russo Ucraino. Principalmente in questa analisi quando si parla di democrazie, ci si riferisce ai paesi dell’Unione Europea, congiuntamente a Regno Unito e Stati Uniti d’America.

Per capire il momento che sta attraversando il sistema politico democratico occidentale dobbiamo analizzare alcuni aspetti, nello specifico ci soffermeremo su: quelle che sono le scelte politiche dei governi in riferimento a quello che pensa l’opinione pubblica; ruolo comunicativo che hanno i media sulle masse pensanti; un parallelo storico tra il conflitto kosovaro con l’attuale conflitto Russo Ucraino.

L’opinione pubblica occidentale

Le nostre democrazie sono maturate a seguito di un lungo periodo di transizione dei sistemi politici e di governo, nelle varie realtà statuali europee. Non essendo intenzione di questo contributo ripercorrere la storia delle democrazie europee, possiamo però dire in estrema sintesi e con buona approssimazione, che l’avvento democratico è stato frutto della prosperità economica occidentale. Tale sistema dava l’impressione e la percezione di una migliore gestione del benessere. Essendo la democrazia – secondo alcuni studi – un sistema imperfetto e mutevole¹, la domanda che sorge è: cosa può farla mutare o metterla addirittura in crisi?

Probabilmente una variazione del benessere collettivo può essere uno di quei fattori modificanti un sistema politico. Ad oggi la sensazione è che nel nostro occidente assistiamo ad alcuni fenomeni di scollamento tra decisioni di politica estera dei governi, specificatamente sul conflitto in Ucraina e sentimento dell’opinione pubblica. A supporto di ciò prenderemo in esame alcuni sondaggi fatti a maggio, cioè al terzo mese di guerra, riportati in una pubblicazione² del “Consiglio europeo per le relazioni estere ECFR” (premiato think-tank internazionale che mira a condurre ricerche indipendenti)³.

* Università Cattolica del Sacro Cuore.

¹ W.B. GALLIE, *Essentially contested concepts*, in *Proceedings of the Aristotelian Society*, Oxford University Press, Oxford 1956.

² <https://ecfr.eu/publication/peace-versus-justice-the-coming-european-split-over-the-war-in-ukraine/>

³ <https://ecfr.eu/>

Il campione era composto da circa 8000 persone di 10 paesi nello specifico: Finlandia, Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia, Polonia, Portogallo, Romania, Spagna e Svezia.

Poniamo l'attenzione su alcuni dei quesiti più significativi per la nostra analisi, che cito testualmente:

- *Chi è il principale responsabile dello scoppio della guerra in Ucraina?* Il risultato complessivo è che il 75% degli intervistati ritiene sia la Russia, il 15% ritiene responsabili altri stati (Ucraina, USA o UE). In Italia le percentuali sono 56% a 27%⁴.

- *Quanta attenzione dedica il suo governo alla guerra in Ucraina, rispetto ad altri problemi che stanno affrontando i suoi stessi cittadini?* In media in totale il 42% (in Italia il 48%) pensa sia troppo, il 36% abbastanza, dato interessante il 19% dichiara di non sapere⁵.

- *Quali sono le tue maggiori preoccupazioni riguardo alla guerra in Ucraina?* In media il 28% (Italia 37%) teme una recessione economica, il 61% (Italia il 67%) è preoccupata per il costo della vita e dell'energia, il 61% (Italia 60%) è preoccupata per un eventuale uso di armi nucleari⁶.

- *Il tuo paese dovrebbe spendere di più per la difesa ora, vista la guerra in Ucraina?* In media il totale pensa di sì al 32% e no al 38%, il dato italiano è 14% per il sì 63% per il no⁷.

- *Dimensioni dei diversi campi elettorali europei in risposta alla guerra della Russia contro l'Ucraina.* Qui i valori sono 35% vorrebbe una pace subito e il 22% si dichiara giustizialista. Fa riflettere il 43% di intervistati non da una posizione tra guerra e pace o non risponde⁸.

- *Quali legami con la Russia dovrebbero essere interrotti a causa della guerra in Ucraina?* Il 50% interromperebbe i legami energetici, il 42 i legami culturali e il 40% i canali diplomatici⁹.

A commento di quest'ultimo quesito, se è facile capire il 50% che vorrebbe interrompere i legami energetici, è difficile capire l'interruzione dei legami culturali quale beneficio porterebbe sugli esiti del conflitto, ma ancor di più quelli diplomatici. Sicuramente durante un conflitto i canali diplomatici non dovrebbero mai essere interrotti, per provare ad avere in qualunque momento una prova di dialogo tra le parti, sia essa fine ad un cessare le ostilità, sia essa fine a mitigare la violenza bellica subita dai non combattenti.

Questi dati ci fanno riflettere su quello che è la percezione reale che le masse hanno del conflitto e soprattutto su come si ripercuote nelle vite delle varie popolazioni.

Provando ad interpretare i dati possiamo notare come in generale, ma ancor di più per la realtà italiana, i sondaggi in questione dimostrano che vi è scarso interesse per

⁴ *Ibidem*

⁵ *Ibidem*

⁶ *Ibidem*

⁷ *Ibidem*

⁸ *Ibidem*

⁹ *Ibidem*

il conflitto in sé per sé. Invece sono le conseguenze di tale conflitto sul proprio tenore di vita a preoccupare. Ad esempio in Italia se vi è scarsa preoccupazione di eventuali nuovi flussi di profughi generato dal conflitto e della loro accoglienza, vi è molta preoccupazione per un eventuale perdita del proprio lavoro e per gli aggravati di utenze energetiche.

A riguardo fa riflettere il dato del 48% italiano e in generale del 42% del campione che pensa che chi governa presta troppa attenzione al conflitto. L'europeo medio in realtà è più preoccupato di quanto sarà florido il proprio futuro.

Questi dati ci dimostrano uno scollamento tra decisioni politiche e opinione pubblica, con dati ancor più marcati sul campione italiana.

È chiaro che il sondaggio è influenzato da vari fattori ovvero: quanto uno stato dipende dalle forniture energetiche russe, dalla vicinanza geografica con il conflitto, da quali e quanti rapporti con la Russia e da quanto sia percepita la minaccia al benessere personale.

Il ruolo comunicativo che hanno i media sulle masse pensanti

Altro ruolo fondamentale nella percezione del conflitto da parte delle masse è ricoperto dai media. Attualmente le notizie sul conflitto sono purtroppo quasi totalmente a senso unico, ovvero provenienti da fonti Ucraina o di *intelligence* di paesi NATO. Chi prova a fornire un contraddittorio tra le parti viene tacciato di filorussismo o filo-putinismo. L'informazione è il nuovo o, meglio, dovremmo affermare, il sempre verde terreno di scontro. Oltre le classiche tre dimensioni tattiche di un conflitto, ad oggi ci troviamo davanti ad un'altra dimensione del fronte, ovvero quella mediatica dei social. Moltissime informazioni che vediamo trasmettere sui notiziari, o scritte sui giornali sono frutto di propaganda, o in alternativa frutto di notizie date dai servizi segreti occidentali, che mai come in questo conflitto sono attivissimi nel fornire informazioni, un tempo segretissime, ai giornalisti di tutto il mondo.

Ritornando un attimo ad una delle domande del sondaggio di cui sopra, ovvero alla domanda su chi è il principale responsabile dello scoppio della guerra in Ucraina, il 75% ritiene che sia la Russia. Se ci soffermiamo solo e soltanto sul fatto che la Russia ha mosso militarmente entrando nei confini Ucraini ciò è fattuale. Ma non dobbiamo soffermarci solo su questo per capire le ragioni di un conflitto, perché sarebbe come dire che la Prima guerra mondiale è scoppiata perché *Gavrilo Princip* assassinò il *Re Francesco Ferdinando*. Questo è vero, ma non è la causa ma il *casus belli*. Tendenzialmente molta dell'opinione pubblica non conosce quasi nulla della storia dell'ultimo decennio dell'Ucraina, dei rapporti internazionali che intratteneva, delle sue spaccature interne politiche e di quelle religiose. Tutti questi aspetti hanno determinato da prima lo scoppio del "*piccolo conflitto*" (dicitura in uso tra gli ucraini per distinguere la guerra del Donbass 2014 da quella in essere oggi) e in seguito la mossa militare Russa dell'Operazione Militare Speciale. Una guerra non è mai frutto di un avvenimento ma di un concatenarsi di eventi.

Il conflitto ucraino è forse il primo conflitto *Social*,¹⁰ per numerosi aspetti. Ad esempio, tutte le parti in causa pubblicizzano e informano delle proprie azioni il mondo

¹⁰ Realtà documentata in prima persona direttamente dal fronte Ucraina. Infatti, una parte della legge

attraverso le proprie pagine social. Inoltre, i social vengono largamente utilizzati per quella che si definisce indagine *OSINT* – *Open Source Intelligence*, ovvero le osservazioni delle piattaforme social di profili d'interesse per identificare o ricavare informazioni utilizzabili a fini strategico-militare o di polizia.

Parallelo storico tra il conflitto kosovaro con l'attuale conflitto ucraino

Per precisione narrativa è giusto ricordare un precedente storico del tutto sovrapponibile all'attuale conflitto ucraino, ovvero quello Kosovaro. Nella provincia autonoma della Serbia, nel febbraio del 1998 scoppiò un conflitto, tra le truppe della Repubblica Federale di Jugoslavia – che all'epoca era formata da Serbia e Montenegro, e i cittadini di etnia albanese kosovara organizzatisi militarmente con la denominazione di UCK – Ushtria Çlirimtare e Kosovës.

Tale conflitto nacque dalla soppressione delle autonomie Kosovare da parte di Belgrado. Scopo del conflitto era quello di rivendicare la propria autonomia, in quanto popolo di etnia albanese e riunirsi con la madre patria albanese¹¹. La comunità internazionale attraverso la NATO nel marzo del 1999 intervenne nel conflitto con l'operazione *Allied Force*, una campagna di attacchi aerei contro la Repubblica Federale di Jugoslavia. L'operazione in realtà avvenne senza un vero e proprio mandato di uso della forza da parte ONU, infatti l'allora segretario generale della NATO *Javier Solana*, ebbe a dichiarare che le operazioni aeree di bombardamento nasceva per dare mandato alla Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 1199/98. Unico problema era che tale risoluzione non dava espressamente mandato all'uso della forza¹².

Al netto di tutti i tecnicismi sul caso Kosovo, di fatto la comunità internazionale con la forza militare impose un cessate il fuoco e se pur non con forza di legge, ma *de facto* garantiva le basi per un'indipendenza della provincia del Kosovo a scapito dell'integrità territoriale della Serbia. Integrità territoriale ed auto determinazione sono principi sanciti nella Carta delle Nazioni Unite¹³.

Vent'anni dopo la comunità internazionale sul caso Ucraina si schiera a tutela dell'integrità territoriale come giustamente sancito dalla Carta delle Nazioni Unite.

Questo doppio standard lascia un dubbio, ovvero che vi sia un uso politico dei diritti sanciti dalla Carta, e che di volta in volta ci si possa schierare o a tutela dell'integrità territoriale o dell'auto determinazione a seconda di chi sono le parti in conflitto.

Conclusione

L'attuale conflitto mette alla prova le democrazie occidentali. La minaccia alla democrazia non è percepita tanto dal punto di vista militare. Ma la vera minaccia è indiretta, cioè il conflitto e le scelte politiche che ne derivano, vanno a minacciare la prosperità economica e sociale dei popoli europei. Quella stessa prosperità economica

marziale attualmente in vigore in Ucraina vieta la pubblicazione e la documentazione fotografica e video. Tale attività reportistica può essere fatta solo a seguito di numerosi permessi governativi e militari.

¹¹ Tale affermazione è frutto del lavoro di raccolta sul campo di testimonianze di ex membri dell'UCK.

¹² M.E. O'CONNELL, *The UN, NATO, and International Law after Kosovo*, "Human Rights Quarterly", vol. 22, n. 1, 2000, pp. 57–89.

¹³ <https://www.miur.gov.it/documents/20182/4394634/1.%20Statuto-onu.pdf>

che è tra i principali motivi che ha portato a darsi come sistema di governo appunto la democrazia.

Mai come oggi scelte politiche di questo tipo possono diventare una minaccia per il sistema politico stesso. L'attuale società se è vero che è composta da stati nazione con le proprie sovranità, ma è vero anche che viviamo in una società complessa e interconnessa fittamente. L'interconnessione è totale e non solo come succedeva in passato con paesi limitrofi e confinanti, ma anche con paesi lontani che hanno da offrire possibilità di interscambi a vari livelli. Tale interconnessione, in seguito a scelte politiche non supportate da un solido consenso di popolo, potrebbero portare a degli effetti negativi sui sistemi politici di governo e generare un effetto domino negativo sulla stabilità politico-governativa.

ELIA AURELI*

***Un Parlamento “nuovo” per mantenere la sua centralità istituzionale?
Taglio dei parlamentari e attività post-covid come stimolo
per un’innovazione profonda di un organo sempre fondamentale***

1. La marginalizzazione istituzionale del Parlamento come fenomeno consolidato

Quello della crisi dell’istituzione parlamentare nell’ordinamento italiano è un tema assai noto ed è stato ampiamente vagliato dalla dottrina giuspubblicistica nel corso degli ultimi decenni. La centralità del Parlamento nella forma di governo italiana, così come descritta nel disegno costituzionale, sembra sotto molti aspetti venuta meno, dando luogo a quella “crisi del parlamentarismo” che emerge con chiarezza in alcuni importanti fenomeni. Da un lato, infatti, il Parlamento risente di fattori che incidono sulla sua stessa potestà legislativa, quali il crescente rilievo delle competenze e dei poteri dell’Unione Europea e l’incremento delle materie di competenza legislativa regionale. Questi elementi hanno determinato, nel corso degli ultimi decenni, una limitazione del ruolo principale ed originario delle assemblee parlamentari, ossia quello della produzione delle norme giuridiche di rango primario¹.

Un secondo, e forse ancor più rilevante elemento di crisi dell’istituzione parlamentare si può certamente individuare nei suoi rapporti con l’esecutivo. È da tempo ormai risalente che la dottrina evidenzia la sempre più marcata centralizzazione del potere nella figura del Governo², nonché, al suo interno, una verticalizzazione del potere nelle mani del Presidente del Consiglio³.

* Università degli Studi di Trento.

¹ In entrambi questi fenomeni, inoltre, l’organo costituzionale che ha assunto un ruolo centrale nel dialogo con i nuovi soggetti dotati di poteri legislativi è stato l’esecutivo, e spesso, al suo interno, direttamente il presidente del Consiglio. Cfr., *ex multis*, V. LIPPOLIS, *La centralità del Governo nel sistema politico. Le specificità del caso italiano*, in S. FABBRINI, V. LIPPOLIS, G. M. SALERNO, *Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide. Il Filangieri*, Quaderno 2010, Napoli, pp. 25-26; L. CAPPUCCIO, *Forma di governo italiana ed integrazione europea: il progressivo rafforzamento del Governo*, “Diritto Pubblico Europeo. Rassegna online”, n. 1/2020, pp. 4 ss.

² All’interno di amplissima bibliografia cfr. R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, 2006; M. PERINI, *Le regole del potere: primato del Parlamento o del Governo?*, Torino, 2009; V. LIPPOLIS, *op. cit.*; G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, Milano, 2014; M. COTTA, F. MARANGONI, *Il Governo*, Bologna, 2015, pp. 180 ss.

³ Sul punto si vedano già A. PAJNO, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri dal vecchio al nuovo ordinamento*, in A. PAJNO, L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio e dei ministeri*, Bologna, 2000; P. BONETTI, *L’ultimo tentativo di potenziare il ruolo costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri: il riordino della Presidenza*, “Rassegna parlamentare”, 2000. Più recentemente N. LUPO, *Il Governo tra Roma e Bruxelles*, in F. MUSELLA (a cura di), *Il Governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Bologna, 2019, pp. 195-218; A. MANZELLA, *Il Presidente del Governo*, “Rivista AIC”, n. 3/2021, pp. 24 ss.

Le prassi relative alla produzione legislativa mostrano in maniera incontrovertibile come attualmente la potestà legislativa spetti formalmente alle Camere, mentre a livello sostanziale è l'esecutivo il vero cardine dell'attività normativa⁴. Ciò avviene *in primis* mediante un massiccio ricorso agli atti aventi forza di legge, che ormai hanno raggiunto la maggioranza della totalità della produzione normativa, ma anche tramite l'utilizzo procedure dalla discutibile opportunità e dalla discussa legittimità, quali l'ampio ricorso alla questione di fiducia in sede di conversione dei decreti-legge, i maxiemendamenti accompagnati dalla posizione della questione di fiducia o i decreti aventi natura non regolamentare⁵.

Il rapporto tra Governo e Parlamento, inoltre, è chiaramente influenzato dall'evoluzione di alcune delle più rilevanti fonti normative che incidono su questa materia, quali la legislazione elettorale⁶, i regolamenti parlamentari e l'insieme delle norme legislative e regolamentari che hanno determinato un rilevante potenziamento tecnico-amministrativo dei dipartimenti ministeriali e della Presidenza del Consiglio⁷, accompagnati da una parallela ed opposta attività di taglio dei funzionari delle Camere, con effetti evidenti circa ove risieda l'effettiva capacità di produzione normativa.

Uno studio delle criticità delle Assemblee parlamentari nella forma di governo che si limiti alla considerazione degli elementi *latu sensu* giuridici risulterebbe irrimediabilmente incompleta, in quanto «politica e diritto sono concetti in qualche

⁴ I dati sulla produzione normativa restituiscono ormai stabilmente un quadro di crescita degli atti aventi forza di legge, tanto a livello quantitativo (i decreti legislativi e i decreti legge hanno rappresentato rispettivamente il 25,54% e il 22,74% degli atti normativi di rango primario nella XVIII legislatura) che qualitativo; anche nell'ambito delle leggi ordinarie, inoltre, la loro larghissima maggioranza è approvata su iniziativa del Governo (il 79,34% nella XVIII legislatura). Cfr. F. DAL CANTO, *Tendenze della normazione, crisi del Parlamento e possibili prospettive*, Federalismi.it, focus fonti del diritto, n. 3/2019.

⁵ Sulla posizione della questione di fiducia nel procedimento di conversione dei decreti-legge, e sull'eventualità della presentazione di maxi-emendamenti governativi: N. LUPO, *Emendamenti, maxiemendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, *Astrid Rassegna*, 2007; G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012; I. G. VELTRI, *Decretazione d'urgenza, maxi-emendamenti e questione di fiducia: profili di costituzionalità di una consolidata ma problematica prassi*, in *Forumcostituzionale.it*, 23 maggio 2018. Sulla "fuga dal regolamento": V. MARCENÒ, *Quando il formalismo giuridico tradisce sé stesso: i decreti di natura non regolamentare, un caso di scarto tra fatto e modello normativo nel sistema delle fonti*, "Osservatorio sulle fonti", n. 3/2011; M. GIANNELLI, *I decreti "di natura non regolamentare". Un'analisi a partire dalla prassi della XVI e XVII Legislatura*, Osservatorio sulle fonti, n. 2/2019.

⁶ Secondo autorevole dottrina (su tutti L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970, pp. 638 ss.), la legislazione elettorale rappresenta un elemento in grado di incidere direttamente sulla forma di governo. Anche senza avventurarsi nella discussione relativa a quali fattori connotino la forma di governo, è chiaro che le dinamiche sostanziali tra Governo e Parlamento mutino al variare della normativa che disciplina la formazione delle maggioranze parlamentari, fosse anche solo per ragioni meramente aritmetiche.

⁷ P. DE LUCA, *Il DAGL nel processo normativo endogovernativo italiano*, "Forum di Quaderni costituzionali", 23 agosto 2017; G. TARLI BARBIERI, *La disciplina del ruolo normativo del governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018, pp. 2-20; R. TERREO, *Il coordinamento dell'attività normativa del governo: procedure, organi, criticità*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, *Rassegna*, n. 6/2018, pp. 1-21.

modo correlati e complementari»⁸, e non avrebbe senso trascurare uno dei due aspetti nello studio delle dinamiche interistituzionali. A ulteriore riprova di questo assunto vi è la constatazione che alla radice di tutti i fenomeni menzionati vi sia la drammatica crisi della rappresentanza politica⁹, data dalla gravissima crisi dei partiti politici, che diventa crisi delle istituzioni nel momento in cui il partito, che sotto molti aspetti rappresenta l'unico mezzo di collegamento tra popolo sovrano e istituzioni dello Stato, non viene più visto come uno strumento per rappresentare le istanze politiche della cittadinanza, ma come un “male necessario” o come un costo per la società¹⁰. In conseguenza di ciò, lo Stato e le sue istituzioni diventano sempre più distanti dal popolo, facendo venir meno quello che è l'unico legame tra il popolo sovrano e gli organi costituzionali, quello dell'elezione dei parlamentari¹¹.

Il contesto attuale fotografa un sistema di partiti deboli, non più legati ad una ideologia e quindi privati del loro stretto legame con una base elettorale stabile e fidelizzata, ormai succubi del conflittualismo come mezzo di confronto con le altre forze politiche¹² e in massima parte dipendenti dalla personalità e dal successo mediatico del loro leader¹³.

Tutti questi elementi (quelli politici) hanno probabilmente contribuito in maniera determinata alla nascita delle criticità prima menzionate (quelle giuridiche) che portano ad una progressiva marginalizzazione del Parlamento.

Dunque, un sistema (inter)nazionale sempre più globalizzato, interconnesso e frenetico ha messo a dura prova i rapporti tra i poteri che individuano la forma di governo, che formalmente si basa ancora sul modello parlamentare classico.

⁸ V. BALDINI, *Costituzione e razionalizzazione della politica. Aspetti problematici di un distico dilemmatico in “moto perpetuo”*, “Dirittifondamentali.it”, n. 1/2020, p. 279. V. anche p. 300, ove si parla di un “evidente [...] intreccio multilivello tra diritto e politica, lasciando intravedere un tratto di continuità funzionale tra democrazia, legittimità dell'agire politico e consistenza assiologico-normativa della Costituzione”. Sul punto si vedano anche le condivisibili riflessioni contenute in T. E. FROSINI, *Diritto costituzionale e scienza politica: ovvero delle “convergenze parallele”*, “Rivista AIC”, n. 1/2022, pp. 1-11.

⁹ All'interno di una bibliografia sterminata su un tema -purtroppo- ormai classico negli studi giuridici e politologici italiani, ci si limita a menzionare P. BILANCIA (a cura di), *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, Torino, 2018.

¹⁰ I fattori qui citati hanno contribuito alla nascita e al successo del populismo anti-elitario, anti-establishment (e quindi contro i ‘politici’ in senso lato) e spesso volto ad un ritorno al nazionalismo. Cfr. C. FUSARO, *L'ascesa del populismo in Europa. Italia, la terra promessa*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 26 agosto 2019; M. REVELLI, *La politica senza politica. Perché la crisi ha fatto entrare il populismo nelle nostre vite*, Torino 2019; G. ALLEGRI, A. STERPA, N. VICECONTE (a cura di), *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, Napoli, 2019; F. SALMONI, *Crisi della rappresentanza e democrazia: l'antiparlamentarismo e i corsi e ricorsi dei populismi*, *Rivista AIC*, n. 4/2020, pp. 517 ss.; E. DE MARCO, *Sovranismo e populismo vs integrazione sovranazionale*, *Federalismi.it*, n. 4/2020.

¹¹ Se il ruolo dei partiti dell'ordinamento è quello di fungere da “cinghia di trasmissione” tra la Piazza e il Palazzo, e il popolo non li riconosce più come tali, ecco che popolo e istituzioni diventano mondi alieni, incapaci di relazionarsi e comunicare, con effetti catastrofici per entrambi.

¹² V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della seconda Repubblica*, Soveria Mannelli, 2007

¹³ S. COLARIZZI, M. GERVAISONI, *La tela di Penelope. Storia della Seconda Repubblica*, Laterza, Roma-Bari, 2012; M. CALISE, *Il presidente personale*, in M. VOLPI (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Bologna, 2015, pp. 139 ss.

2. Crisi economica ed emergenza pandemica: culmine della centralità governativa e possibile inversione della tendenza

L'avvento della crisi economico-finanziaria prima, e dell'emergenza pandemica poi¹⁴, hanno ulteriormente accentuato il protagonismo dell'esecutivo, e del suo *leader* in particolare, relegando l'organo rappresentativo ad un ruolo del tutto secondario¹⁵. Emerge in maniera chiara una sempre più significativa distanza tra quanto previsto dall'architettura costituzionale e quanto avviene a livello sostanziale.

Il presente contributo non vuole tuttavia limitarsi ad un elenco dei fenomeni e delle prassi sorti nel più recente periodo¹⁶ ed inquadrabili quali ulteriori esempi di una tendenza consolidata, né intende risolversi in una generica critica della direzione che sta prendendo la forma di governo. Si intende, infatti, partire da due fattori critici quale spunto per una possibile inversione di tendenza.

In primo luogo, le prassi nella produzione normativa nel periodo della pandemia e la contestuale estrema centralizzazione del potere nella figura del Presidente del Consiglio hanno determinato, almeno in alcuni periodi, un sostanziale azzeramento del ruolo delle Camere¹⁷.

In secondo luogo, anche in conseguenza della insistita polemica riguardo la supposta inutilità del Parlamento e dei parlamentari, così come del loro eccessivo costo economico sul bilancio dello Stato, è stata riformata la Costituzione riducendo sensibilmente in numero dei parlamentari. Sebbene la dottrina si sia lungamente confrontata su cause, effetti ed opportunità di questa riforma¹⁸, rimane innegabile che le ragioni politiche che hanno dato origine al disegno di legge costituzionale e quelle che hanno animato l'elettorato in sede referendaria sono state quelle della "riduzione dei costi della politica" e in un certo senso di una rivalsa nei confronti di una classe politica ritenuta inadeguata e non rappresentativa.

¹⁴ Sul punto sia consentito un riferimento a E. AURELI, *La produzione normativa in pandemia e i suoi riflessi sulla forma di governo: una lezione (soprattutto) per il futuro?*, Rivista del Gruppo di Pisa, n. 5/2022, pp. 183-196.

¹⁵ Sul Parlamento nella crisi economia: G. RIVOCCHI, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, Rivista AIC, n. 3/2012, pp. 1-26; A. RUGGERI, *Art. 94 della Costituzione vivente: "il governo deve avere la fiducia dei mercati"* (nota minima a commento della nascita del governo Monti), *Federalismi.it*, n. 23/2011. Sul parlamento in pandemia si v. nota 17.

¹⁶ Il tema, di grande rilievo, è stato pregevolmente trattato da attenta dottrina. Tra i contributi in questo senso: E. CATELANI, *I poteri del governo nell'emergenza: temporaneità o effetti stabili?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2020, pp. 727-746.

¹⁷ Tra gli A. che hanno sollevato critiche all'inerzia dell'istituzione parlamentare nel contesto emergenziale, tanto dal punto di vista della produzione legislativa, quando soprattutto da quello della incapacità di svolgere un adeguato ruolo di indirizzo e di controllo dell'operato del Governo: S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza: resiliente o latitante?*, *Quaderni Costituzionali*, n. 4/2020, pp. 705 ss.; A. RUGGERI, *Lo stato comatoso in cui versa la democrazia rappresentativa e le pallide speranze di risveglio legate a nuove regole e regolarità della politica*, Consulta Online, 25 gennaio 2021, pp. 124-149; P. ARMAROLI, *Se le assemblee parlamentari non battono più un colpo*, *Il Sole 24 Ore*, 24 marzo 2020.

¹⁸ A. PERTICI, *La riduzione del numero dei parlamentari e le questioni aperte sulla rappresentanza e sul buon funzionamento delle Camere*, *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020, pp. 317-325; G. TARLI BARBIERI, *Dopo il referendum sul taglio dei parlamentari: gli incerti scenari tra necessità di riforme conseguenti e perdurante crisi politica*, *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1/2021, pp. 193-240; N. LUPO, *Tutto ciò che si può (e si deve) fare con i regolamenti parlamentari, all'indomani del referendum costituzionale*, *Federalismi.it*, 21 ottobre 2020.

Questi due fattori hanno determinato una compressione senza precedenti del ruolo dell’istituzione che a livello formale rimane quella centrale nella forma di governo che prende il suo nome.

In questo contesto, si può però identificare un punto di svolta: *in primis*, sembra potersi affermare che sia terminata la fase emergenziale. Ha preso il via, dunque, una stagione in cui sarà cruciale instaurare un processo di crescita e di ripresa. *In secundis*, con l’avvio della XIX legislatura, per la prima volta da oltre un decennio le elezioni hanno restituito una maggioranza politica netta, senza necessitare quindi di soluzioni di compromesso tra partiti presentatisi come alternativi in campagna elettorale. Infine, proprio nella presente legislatura è stato reso operativo il menzionato taglio dei parlamentari, che determinerà necessariamente una stagione di riforme dei regolamenti delle Camere¹⁹.

Questi anni si dimostreranno dunque cruciali, rappresentando il momento in cui si certificherà definitivamente l’egemonia governativa, sulla scia delle ultimissime legislature, con un Parlamento ridimensionato numericamente e totalmente subalterno alla linea politica dell’esecutivo, oppure sarà il momento in cui si riuscirà ad invertire almeno parzialmente la tendenza, mediante una più profonda riforma del sistema e del ruolo del Parlamento. Questa svolta deve necessariamente avvenire sia a livello politico che a livello giuridico, ed in particolare, da questo secondo punto di vista, dei regolamenti parlamentari.

Sebbene livello politico sia purtroppo necessario registrare come la crisi dei partiti, ma anche di tutti gli istituti classici della rappresentanza, non sembra affatto venuta meno²⁰, si può tuttavia cercare di fornire qualche indicazione a livello tecnico-giuridico nel tentativo di operare un’inversione di tendenza rispetto alla tendenza consolidata.

Come premessa, sarebbe auspicabile riconoscere che la forma di governo italiana, nella sua elasticità²¹, abbia modificato almeno parzialmente alcune sue caratteristiche, e che un ritorno ad una centralità del Parlamento in senso classico non sia un’opzione percorribile. È invece necessario potenziare il ruolo di controllo e indirizzo del Parlamento²², consentendo -come già accade, peraltro- che sia spesso effettivamente il Governo ad avere un ruolo centrale in ambito legislativo, ma all’interno di un contesto di maggiore controllo da parte delle Camere.

¹⁹ R. IBRIDO, *La riduzione del numero dei parlamentari ed il “cantiere” delle riforme regolamentari*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 2/2020, pp. 183 ss.

²⁰ Da ultimo i dati sulle elezioni parlamentari della XIX legislatura hanno registrato un nuovo record di astensionismo, (hanno partecipato soltanto il 63,91% degli aventi diritto), con un drammatico calo di oltre il 9% rispetto alle precedenti elezioni (72,94%), che pure avevano a loro volta visto il livello più alto di astensione dal voto della storia repubblicana.

²¹ S. BARTOLE, *La repubblica italiana e la sua forma di governo*, Modena, 2018, pp. 25 ss., Y. M. CITINO, *Dietro al testo della Costituzione*, Napoli, 2021, pp. 26 ss.

²² Cfr. A. MANZELLA, *Elogio dell’Assemblea, tuttavia*, Modena, 2020, p. 65. Con posizioni assai spinte in questo senso veda M. BARBERIS, *Lo Stato costituzionale e le sue alternative*, Modena, 2020, pp. 32 ss. ove si afferma che allo stato dell’arte “sarebbe più realistico attribuire [al Parlamento] funzioni di garanzia piuttosto che funzioni di governo” (p. 33) e che “il ruolo del Parlamento possa essere difeso solo pensandolo come un organo di garanzia contro il governo, come tale complementare al giudiziario” (p. 39).

2.1. Alcune possibili innovazioni in ambito parlamentare, indirizzate al suo rilancio istituzionale

Una volta chiarito come un ritorno alla centralità parlamentare, intesa alla stregua di quanto verificatosi nelle prime legislature repubblicane sia un'opzione non percorribile, e rimanendo dunque strettamente legati all'elaborazione di ipotesi concretamente realizzabili, si possono avanzare alcune proposte di riforma²³:

1. Interventi sui regolamenti parlamentari che facciano sì che sulle decisioni più importanti, quali la legge di bilancio, la legge europea e di delegazione europea e in generale quelle di primario rilievo per l'indirizzo politico del Governo siano impediti le scorciatoie procedurali a cui oggi l'esecutivo ricorre sistematicamente (o almeno siano limitate quelle più lesive delle prerogative parlamentari). Si potrebbero in tal senso introdurre limitazioni alla posizione della questione di fiducia, o, forse preferibilmente, imporre un maggior rispetto della nozione di "articolo"²⁴ che impedisca la nascita di leggi immense composte da pochissimi articoli con migliaia di commi, e imporre il rispetto dell'omogeneità contenutistica dei decreti-legge e delle leggi di conversione già più volte sollecitato dalla Corte costituzionale e dal Presidente della Repubblica²⁵.

Sebbene queste possano apparire come piccole procedure, a ben vedere potrebbero avere effetti di primissimo rilievo sull'utilizzo della questione di fiducia e su tutte le questioni procedurali che discendono dalla sua posizione, e quindi sull'impatto sostanziale del Governo "in" Parlamento.

2. Aumentare i poteri di indirizzo e controllo delle Camere, con coinvolgimento delle opposizioni, aprendo progressivamente l'attività normativa del governo ad una integrazione funzionale con gli organi parlamentari – Commissioni *in primis*.

Una volta assodato il fatto che nella maggioranza dei casi l'attività legislativa sorge e si sviluppa all'interno dell'esecutivo, il ruolo parlamentare dovrebbe essere quello di collaborazione, confronto e controllo dell'operato degli organi ministeriali²⁶; si potrebbero allora prevedere maggiori obblighi informativi da parte del Governo verso le Commissioni permanenti²⁷, anche nella fase istruttoria dei provvedimenti legislativi, in modo che le istanze parlamentari possano essere accolte non solo nella fase emendativa dell'*iter legis* parlamentare ma anche in un momento precedente. Tutto ciò avverrebbe, chiaramente, lasciando impregiudicato il potere legislativo del

²³ Sul punto si vedano già i numerosi spunti, in massima parte non raccolti, contenuti in A. MANZELLA, F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, 2007.

²⁴ Cfr. N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Atti del Seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009, Padova, 2010.

²⁵ L'ultimo esempio dal punto di vista cronologico è quello della promulgazione con riserva della legge di conversione del cd. decreto milleproroghe (24 febbraio 2023), in cui il Capo dello Stato ha ravvisato la presenza di "norme eterogenee che non disciplinano la scadenza di termini", nonché il fatto che queste presentassero "profili di incompatibilità con il diritto europeo e con decisioni giurisdizionali definitive".

²⁶ Cfr. nota 22.

²⁷ Da questo punto di vista è possibile segnalare che la riduzione, al Senato, del numero delle Commissioni permanenti, a partire dalla presente legislatura, potrebbe risultare fonte di criticità, in quanto ai fini di una maggiore coordinazione nella rispettiva attività normativa sarebbe certamente più efficiente il mantenimento di una corrispondenza tra ministeri e commissioni.

Parlamento in virtù del quale sarà sempre il voto delle due Camere a determinare l’approvazione definitiva dell’atto legislativo.

In questo modo si potrebbe consentire una maggiore incidenza sostanziale degli organi parlamentari all’interno della produzione normativa, riducendo la ormai critica distanza tra quanto previsto formalmente dall’impianto costituzionale -Parlamento legislatore e Governo eventualmente promotore di disegni di legge- e quanto avviene a livello sostanziale -Governo legislatore e Parlamento con eventuale potere emendativo sui testi presentati dall’esecutivo-.

3. Rafforzare il ruolo del Parlamento nei rapporti dello Stato con Unione Europea e Regioni.

Il fatto che ormai stabilmente il tramite istituzionale con questi soggetti sia il Governo, e spesso lo stesso Presidente del Consiglio, è stato uno dei fattori che hanno condotto al protagonismo del Governo nelle dinamiche istituzionali. Sebbene, sotto diversi aspetti, ciò rappresenti un aspetto fisiologico in un contesto che si sviluppa attorno ai rispettivi organi di governo²⁸, un apporto parlamentare più marcato sarebbe auspicabile. I tentativi operati al livello dei Trattati europei di intensificare la fase ascendente del diritto dell’Unione²⁹, stimolando i rapporti tra gli organi legislativi nazionali e le istituzioni comunitarie ha certamente rappresentato un primo passo in questa direzione, ma non appare sufficiente, allo stato dell’arte, a bilanciare la perdurante centralità dell’esecutivo nei rapporti con l’UE³⁰.

Analoghe riflessioni potrebbero farsi con riferimento ai rapporti tra Stato e Regioni, che sempre più spesso si risolvono in un dialogo tra i rispettivi organi di governo³¹, o addirittura tra i loro vertici, incrementando ulteriormente la tendenza alla personalizzazione della politica ed escludendo del tutto le minoranze degli organi legislativi regionali e statali dal confronto tra Stato centrale e autonomie territoriali.

4. Aumentare il numero dei funzionari parlamentari, con particolare riferimento a quelli di supporto all’attività legislativa delle Commissioni.

Ad oggi il Governo può contare su migliaia di funzionari altamente specializzati nei suoi dipartimenti e uffici tecnici. Al contrario, il numero dei funzionari parlamentari è in costante diminuzione e il supporto tecnico ai membri delle Commissioni permanenti nello svolgimento della propria attività legislativa risulta assai ridotto³².

²⁸ Ciò è testimoniato dal fatto che anche nell’ambito regionale e dell’Unione i protagonisti dei rapporti esterni sono i Presidenti di regione e la Commissione europea, ben più dei rispettivi organi assembleari.

²⁹ Sulla cd. fase ascendente del diritto UE cfr. A. MANZELLA, *La cooperazione interparlamentare nel “Trattato internazionale” europeo*, *Astrid Online*, 22 febbraio 2012; M. OLIVETTI, *Parlamenti nazionali nell’Unione europea*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg. V, Torino, 2012, pp. 496 ss.; G. RIZZONI, *I Parlamenti nazionali e la loro tardiva emersione nei Trattati europei*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2019, pp. 267 ss.; T. F. GIUPPONI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali alla luce del Trattato di Lisbona. L’esperienza italiana*, *Federalismi.it*, n. 19/2020, pp. 176-193.

³⁰ N. LUPO, *Il Governo tra Roma e Bruxelles*, in F. MUSELLA (a cura di), *Il Governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Bologna, 2019, pp. 195 ss.

³¹ Cfr. F. CORTESE, *Spigolatura sul sistema delle Conferenze e sulle sue «magnifiche sorti e progressive»: una retrospettiva, un punto di vista e un auspicio*, in *Le Regioni*, 2017. Si è parlato di “fuga dal sistema delle conferenze” in C. CARUSO, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1/2021, p. 299.

³² Si noti, inoltre, come in conseguenza della dissoluzione dei grandi partiti di massa siano venute meno anche le organizzazioni di partito volte a coadiuvare gruppi parlamentari in quest’attività.

Allo stato dell'arte, dunque, i parlamentari si trovano nell'impossibilità di svolgere al meglio il loro ruolo di legislatori, e soprattutto difettano dell'expertise tecnica e del supporto di funzionari dall'altro profilo professionale che possano coadiuvarli in questo gravoso compito³³. Questo fenomeno si riflette anche sulla capacità emendativa delle Commissioni, che viene menomata proprio per il fatto che nella sua fase di istruttoria dei progetti di legge e di elaborazione degli emendamenti non vi è una sufficiente presenza di personale tecnico che possa coadiuvare i commissari.

In effetti, se si ipotizzasse che il Governo tornasse improvvisamente a lasciare che fosse il Parlamento a legiferare, le Commissioni permanenti non sarebbero in grado di far fronte alla mole di norme da produrre e al livello di tecnicità attualmente richiesto dalla legislazione³⁴.

Se si intende perseguire l'obiettivo dell'inversione di tendenza rispetto alla progressiva marginalizzazione del ruolo legislativo del Parlamento, un passaggio imprescindibile è allora quello della dotazione delle Camere di un apparato di funzionari quantitativamente adeguato a questa funzione, adibiti specificamente al supporto dell'attività normativa di deputati e senatori. L'insieme di questi elementi depone a favore della già menzionata tesi secondo la quale, attualmente, non potrebbe essere che il Governo il protagonista della legislazione.

3. Conclusioni

In conclusione, quindi, per poter giungere non ad un ritorno della centralità parlamentare in senso classico, ma ad un ruolo attivo ed efficace delle Camere all'interno della forma di governo italiana, è necessario far sorgere un Parlamento nuovo³⁵, che sia in grado di dialogare al suo interno, senza conflittualismo esasperato tra i gruppi parlamentari, di dialogare con l'esecutivo, senza esserne succube, di dialogare con l'Europa e con le Regioni, assumendo un ruolo di rilievo che oggi sembra non appartenergli, e soprattutto di dialogare con i cittadini, tornando ad essere il primo punto di contatto tra popolo e istituzioni.

³³ La problematica qui sollevata riguarda esclusivamente l'aspetto quantitativo del personale delle Camere, a fronte di un indubbio valore professionale dei funzionari parlamentari. A titolo esemplificativo, si vedano le considerazioni di autorevole dottrina sull'importanza cruciale dei Consiglieri parlamentari all'interno del funzionamento delle Assemblee: L. GANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, III ed., Bologna, 2018, p. 68, li definiscono "custodi dei precedenti"; M. PACELLI, G. GIOVANNETTI, *Interno Montecitorio. I luoghi, l'istituzione, le persone*, II ed. Torino, 2020, p. 129, attribuiscono loro una "quasi esclusiva conoscenza delle consuetudini e delle prassi non scritte".

³⁴ Su quest'ultimo elemento si vedano gli spunti contenuti in: E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, 2017, pp. 3 ss.; D. CRESCENZI, *I Ministri dell'economia e delle finanze in Italia e in Europa: una deriva tecnocratica al tempo della crisi?*, M. VOLPI (a cura di) *Governi tecnici e tecnici al governo*, Torino, 2017, pp. 95 ss.

³⁵ Tra i numerosi Autori che hanno prospettato una profonda revisione del sistema parlamentare nel suo complesso: M. BARBERIS, *op. cit.*, pp. 32 ss.; A. APOSTOLI, *La necessità di ripensare il rapporto con gli "organi di garanzia" in un sistema parlamentare monocamerale*, *Costituzionalismo.it*, n. 3/2022. Considerazioni simili, fondate sul rilievo dell'innovazione tecnologica quale ragione di una possibile o necessaria evoluzione parlamentare: A. SIMONCINI, *L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e il futuro delle libertà*, *BioLaw Journal*, n. 1/2019, pp. 63 ss.; N. LUPO, *La rivoluzione digitale e i suoi effetti sull'attività parlamentare*, *Lo Stato*, n. 17, 2021, pp. 291 ss.; A. CARDONE, *Decisione algoritmica vs. decisione politica? A.I., legge, democrazia*, Napoli, 2021.

Si tratta, senza dubbio, di un processo lungo e assai complesso, che necessiterebbe di un grande e prolungato sforzo da parte, in primis, dell'intera classe dirigente politica.

In questa occasione si è cercato di fornire, in maniera appena accennata, qualche piccola indicazione di tipo strettamente tecnico che si incanali in questa direzione. Certamente con l'inizio della XIX legislatura si apre una sfida fondamentale per chiarire se dopo l'emergenza le Assemblee parlamentari possano tornare a svolgere un ruolo rilevante nella forma di governo o se siano destinate ad una ulteriore marginalizzazione³⁶.

³⁶ E. CATELANI, *op. cit.*, p. 742-744. Con visione più pessimista C. F. FERRAJOLI, *Come esautorare il parlamento. Un caso esemplare del declino di una democrazia rappresentativa*, *Teoria politica*, n. 10/2020, pp. 155-187.

ELENA GIRASELLA*

*Alla riscoperta della democrazia per un governo della migrazione:
l'esperienza dei corridoi umanitari*

*Sarebbe oggi un bel triste fallimento dei nostri modelli di democrazia,
e con essi dei cosiddetti valori dell'Occidente,
se il nostro universalismo normativo fosse rinnegato
nel momento stesso in cui viene messo alla prova.*

L. Ferrajoli, *Una definizione del concetto di diritti fondamentali*

1. Introduzione

La finalità del presente contributo è di analizzare e utilizzare l'esperienza dei cosiddetti «corridoi umanitari» per dimostrare come questa possa rappresentare un esempio di governo stabile dell'immigrazione cui utilmente tendere¹.

L'estrema sintesi cui doversi attenere impone di giungere al cuore del ragionamento riferendolo in maniera puntuale ai modelli di democrazia degli Stati europei che qui si intendono in crisi perché minacciati non certo dai processi migratori in sé quanto appunto dalla loro sistematica «antidemocratica» gestione².

Rispetto alla tematica resa più complessa a seconda delle diverse categorizzazioni con cui si suole rappresentare la condizione della persona migrante e da cui discendono le eventuali relative tutele, qui si fa riferimento in via esclusiva ai potenziali beneficiari

* Università degli Studi di Messina.

¹ Per un inquadramento giuridico circa i corridoi umanitari, P. MOROZZO DELLA ROCCA, M. SOSSAI, *Chiedere asilo da lontano*, «Diritti senza confini», 12 settembre 2022. Per un approfondimento che indaga l'esperienza da un punto di vista della mobilitazione sociale da cui è partita, M. VILLA, P. MAGRI, *The future of migration to Europe*, Rapporto ISPI, LediPublishing, Milano 2020, p. 96. Per una disamina circa la genesi e i risultati delle esperienze avviate, CARITAS, MIGRANTES (a cura di), *Oltre il mare. Primo Rapporto nell'ambito della protezione internazionale sui corridoi umanitari in Italia e altre vie legali e sicure d'ingresso*, aprile 2019.

² Sulle diverse forme di democrazia e sul modello di democrazia costituzionale cui ci si riferisce, A. DI GREGORIO, *I fenomeni di degenerazione delle democrazie contemporanee: qualche spunto di riflessione sullo sfondo delle contrapposizioni dottrinali*, «Nuovi Autoritarismi e Democrazie», n. 2/2019, pp. 1-29. Con riguardo alla connotazione antidemocratica della gestione dell'immigrazione si intende fare riferimento alle prevalenti misure di repressione e criminalizzazione delle pratiche di soccorso che «Hanno svalutato i normali sentimenti di umanità e solidarietà che formano il presupposto elementare della democrazia e, prima ancora, della convivenza civile», L. FERRAJOLI, *Diritti umani, diritto disumano*, «Questione Giustizia», 25 ottobre 2021.

di protezione internazionale³. Con riguardo allo status in questione emerge, infatti, ciò che possiamo definire come un paradosso della politica comune di asilo e migrazione. All'interno del sistema europeo di asilo, cioè, è pienamente riconosciuto il diritto di richiedere la protezione internazionale, ma tale diritto è azionabile solo all'interno degli stessi confini europei mentre non vi è la previsione di procedure di ingresso legali e sicure per coloro che pure necessitano di quella stessa protezione. Una previsione che l'esperienza dei corridoi umanitari ha inteso realizzare *de facto*.

2. La regolarità del soggiorno per ragioni umanitarie: l'ipotesi del visto umanitario

Giunti nel territorio di uno degli Stati membri dell'Unione europea, i migranti che hanno diritto alla protezione internazionale ottengono un permesso di soggiorno di lunga durata che, in quanto tale, è rilasciato al di fuori della disciplina del codice Schengen che risulta pertanto inapplicabile a tale fattispecie⁴.

Com'è noto, il rilascio del visto di ingresso in favore di cittadini di Paesi terzi rientra tra gli atti che gli Stati compiono nell'esercizio della propria sovranità⁵.

A partire dall'esperienza del Mercato Comune Europeo e dunque del varo degli accordi di Schengen, gli Stati membri dell'Unione hanno progressivamente sostenuto una politica comune in materia. Una limitazione di sovranità che essi sembrano non solo aver accettato ma anche di buon grado promosso, in controtendenza rispetto alle resistenze all'armonizzazione della politica di asilo e migrazione⁶.

A denunciare questo *vulnus* anche lo stesso Parlamento europeo che, dopo aver fallito nel 2014 il tentativo di varare una riforma del sistema Schengen tale da

³ Per un approfondimento circa l'evoluzione della normativa italiana in tema di protezione internazionale, M. ACIERNO, *Il diritto del cittadino straniero alla protezione internazionale: condizione attuale e prospettive future*, in P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, V Edizione, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna 2021, p. 65 ss. Per le distinzioni terminologiche in relazione ai diversi status connessi alla condizione migratoria, A. SIRONI, C. BAULOZ, M. EMMANUEL (a cura di), *International Migration Law*, in *IOM.int, Glossary on Migration*, n. 34, 2019.

⁴ Ci si riferisce all'art.25 del Regolamento n. 810/2009 del 13 luglio 2009 istitutivo del codice comunitario dei visti, attualmente in vigore come da ultima riforma del sistema Schengen del 2019, ai sensi del quale è contemplata unicamente la facoltà di concedere un visto per motivi umanitari con validità territoriale limitata. Per una ricostruzione dell'evoluzione della politica europea rispetto alla gestione dell'immigrazione e dell'asilo, S. AMADEO, F. SPITALERI, *Il Diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino 2019. Per riscontro e approfondimenti relativi alla gestione delle frontiere a seguito degli accordi di Schengen, B. NASCIBENE, *Schengen e processo di integrazione europea*, «Immigrazione.it», n.14 del 15 dicembre 2005 e, più di recente, A. MINISALE, *Il trattato di Schengen. Limiti e potenzialità nel tentativo di armonizzare le politiche migratorie in ambito eurounitario*, Aracne, Roma 2021.

⁵ Che non solo la disciplina dei visti ma l'intera materia migratoria sia soggetta alla sovrana autorità statale è stato più volte ribadito anche dalla Corte costituzionale, di seguito un passaggio esemplificativo dalla sent. n. 250/2010 sul reato di immigrazione clandestina: «È incontestabile, in effetti, che il potere di disciplinare l'immigrazione rappresenti un profilo essenziale della sovranità dello Stato, in quanto espressione del controllo del territorio».

⁶ Considerazione attinente anche alle procedure di frontiera, strettamente connesse alla stessa politica dei visti. Sul punto, C. FAVILLI, *Le politiche di immigrazione e asilo: passato, presente e futuro di una sovranità europea incompiuta*, «Quaderno AISDUE», serie speciale *Atti del Convegno "L'Unione europea dopo la pandemia Bologna, 4-5 novembre 2021"*, n. 12, 14 gennaio 2022, pp. 227-248.

includere la possibilità di richiedere un visto umanitario europeo⁷, emana la Risoluzione dell'11 dicembre 2018, recante raccomandazioni alla Commissione concernenti i visti umanitari che si giustificerebbero, secondo quanto espresso nella risoluzione in parola, dato «*l'attuale vuoto giuridico nel diritto dell'Unione, che al di là delle procedure di reinsediamento applicabili ai rifugiati vulnerabili non prevede procedure nell'acquis in materia di visti né in quello in materia di frontiere o di asilo per quanto concerne l'ammissione nel territorio degli Stati membri di persone in cerca di protezione, unitamente al fatto che si stima che il 90 % delle persone alle quali viene successivamente riconosciuto lo status di rifugiato e di beneficiario di protezione sussidiaria raggiunge il territorio degli Stati membri in modo irregolare, spesso attraverso rotte potenzialmente mortali*»⁸.

Che in capo agli Stati membri non vi sia un obbligo di riconoscere il visto umanitario per le persone bisognose di protezione internazionale lo hanno comunque già esplicitato sia la Corte di giustizia (Caso X e X c. Belgio) che la Corte europea dei diritti dell'uomo (Decisione M.N. e altri contro Belgio).

La prima, con nota sentenza resa dalla Grande sezione il 7 marzo 2017, ha smorzato le aspettative positive ingenerate dall'Avvocato Generale sentenziando che «*una domanda di visto con validità territoriale limitata presentata da un cittadino di un paese terzo per motivi umanitari, sulla base dell'articolo 25 del codice in parola (Codice Schengen, ndr), presso la rappresentanza dello Stato membro di destinazione situata nel territorio di un paese terzo, con l'intenzione di presentare, dal momento dell'arrivo in tale Stato membro, una domanda di protezione internazionale e, pertanto, di soggiornare in detto Stato membro più di 90 giorni su un periodo di 180 giorni, non rientra nell'ambito di applicazione del codice menzionato, bensì, allo stato attuale del diritto dell'Unione europea, unicamente in quello del diritto nazionale*».

La seconda, stando alla decisione di inammissibilità pronunciata dalla Grande Camera il 5 maggio 2020, fa emergere la questione della giurisdizione come limite funzionale al pieno riconoscimento degli stessi diritti inviolabili.

Si conferma, così, un atteggiamento di *self restraint* della CEDU, che salvaguarda le posizioni dei singoli Stati alla prova della pressione migratoria sofferta dai fallaci sistemi di accoglienza a danno di coloro che pur avrebbero pieno diritto a godere della più ampia protezione internazionale⁹.

⁷ In merito, M. DI FILIPPO, *Il codice visti e la proposta di riforma della Commissione: idee per una migliore salvaguardia dei principi tipici dello Stato di diritto*, Policy Brief, «Osservatorio sul diritto europeo dell'immigrazione», Pisa 2016, pp. 1-2.

⁸ Risoluzione 2018/2271(INL). In argomento, con un approfondimento specifico circa la genesi e il contenuto della Risoluzione in parola, F.L. GATTA, *La "saga" dei visti umanitari tra le Corti di Lussemburgo e Strasburgo, passando per il legislatore dell'Unione europea e le prassi degli Stati membri*, «Dirittifondamentali.it», fasc. 1/2019, p. 16 ss.

⁹ In argomento, F. CAMPLONE, *La sentenza M.N. al c. Belgio alla luce di X e X: la conferma della prudenza delle Corti o un impulso allo sviluppo di canali di ingresso legali europei?*, «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», fasc. 3/2020, pp. 238-262; A. DEL GUERCIO, *La sentenza X. e X. della Corte di giustizia sul rilascio del visto umanitario: analisi critica di un'occasione persa*, «European Papers», n. 1/2017, Vol. 2, pp. 271-291.

La tutela dei diritti umani cede quindi di fronte all'evidenza che *«l'asilo è un diritto territorialmente limitato e non opponibile nelle attività pre-frontaliere, facendo leva sulla protezione effettiva dal refoulement»*¹⁰.

Se, quindi, non sembrano potersi intravedere spiragli positivi nella direzione di un riconoscimento sovranazionale circa l'obbligo di riconoscere il diritto al rilascio di un visto per motivi umanitari, ci si propone di dare conto della dimensione nazionale e degli spiragli che in essa è auspicabile scorgere a partire dall'esperienza dei cosiddetti corridoi umanitari.

3. La regolarità del viaggio per ragioni umanitarie, l'esperienza dei corridoi umanitari

L'attenzione è qui rivolta ai corridoi umanitari che consistono nel trasferimento delle persone che si trovano in situazioni di rischio verso Paesi sicuri, ove poter godere della necessaria protezione internazionale¹¹.

Sull'importanza dell'esperienza dei corridoi umanitari in dottrina si individuano due potenziali direttrici di sviluppo: *«Questa buona pratica può essere la premessa di due sviluppi normativi: uno riguardante la possibilità di utilizzare più largamente la figura del visto umanitario (modificando l'attuale disciplina dell'art. 25, Regolamento n. 810/2009). Il secondo sviluppo potrebbe essere costituito dalla affermazione della sponsorship come canale di ingresso legale ordinario anche riguardo alle politiche dell'immigrazione»*¹².

Per valutare la fondatezza di tali ipotesi occorre delineare il funzionamento delle esperienze in questione.

Il primo Protocollo per la realizzazione del progetto è stato denominato "Apertura di corridoi umanitari" ed è stato stipulato il 15 dicembre 2015 tra Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, il Ministero dell'Interno, la Comunità di Sant'Egidio, la Federazione delle Chiese Evangeliche e la Tavola Valdese. Il corridoio ha riguardato un totale di mille beneficiari *«prevalentemente di nazionalità siriana, trasferite in Italia dal Libano nel biennio 2016-2017»*¹³. Al termine del biennio

¹⁰ D. VITIELLO, *Le frontiere esterne dell'Unione europea*, Cacucci Editore, Bari 2020, p. 223. Più in generale sul complesso degli elementi che costituiscono la politica di asilo e migrazione nell'area euro unitaria e con particolare riguardo ai profili relativi al principio di non *refoulement*, I. CARACCILO, G. CELLAMARE, A. DI STASI, P. GARGIULO (a cura di), *Migrazioni internazionali. Questioni giuridiche aperte*, Editoriale Scientifica, Napoli 2022.

¹¹ La locuzione attiene in effetti alla distribuzione dei generi di prima necessità all'interno del territorio dei Paesi a rischio e fa riferimento a percorsi sicuri per la filiera di distribuzione di aiuti umanitari come, ad esempio, medicine, cibo o vestiario. Successivamente è stata utilizzata anche con riferimento al trasferimento sicuro delle persone da un Paese a rischio verso un luogo sicuro. Riferimento principale per la definizione ed il funzionamento dei corridoi umanitari in parola ai sensi della Risoluzione ONU 46/182 del 19 Dicembre 1991, e relativi allegati.

¹² Su tutti, P. MOROZZO DELLA ROCCA, *I due protocolli d'intesa sui "corridoi umanitari" tra alcuni enti di ispirazione religiosa ed il governo ed il loro possibile impatto sulle politiche di asilo e immigrazione*, «Diritto Immigrazione Cittadinanza», fasc. 1/2017, pp. 1-31. Per ulteriori approfondimenti circa le potenziali direttrici di potenziamento dell'esperienza, si veda il Manuale AMIF realizzato nell'ambito di un progetto finanziato dall'Unione europea, in *HumanitarianCorridor.org, Corridoi Umanitari: le procedure di implementazione per la loro estensione su scala europea*, 2019.

¹³ Per immediato riscontro, *Caritas.it, Protocollo Corridoi Umanitari 4.pdf (caritas.it)*.

di validità, dunque a dicembre 2017, il Protocollo è stato rinnovato per dare la stessa opportunità ad altre mille persone provenienti da Libano e Marocco.

Intanto, sempre nel 2017, è stato stipulato un altro Protocollo tra Ministero dell'Interno, la Conferenza Episcopale Italiana (che agisce attraverso la Caritas Italiana e la Fondazione Migrantes) e la Comunità di Sant'Egidio, protocollo che ha consentito l'arrivo in Italia di cinquecento richiedenti asilo dall'Etiopia¹⁴.

L'ultima esperienza, ancora in atto, è relativa all'emergenza profughi dall'Afghanistan, per i quali sono stati attivati i corridoi umanitari sulla base del Protocollo stipulato a novembre 2021 tra Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Ministero dell'interno, Conferenza Episcopale Italiana, Comunità di Sant'Egidio, Federazione Delle Chiese Evangeliche, Tavola Valdese, Arci, Istituto Nazionale per la Promozione della Salute delle Popolazioni Migranti ed il Contrasto delle Malattie della povertà, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni e l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) . In totale si prevede che il progetto possa garantire protezione per milleduecento beneficiari di cui ottocento in una prima fase, entro i primi due anni¹⁵.

Rispetto alla metodologia di funzionamento appare doveroso accennare anche al sistema con cui vengono "selezionati" i beneficiari in questione perché stante l'impossibilità di poter riconoscere tale opportunità di ingresso legale a tutti i potenziali richiedenti asilo, evidentemente vengono individuati dei criteri di selezione.

La procedura del caso è in capo all'UNHCR che opera una valutazione analoga a quella relativa al riconoscimento dello *status* di rifugiato di cui alla Convenzione di Ginevra del 1951, tenendo conto di un ulteriore criterio relativo alla cosiddetta «condizione di vulnerabilità»¹⁶.

Sulla base dei protocolli stipulati, inoltre, vi è da tenere in conto che per la selezione in parola rilevano anche gli eventuali legami familiari o amicali dei potenziali beneficiari che vengono presi in considerazione in quanto garanzia di maggiore opportunità di integrazione in Italia, Paese di primo arrivo, che i beneficiari devono impegnarsi a non lasciare¹⁷.

¹⁴ Per immediato riscontro, *Agensir.it*, [PROTOCOLLO DI INTESA \(agensir.it\)](https://www.agensir.it/protocollo-di-intesa).

¹⁵ Per immediato riscontro, *Interno.gov.it*, [protocollo corridoi.pdf \(interno.gov.it\)](https://www.interno.gov.it/it/protocollo-corridoi). Per un approfondimento inerente anche le esperienze di integrazione vissute dai beneficiari dei primi corridoi umanitari, SOLIDAR, *Canali legali d'immigrazione: definire le buone priorità per un partenariato sostenibile EU-Africa*, SOLIDAR aisbl, Bruxelles 2020, p. 16.

¹⁶ Rispetto alla nozione di "vulnerabilità", il riferimento è, in particolare, alla Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, «recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale». In merito, occorre precisare che non vi è unanimità di vedute rispetto alla sussistenza o meno di una base giuridica cui ancorare i criteri di valutazione della vulnerabilità dei potenziali beneficiari dei corridoi, che sconterebbero un elevato margine di discrezionalità. Sul punto, si veda, ad esempio, S. BUSCAGLIA, *I corridoi umanitari funzionano. Ma non bastano se il diritto d'asilo è limitato*, 17 dicembre 2019, <https://altreconomia.it/corridoi-umanitari/>, [consultato il 12 aprile 2023].

¹⁷ Il riferimento è agli accordi stipulati a Dublino per cui tutta la procedura di identificazione, accoglienza o espulsione dei migranti ricade in capo al Paese di primo ingresso. Si veda la «Convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle comunità europee». Tale Convenzione è stata poi «comunitarizzata» con il Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003 (noto come Dublino II), in GUCE 25 febbraio 2003 L 50 cui poi ha fatto seguito il Regolamento, ancora attualmente in vigore, Regolamento (UE) n. 604/2013 (Dublino III), in GUUE 29 giugno 2013 L 180.

Da un lato, quindi, emerge la *ratio* di fondare il *resettlement* su concrete possibilità di successo, dall'altro lato, la finalità è di evitare movimenti secondari dei beneficiari che in proposito devono infatti stipulare una «dichiarazione di impegno»¹⁸.

L'esperienza dei corridoi umanitari come buona pratica è stata insignita del prestigioso premio Nansen¹⁹. L'auspicio è, pertanto, che possa essere istituzionalizzata, come si diceva, al fine di consentire il ricorso più ampio al rilascio del visto umanitario, attraverso una revisione in tal senso dell'art. 25 del Codice Schengen.

4. Considerazioni finali

Il più recente ridisegno della normativa comunitaria sui visti non ha contemplato alcun ampliamento del margine di concessione di un visto per motivi umanitari, il cui rilascio con validità territoriale limitata può avvenire solo ai sensi dell'art. 25 del Regolamento n. 810 del 2009, unica base giuridica che si rinviene, infatti, anche in relazione all'esperienza dei corridoi umanitari, su cui si è concentrata l'analisi.

Del resto, anche la concessione dei permessi di soggiorno rilasciati per motivi umanitari discende dalla disciplina dei visti di lunga durata che, come tali, non rientrano appunto nella disciplina del codice europeo Schengen.

Così, gli stranieri potenzialmente beneficiari di protezione internazionale non possono invocare in tale contesto il proprio diritto d'asilo o far valere il divieto di respingimento perché il codice non lo sancisce, pur nelle generiche enunciazioni circa la salvaguardia dei «*diritti dei rifugiati e di coloro che richiedono protezione internazionale, in particolare per quanto concerne il non respingimento*»²⁰.

Si tratta, come si è inteso dimostrare, di una materia già dibattuta in sede sovranazionale e in relazione alla quale possiamo dire condivisa una favorevole posizione prevalente in Parlamento per cui «*Since third-country nationals seeking protection currently have no EU-wide legal channels for entering EU territory and triggering protection mechanisms under the Common European Asylum System (...) Humanitarian visas may offer a remedy by enabling third-country nationals to apply in situ for entry to EU territory on humanitarian grounds and thereby ensuring that Member States meet their international obligations*»²¹.

¹⁸ Il criterio del Paese di primo approdo sancito attraverso il sistema Dublino continua a rimanere caposaldo della politica europea di asilo nonostante i continui tentativi di riforma. Questi, viceversa, testimoniano proprio il fallimento di tale politica: «*è agevole comprendere come la determinazione dello Stato competente, che doveva rappresentare l'anello "forte" della catena, si sia in realtà dimostrato il più debole, divenendo poi il tallone d'Achille di un sistema di protezione condizionato dal sospetto – degenerato poi in stereotipo – che dietro la richiesta di asilo si celi, quasi sempre, il tentativo di eludere o aggirare le regole sull'immigrazione extraeuropea*», una considerazione che rileva anche ai fini del ragionamento proposto sia per sottolineare la fallacia di un sistema che si ostina a non riconoscere il carattere strutturale dei processi migratori che per enfatizzare la convenienza ad investire su canali di ingresso regolari e sicuri per i potenziali beneficiari di protezione internazionale. Citazione da C. PANZERA, *Il diritto all'asilo. Profili costituzionali*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020, p. 48.

¹⁹ Per immediato riscontro, *UNHCR.org, I Corridoi Umanitari vincitore regionale per l'Europa del Premio Nansen per i Rifugiati dell'UNHCR – UNHCR Italia*.

²⁰ Riferimento all'art. 3, lett. B) del Codice di Frontiere Schengen.

²¹ U.I. JENSEN, *Humanitarian Visas: option or obligation?*, European Union, Brussels 2014, p.1.

L'assenza di consequenzialità tra enunciazioni e concreti provvedimenti vincolanti per gli Stati membri denuncia un'evidente ritrosia degli stessi ad organizzare una stabile politica migratoria informata al rispetto dei diritti umani universali.

Perché la pratica dei corridoi umanitari possa trovare istituzionalizzazione e regolare applicazione servirebbe che fosse sospinta proprio dai singoli Stati frontalieri che oggi denunciano l'assenza di una politica europea in grado di tutelarne gli interessi di fronte ad una massiccia pressione migratoria.

In questo senso, pur in assenza di una lettura dei processi migratori aderente alla sensibilità umanitaria, appare lecito sollecitare una valutazione anche solo strettamente economica. Si pensi ai costi che implica l'attivazione di quella macchina amministrativo-securitaria che è posta a presidio dell'attuale gestione dei flussi e che pesa anche per i costi indiretti dati dalle necessità di rispondere ai bisogni di assistenza sanitaria la cui spesa è direttamente proporzionale alla presa in carico di persone vulnerabili, rese tali per le condizioni che ne hanno segnato il vissuto prima della partenza, ma anche (e a volte soprattutto) per le condizioni patite durante il viaggio, generalmente lungo anni e foriero di inenarrabili violenze.

Del resto, di fronte alla capacità di traslare le procedure di identificazione e controllo presso i Paesi terzi o di transito dimostrata attraverso la politica di esternalizzazione delle frontiere, è consentito ritenere che sarebbe nella capacità fattuale degli Stati istituire un sistema di esternalizzazione analogo per le verifiche delle richieste di protezione internazionale²².

Sul finire degli anni Novanta Umberto Eco avvisava: «*Il Terzo Mondo sta bussando alle porte dell'Europa, e vi entra anche se l'Europa non è d'accordo (..). Se vi piace, sarà così; e se non vi piace, sarà così lo stesso*»²³.

Togliendo oggi l'anacronistico riferimento al numero ordinale per un mondo che bussa anche dalla porta accanto²⁴, converrà che gli Stati prendano atto della necessità di governare stabilmente i processi migratori sulla base di un nuovo ordine giuridico che tuteli il diritto delle persone costrette a lasciare il proprio Paese a trovare un posto sicuro nel mondo e a poterlo raggiungere in maniera altrettanto sicura. Qualche corridoio lungo questa strada è stato già aperto.

²² A sostegno della possibilità di prevedere un'esternalizzazione della procedura di valutazione delle richieste di asilo finalizzata al rilascio di visti umanitari si veda M. BENVENUTI, *Andata e ritorno per il diritto di asilo costituzionale*, «Diritto, Immigrazione, Cittadinanza», fasc. 2/2010, pp. 36-58.

²³ U. ECO, *Migrazioni e intolleranza*, La nave di Teseo, Milano 2019, p. 18.

²⁴ Ci si riferisce, in particolare, all'esodo dei profughi ucraini a seguito del conflitto ingenerato dall'invasione della Federazione russa a febbraio 2022 e ancora in corso. Esodo a fronte del quale è stata attivata per la prima volta la Direttiva 55/2001/CE, salutata come esperienza da cui far partire un nuovo corso nella gestione dei flussi migratori. Aggiornamenti in tempo reale circa il numero di profughi ucraini in *UNHCR.org*.

FRANCESCA POLLICINO*
*Un nuovo sistema elettorale europeo:
verso una nuova legittimazione democratica?*

1. Legittimazione democratica ed effettivo esercizio del diritto di elettorato attivo del cittadino europeo

Il Parlamento europeo (PE) è, nel quadro dell'Unione (UE), l'istituzione democratica per eccellenza. Esso rappresenta un *unicum* nel panorama internazionale, in quanto istituzione rappresentativa, sovranazionale, organo eletto a suffragio universale diretto sganciato dalla logica intergovernativa tipica delle organizzazioni internazionali *tout-court*, ma piuttosto caratterizzante le moderne democrazie liberali nazionali. Il Trattato sull'Unione Europea (TUE), all'art. 10, par. 1¹ afferma che l'UE si «fonda sulla democrazia rappresentativa», concetto ulteriormente specificato al par. 2 della medesima disposizione, che dispone il principio della doppia legittimazione democratica, che si realizza nella rappresentanza diretta dei cittadini dell'Unione in seno al PE ed in quella indiretta dei popoli dei singoli Stati membri in seno a Consiglio e Consiglio europeo, oltre che nel ruolo che ai parlamenti nazionali viene attribuito dai Trattati (art. 12 TUE)².

La progressiva attuazione del concetto di democrazia rappresentativa ex art.10 TUE ha in parte realizzato, e auspicabilmente continuerà a realizzare, il processo di *parlamentarizzazione* del sistema politico europeo³ incidendo sul funzionamento dell'Unione.

Con l'istituzione della cittadinanza europea⁴, si è sanato il paradosso per cui l'ordinamento europeo «riconosceva ai cittadini degli Stati membri il diritto di voto

* Università degli Studi di Messina.

¹ Cfr. F. DONATI, *commento all'art.10 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Tratti dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 89-98.

² Il rispetto dei principi democratici è uno dei valori fondanti dell'Unione ex art. 2 TUE, inoltre l'art. 14 TUE, enfatizza la composizione e la portata sovranazionale del PE quale organo composto dai «rappresentanti dei cittadini dell'Unione (...) eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto, per un mandato di cinque anni».

³ A. MANZELLA, *Parlamento europeo: un nuovo inizio?*, *Annali Aisdue*, Bari, 2020, p. 205.

⁴ Ancor prima di essere introdotta dal Trattato di Maastricht, la nozione di democrazia rappresentativa era considerata principio implicito nell'ordinamento comunitario come stabilito dalla Corte di giustizia, la quale già nel 1980, individuando nel PE l'istituzione che incarnava il principio democratico, affermava che la sua consultazione nel processo di adozione degli atti da parte del Consiglio, oltre a costituire un elemento essenziale nell'equilibrio istituzionale rifletteva «sia pur limitatamente, sul piano della Comunità [Unione], un fondamentale principio di democrazia, secondo cui i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa» Sentenza della Corte di giustizia del 29 ottobre 1980, causa 138/79, *Roquette Frères*, ECLI:EU:C:1980:249; cfr. sul tema U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, Cacucci, 2020, p. 35; M.E. BARTOLONI, *Il*

per l'elezione di un organo assembleare rappresentativo, senza che detto diritto fosse accompagnato dall'istituzione di una cittadinanza comune»⁵. Il concetto di cittadinanza⁶ (art. 20 TFUE), si collega a quello di rappresentanza democratica e di elettorato attivo e passivo come sancito dagli artt. 20 par. 2 lett. B, 22 par. 2 TFUE, e dall'art. 39 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (CDFUE). Quest'ultimo ha natura essenzialmente politica e conferisce il diritto di elettorato amministrativo, legato al divieto di discriminazione in base alla nazionalità (art. 18 TFUE), ed all'elettorato attivo e passivo al PE, legato al concetto di partecipazione del cittadino alla vita politica dell'Unione⁷ ed alla formazione di un *demos* europeo. La piena legittimazione democratica dell'istituzione parlamentare europea passa dunque, *inter-alias*, per il compimento di quei diritti politici che i Trattati attribuiscono ai cittadini europei e ad un sistema di elezione dei rappresentanti in seno al PE che realizzi un vero mandato politico in senso più genuinamente europeista.

Se il PE si configura agli albori dell'avventura europea come organo assembleare con funzioni poco più che consultive, il processo di integrazione e legittimazione democratica gli ha assegnato un ruolo sempre più rilevante nella produzione normativa e di *decision making*⁸. Tuttavia, i Trattati istitutivi si limitano, all'art. 223 TFUE, a demandare allo stesso PE l'elaborazione di un progetto volto a stabilire le modalità di elezione dei suoi membri «secondo una procedura uniforme [...] o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri»⁹, progetto su cui il Consiglio delibera all'unanimità. Le disposizioni entrano poi in vigore previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali.

Il primo Atto elettorale europeo¹⁰ fu adottato nel 1976, e stabiliva l'elezione diretta dei parlamentari europei secondo modalità che temperavano la dimensione

principio democratico rappresentativo nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Il deficit democratico dell'UE è una premessa necessaria?, *Annali Aisdue* Vol.1, Bari, 2020, pp. 183-194.

⁵ M. PODETTA, *Per un nuovo modello di rappresentanza nel Parlamento europeo: dall'uniformazione delle regole elettorali alla ridefinizione del ruolo dei partiti europei*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2022, pp. 107ss.

⁶ Nel panorama normativo e giurisprudenziale dell'Unione il concetto di cittadinanza ha accompagnato il processo di integrazione e definizione di un'identità europea, tracciando una parabola evolutiva concettuale e sostanziale, da «cittadinanza 'incipiente' pre-Maastricht ad una cittadinanza 'ancillare' rispetto a quella nazionale nel post Maastricht fino ad una cittadinanza che si aggiunge a quella statutale nel post Lisbona: il tutto passando per una parziale autonomizzazione della cittadinanza dell'Unione europea rispetto alla cittadinanza nazionale» A. DI STASI, *Novae e veteres "frontiere" della cittadinanza europea*, *FSJ: European legal studies*, n. 3, 2022, p. 14. Sul tema della cittadinanza cfr. L. PANELLA, *La cittadinanza e le cittadinanze nel diritto internazionale*, Napoli, 2008, pp. 49-71, E. TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, Bari, Giuffrè, 2021, p. 30.

⁷ U. VILLANI, *op. cit.*, p. 134.

⁸ S. BARONCELLI, M. ROSINI, *Il Trattato di Lisbona e le elezioni del Parlamento europeo tra norme e prassi*, *Federalismi.it*, n. 19, 2020, p. 149.

⁹ In origine la materia era disciplinata dall'art. 138 TCEE, che stabiliva che l'allora Assemblea generale fosse formata da delegati dei parlamenti nazionali. Lo stesso articolo, al par. 3 rimandava alla possibilità per l'Assemblea di elaborare progetti intesi a permettere l'elezione diretta dei suoi membri, secondo una procedura uniforme in tutti gli stati membri.

¹⁰ *Atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'assemblea a suffragio universale diretto* 76/787 GUCE n. L 278/5 del 8 ottobre 1976, emendato con Decisione del Consiglio 2002/772 del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002, GU L 283/1 21 febbraio 2002 e dalla Decisione del Consiglio 2018/994 del 13 giugno 2018.

sovranazionale e le norme interne di attuazione di ciascuno Stato membro¹¹. Al netto di alcune disposizioni generali, l'Atto elettorale lasciava agli Stati membri la regolamentazione del sistema elettorale tramite disposizioni nazionali, in attesa che entrasse in vigore una procedura elettorale uniforme (art. 7, par.2), che non ha mai trovato attuazione¹².

L'adozione dell'Atto elettorale ha preparato il terreno alla prima elezione, nel 1979, dei rappresentanti del PE a suffragio universale diretto, che dotava l'organo assembleare di una forte legittimazione, grazie all'investitura dell'elettorato di cui rappresentava direttamente le istanze, con conseguente e progressivo consolidamento dei propri poteri in ambito normativo e di sindacato politico¹³.

Dal 1976 ad oggi sono state adottate solo due decisioni¹⁴ di riforma elettorale, che hanno introdotto regole minime di armonizzazione ma non hanno portato ad una rilettura delle procedure elettorali in senso genuinamente europeista. Recentemente il PE ha adottato una relazione di iniziativa legislativa che tenta di compiere un ulteriore passo verso l'armonizzazione dei sistemi elettorali nazionali, fondati su regole comuni e trasparenti.

2. Una nuova legge elettorale per il Parlamento europeo, la strada possibile

Il collegio paneuropeo, Spitzenkandidat e ruolo dei partiti politici

Il 3 maggio 2022 il PE ha adottato una risoluzione legislativa¹⁵ elaborata dal Comitato affari istituzionali, per una proposta di regolamento del Consiglio¹⁶, approvata con 323 voti a favore, 262 contro e 48 astensioni. La proposta di riforma della procedura elettorale sembra finalmente andare verso lo sviluppo di una sfera pubblica europea, suggerendo norme minime comuni e modifiche legislative in vista

¹¹ G. COLAVECCHIO, *Cittadinanza europea e rappresentanza democratica*, in A. DI STASI, M.C. BARUFFI, L. PANELLA (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Bari, 2023, p. 573.

¹² L'art. 138 TCE (oggi art. 223 TFUE) fu modificato con il Trattato di Amsterdam, introducendo la possibilità di adottare un progetto di normativa elettorale oltre che secondo una procedura uniforme anche in base a principi comuni agli Stati membri, modifica che ha aperto la strada alle successive modifiche all'Atto elettorale europeo, cfr. S. BARONCELLI, M. ROSINI, *op. cit.*, 2020, p. 156.

¹³ L'Atto unico europeo (1986) attribuì al PE il diritto di esprimere parere conforme per molte materie previste dai trattati ed introdusse la procedura di cooperazione per molte altre. Nel 1992 il Trattato di Maastricht introdusse la procedura di co-decisione, che con il trattato di Lisbona (2007) divenne procedura legislativa ordinaria, facendo del PE un legislatore a pieno titolo.

¹⁴ Decisione del Consiglio, del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002, che modifica l'atto *relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom*, 2002/772/CE, Euratom, in GUCE L 283 del 21 ottobre 2002, pp. 1-4; Decisione (UE, Euratom) 2018/994 del Consiglio, del 13 luglio 2018, che *modifica l'atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom*, in GUUE L 178 del 16 luglio 2018, pp. 1-3, quest'ultima non ancora entrata in vigore.

¹⁵ Il trattato di Lisbona ha conferito al PE il potere di iniziativa per quanto riguarda le disposizioni relative all'elezione dei suoi membri, oltre a modificarne la natura del mandato, come rappresentanti diretti dei cittadini dell'Unione.

¹⁶ Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 3 maggio 2022 sulla *proposta di regolamento del Consiglio relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, che abroga la decisione del Consiglio (76/787/CECA, CEE, Euratom) e l'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto (2020/2220(INL) – 2022/0902(APP)*.

delle prossime elezioni europee del 2024. La proposta, se approvata, introdurrebbe sostanziali novità e compirebbe un considerevole passo avanti verso l'uropeizzazione dell'elezione a suffragio diretto dei membri del PE¹⁷, nel tentativo di superare quella definizione plastica formulata dall'OCSE/ODIHR nel 2009, ma valida a tutt'oggi, di elezioni europee come «*Essentially 27 separate national elections to a supra-national body (...) characterized by a considerable diversity of national rules, procedures, and practices*»¹⁸.

La proposta di regolamento, allegata alla risoluzione, prevede l'introduzione di una circoscrizione pan-europea, formata dall'intero territorio dell'Unione, idea che non risulta nuova nel dibattito parlamentare¹⁹. Essa prevede l'elezione di 28 membri del PE nella circoscrizione sovranazionale, lasciando impregiudicato il numero di parlamentari europei eletti in ciascuno Stato membro (art. 15). Ciascun elettore disporrebbe in concreto di 2 voti per eleggere i membri del PE, uno nelle circoscrizioni nazionali e uno nella circoscrizione a livello dell'Unione (art. 12). La proposta prevede altresì meccanismi di garanzia dell'equilibrio geografico²⁰, l'applicazione di una procedura elettorale uniforme²¹ di tipo proporzionale, con ripartizione dei seggi basata sul metodo D'Hont²².

La definizione di un collegio transnazionale è una tra le riforme raccomandate dalla Conferenza sul futuro dell'Europa²³ per rafforzare la democrazia europea. La lista transnazionale accrescerebbe la rilevanza politica e la visibilità pubblica di partiti paneuropei, la formazione di un'opinione pubblica e quindi di una sfera pubblica europea. Sebbene il numero di seggi transnazionali sia piuttosto esiguo, si tratterebbe di una misura a forte impatto per la costruzione di un sistema parlamentare sovranazionale.

¹⁷ M. ROSINI, *L'uropeizzazione delle elezioni del Parlamento europeo: un cammino denso di ostacoli, ma essenziale per una credibile democrazia europea*, *Federalismi.it*, n. 6, 2022, pp. 139-158.

¹⁸ OCSE, Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Election to the European Parliament 4-7 June 2009*. Expert group report, Warsaw, 22 September 2009.

¹⁹ Per un approfondimento sulle varie proposte di istituzione di una circoscrizione paneuropea cfr. G. COLAVECCHIO, *op. cit.* 2023, pp. 581- ss.; T. NGUYEN, *The holy trinity of EU elections: Transnational lists, Spitzenkandidaten procedure and a stronger European Parliament*, Jacques Delors Centre, *Visions for Europe* series, 2021.

²⁰ Le liste a livello dell'Unione sono suddivise in tre posti, ognuno dei quali assegnato ad un candidato proveniente da uno dei tre gruppi in cui sono stati suddivisi gli Stati membri in base al dato demografico (su dati Eurostat art. 15 par.11). Il meccanismo è specificato all'allegato I ed esemplificato all'allegato II alla Proposta di regolamento del Consiglio *relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo*, cit., art. 15, par. 9.

²¹ La proposta prevede che i membri del parlamento siano eletti in base al sistema delle liste chiuse (art. 12, par. 4) presentate da partiti politici europei o loro coalizioni, e/o associazioni nazionali di elettori, associazioni europee di elettori (art. 2, punti 3- 5).

²² *Idem*, art. 15, par. 12 metodo esemplificato all'allegato III alla proposta di regolamento.

²³ Le risultanze del dibattito in seno alla Conferenza sul futuro dell'Europa (CoFE), in particolare la raccomandazione 16 del panel europeo di cittadini numero 2 su democrazia europea, valori e diritti, Stato di diritto e sicurezza, vengono richiamate al considerando N. della proposta di regolamento relativo all'elezione dei membri del Parlamento. (2020/2220(INL) – 2022/0902(APP)). Emerge la richiesta di una legge elettorale per il Parlamento europeo che armonizzi le condizioni elettorali (età minima per l'elettorato attivo, data delle elezioni, requisiti per le circoscrizioni elettorali, candidati, partiti politici e loro finanziamento). La proposta è stata riportata nella relazione finale della CoFE), *relazione sul risultato finale, proposta n.38*, maggio 2022, p.82-s.

In estrema sintesi, sorgono almeno tre considerazioni in merito a questo aspetto della proposta di regolamento: il sistema misto di circoscrizioni nazionali e paneuropee aiuterebbe a evitare lo *scollamento* fra eletti ed elettori al PE, causato da una circoscrizione troppo ampia che penalizzerebbe il necessario radicamento territoriale dei candidati, consentendo al contempo la costruzione di quello spazio pubblico europeo ancora non pienamente compiuto; l'accordo in sede parlamentare sui 28 membri eletti è stato raggiunto anche grazie alla *Brexit*²⁴, che ha consentito di individuare un bacino di seggi da destinare alla circoscrizione europea, lasciando impregiudicati i membri eletti per ciascuno Stato membro²⁵ ed il numero massimo di parlamentari, che richiederebbe una procedura di revisione dei Trattati; si prospetterebbe, infine, una sorta di doppio binario nella rappresentanza UE, realizzata da deputati provenienti dalla circoscrizione transnazionale e che, proprio grazie all'origine della loro legittimazione, sarebbero per natura rappresentanti dell'interesse generale dell'Unione.

Le liste paneuropee dovranno indicare chiaramente il candidato capolista alla carica di presidente della Commissione europea. La timida proposta di istituzionalizzazione della prassi dello *Spitzenkandidat*²⁶, è formulata nella relazione politica della Commissione affari Costituzionali. In base all'art. 17 TUE par. 7 la proposta del candidato alla carica di Presidente della Commissione è prerogativa del Consiglio europeo il quale, nel proporlo «tiene conto dell'esito delle elezioni del Parlamento europeo». L'indicazione è più puntualmente formulata al considerando 8 alla proposta di regolamento «i candidati capolista designati da un partito politico europeo, da un'associazione europea di elettori o da un'altra entità elettorale europea, devono potersi candidare sulla base di un programma elettorale comune in tutti gli Stati membri (...) il candidato capolista la cui entità politica europea ha ricevuto il numero complessivo più elevato di seggi dovrebbe essere incaricato per primo di formare una maggioranza della coalizione in seno al Parlamento neoeletto, per quanto riguarda la designazione di un candidato alla presidenza della Commissione». L'indicazione, vincolante, del candidato capolista alla presidenza della Commissione sostanzierebbe il “mandato politico” degli elettori, rafforzando il ruolo del PE ed il suo legame con la Commissione, consentendo lo sviluppo di una sfera pubblica europea e di una maggiore *accountability* dell'organo esecutivo nei confronti del PE e dunque della volontà popolare.

²⁴ Va detto che il 7 febbraio 2018 il PE aveva respinto per esclusione la proposta della Commissione per gli affari costituzionali relativa proprio alla lista paneuropea.

²⁵ Con la *Brexit* si sono ‘liberati’ 73 seggi, parte dei quali potrebbero essere riassegnati alla circoscrizione paneuropea, lasciando appunto impregiudicato il numero massimo di parlamentari europei come stabilito dai trattati. Per un approfondimento sul tema cfr. European Commission, European Political Strategy Centre, *Transnational lists: can they deliver on their promise?*, Publications Office, 2019; *Un'Europa dei risultati: opzioni istituzionali per rendere più efficace l'azione dell'Unione europea*, del 14 febbraio 2018, COM(2018) 95 final; C. AMALFITANO, *Brexit ed elezioni del Parlamento europeo*, *Federalismi.it*, n. 9, 2019, p. 1 ss.

²⁶ Sul tema cfr. E.C. RAFFIOTTA, *Gli Spitzenkandidaten e il necessario rafforzamento politico dell'UE*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2019; S. ILLARI, *Osservazioni sulla pratica degli Spitzenkandidaten nel contesto della forma di governo dell'Unione europea*, in *Nomos saggi*, n.3, 2018; S. BONFIGLIO, *Spitzenkandidaten e riforma dei trattati*, *La cittadinanza europea*, 2020, n. 1, pp. 241-254.

La previsione di un collegio paneuropeo e la pratica del candidato unico permetterebbero una valorizzazione del ruolo dei partiti politici europei²⁷ (come definiti all'art. 2 par. 4), confinati oggi a semplici federazioni di partiti nazionali prive di visione e programmi politici comuni, ma che a norma dell'art. 10 par. 4 TUE «contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione». La relazione che accompagna la proposta di regolamento propone di istituire la prassi di concludere un «accordo di legislatura» (considerando n. 17) tra i gruppi parlamentari interessati, al fine di assicurare un seguito politico alle elezioni europee e di ottenere una maggioranza in seno al PE in vista della nomina della Commissione. I partiti politici europei dovrebbero diventare i veri propulsori del processo di formazione di «una coscienza politica europea», interpreti delle istanze del corpo elettorale presso le istituzioni rappresentative e governative dell'UE, a partire dal momento della campagna elettorale finalmente incentrata su temi di interesse puramente europeo, al contrario di quanto accade oggi con 27 elezioni nazionali che funzionano da *midterm elections* di interesse nazionale

Ulteriori proposte:

Oltre alle misure sin qui sinteticamente analizzate, la proposta di riforma del sistema elettorale del PE introduce numerose altre proposte di modifica che vanno nella direzione di una maggiore europeizzazione del momento elettorale e di un approccio quanto più inclusivo, non discriminatorio ed egualitario nell'accesso all'espletamento del diritto di voto in capo ai cittadini dell'UE «nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato» (art. 39 CDFUE).

La proposta tenta di uniformare l'età per l'elettorato attivo a 16 anni e passivo a 18 anni (art. 5), superando così le differenze fra Stati membri che configurano inequaglianza nell'accesso al voto ed all'eleggibilità.

Viene altresì rafforzato il concetto di esercizio del diritto ed accessibilità al voto. In particolare, si rimanda all'azione degli Stati membri affinché adottino tutte le misure necessarie a garantire l'esercizio del diritto di voto a cittadini UE residenti in Stati terzi, senza fissa dimora, in contesti residenziali chiusi o che stiano scontando una pena detentiva²⁸ (art. 6) ma anche la piena accessibilità al voto delle persone con disabilità²⁹ (art. 7).

La proposta mira a garantire ampio accesso al momento elettorale attraverso l'introduzione di strumenti complementari di sostegno come il voto per corrispondenza, il voto fisico anticipato, il voto per delega o anche il voto elettronico (art. 8), consentendo la più ampia partecipazione al voto anche da parte di chi sia fisicamente impedito dal recarsi alle urne.

²⁷ Nella c.d. *Relazione Anastassopoulos*, già alla fine degli anni '90, si sottolineava come l'assegnazione di una quota anche bassa di seggi del Parlamento europeo in una circoscrizione transnazionale avrebbe contribuito a far emergere una coscienza europea oltre che «costituire veri e propri partiti politici europei», PE 224.331/def. – A4-0212/98, p. 21; sul punto cfr. M. PODETTA, *Per un nuovo modello di rappresentanza nel Parlamento europeo: dall'uniformazione delle regole elettorali alla ridefinizione del ruolo dei partiti europei*, *Federalismi.it*, 2022, n. 6.

²⁸ Per quanto riguarda i cittadini in esecuzione penale, la norma non pregiudica il diritto nazionale o le decisioni giudiziarie emesse (art. 6, par. 2)

²⁹ A tal proposito si veda la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un'Unione dell'uguaglianza: strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030*, COM(2021) 101 final, del 3 marzo 2021.

La proposta inoltre pone l'accento sulla parità di genere per l'elettorato passivo sia in base ai sistemi elettorali degli Stati membri che, *a fortiori*, nella circoscrizione a livello dell'Unione mediante l'utilizzo di liste chiuse o quote, senza violare i diritti delle persone non binarie (art. 10). Appare utile sottolineare che al di là dell'indicazione fornita per la circoscrizione a livello dell'Unione, viene demandata ai singoli Stati membri ed alle rispettive leggi elettorali l'effettiva garanzia del rispetto della parità di genere.

Il 9 maggio, giornata dell'Europa ed anniversario della Dichiarazione Schuman, viene individuata come data unica per lo svolgimento delle elezioni su tutto il territorio dell'Unione (art. 19).

Viene infine stabilita una soglia minima al 3,5% per l'assegnazione dei seggi nelle circoscrizioni nazionali con più di 60 seggi. Per la circoscrizione europea non è prevista alcuna soglia minima (art. 13).

Conclusioni

La proposta, per quanto ambiziosa, non attua una rivoluzione copernicana. I principali elementi di riforma in essa contenuti erano già presenti nelle precedenti proposte. Vengono tuttavia, identificati alcuni principi generali ed elementi di uniformità, con l'obiettivo di costruire uno spazio politico dell'Unione direttamente ricollegabile alla funzione di rappresentanza del PE. L'istituzione di un quadro comune in materia elettorale sarebbe strumentale al processo di integrazione politica e significativa in termini di legittimazione democratica del processo decisionale dell'Unione, rinforzando il concetto di cittadinanza europea e di responsabilità politica dell'istituzione parlamentare.

La strada verso l'adozione della proposta di regolamento è ancora lunga e deve superare le resistenze degli Stati membri che, come stabilito dall'art. 223 TFUE, sono i decisori ultimi in materia. Inoltre, la spinta rappresentata dalla Conferenza sul futuro dell'Europa che ha invocato a gran voce una riformulazione della legge elettorale ed il diritto dei cittadini europei di votare per partiti europei a livello di Unione, sembra essersi affievolita a fronte di crisi internazionali che hanno fatto riemergere egoismi nazionali e visioni più euroscettiche.

Infine, un'accresciuta dimensione democratica e sovranazionale delle elezioni europee non potrà prescindere da un effettivo sistema di *accountability* fra eletti ed elettori, e dall'attuazione degli strumenti di partecipazione democratica, riducendo la disconnessione fra cittadini e istituzioni europee attraverso una genuina "europeizzazione" e "politicizzazione" del sistema elettorale del PE. Questa proposta sembra andare in questa direzione. Purtroppo le elezioni del 2024 saranno un'occasione mancata, ma l'augurio è che la proposta possa costituire una base concreta su cui costruire la "comunità politica europea" cara al progetto federalista, superando la dimensione intergovernativa a favore un soggetto politico-istituzionale sovranazionale.

CAPITOLO II

DEMOCRAZIA
E CRISI DEL GOVERNO RAPPRESENTATIVO

PARTE SECONDA

FRANCESCA A. DI PIETRO *

*Democrazia e educazione: una rilettura dell'opera di John Dewey
alla luce della crisi del modello democratico-rappresentativo*

1. La necessità democratica dell'educazione

Democracy and Education di John Dewey, pubblicata nel 1916, è un'opera in grado di «chiarire alcuni aspetti della crisi del modello democratico occidentale nella società globale contemporanea»¹.

Nell'incipit del primo capitolo, attraverso il parallelismo tra esseri viventi e inanimati², viene introdotto un concetto estremamente importante per la teoria generale dell'educazione deweyana: il rinnovamento.

Infatti, la caratteristica principale degli esseri viventi, prima ancora che dell'essere umano, è la capacità di riadattarsi continuamente, convertendo le forze e le energie - che altrimenti li schiaccerebbero- in mezzi per la propria conservazione.

Elemento essenziale perché questa perpetuazione dell'essere umano si realizzi è l'educazione.

Invero, perché il gruppo sociale possa riprodursi nel corso del tempo, è strettamente necessario superare il divario esistente tra l'immatunità dei membri appena nati – in cui è deposto il futuro – e la maturità dei membri adulti che detengono la conoscenza. Solo attraverso l'educazione è, dunque, possibile superare questo abisso, perché, per il proseguimento della vita biologica della società, non può ritenersi sufficiente «la mera crescita fisica e la padronanza delle necessità essenziali di sussistenza»³ da parte dei nuovi membri del gruppo sociale.

È, invece, importante che gli individui crescano nella consapevolezza degli obiettivi della collettività, che siano resi coscienti ed interessati attivamente, disposti finanche allo sforzo volontario e alle sofferenze meditate.

Lo studio delle pluralità dei gruppi sociali⁴ consente di osservare come in ciascuno di essi – dalla gang criminale, alla famiglia- vi siano degli interessi comunicati e condivisi e dei punti di contatto con altre tipologie di associazioni diverse da quella di appartenenza.

Dewey applica questi due criteri ad un ipotetico governo dispotico in cui non vi sia un esteso numero di interessi condivisi (non potendosi ritenere sufficiente il binomio

* Università degli Studi di Messina.

¹ G. SPADAFORA, *Prefazione*, in *Democrazia e educazione*, J. Dewey, (trad. a cura di) G. Spadafora, Roma, Editoriale Anicia, 2020, p.13.

² Se una pietra viene colpita, rimane immutata se la sua resistenza è superiore alla forza inferta dal colpo, altrimenti si frantuma. La pietra non cerca in alcun modo di sottrarsi al colpo o di resistervi. La resistenza della pietra risponde ad una causalità naturale.

³ J. DEWEY, *Democrazia e educazione*, (trad. a cura di) G. Spadafora, Roma, Editoriale Anicia, 2020, p.99.

⁴ Dewey afferma «i termini società e comunità sono dunque ambigui. [...] Se consideriamo gli oggetti reali che il termine denota, invece di limitare la nostra attenzione alla connotazione intrinseca non troviamo unità, ma una pluralità di associazioni, buone e cattive» in J. DEWEY, *Democrazia e educazione*, (trad. a cura di) G. Spadafora, Roma, Editoriale Anicia, 2020, p.184.

forza coercitiva/paura) e non vi sia neppure un libero scambio tra i membri del medesimo gruppo sociale: il risultato, alla lunga, sarebbe l'impedimento dell'endosmosi sociale.

La separazione tra chi è stato educato ad essere padrone e chi è stato educato ad essere schiavo crea danni tanto alla classe dei governanti che a quella dei governati.

La mancanza di un confronto – che ha la sua origine proprio nella diversità di interessi condivisi- «provoca uno sbilanciato stimolo intellettuale. La diversità degli stimoli significa novità, e la novità sfida a pensare»⁵.

E, così, in questo sbilanciamento si autoalimentano lo sviluppo e lo stimolo collettivo in una continua e necessaria apertura di vedute.

Sul punto, infatti, non bisogna dimenticare che Dewey inizia ad approcciarsi alle questioni sociali e politiche proprio polemizzando sulle teorie di Henry Maine⁶ il quale riteneva che la società fosse costituita da individui «autonomi ed indipendenti. Gli uomini, egli [Dewey] scrive, non sono atomi asociali, ma individui che sono sempre in relazione con altri uomini all'interno di un contesto dato»⁷. La relazionalità, quindi, per l'autore statunitense, già considerata elemento essenziale sin dai suoi primissimi studi, raccolti in *The Ethics of Democracy* del 1888, viene eletta a strumento di evoluzione sociale.

È così, alla luce di questi due criteri, possibile valutare il *valore* di una forma di vita associativa.

Una vita sociale in cui gli interessi dei diversi individui sono tra loro compenetrati e in cui si dà il giusto rilievo al riadattamento, rende la comunità per ciò solo più democratica.

Eppure, nel percorso verso l'ideale democratico, è l'educazione ad avere il ruolo principe: per un verso, trattandosi di una forma di governo che dipende dal suffragio universale, non potrà prosperare se chi elegge i governanti non è sufficientemente educato⁸, per un altro perché la democrazia è più di una semplice forma di governo, è «un tipo di esperienza congiuntamente comunicata»⁹, un sentimento comune, in cui ciascuno è necessario al prossimo.

La necessità dell'*altro*, come bussola per l'individuo affinché orienti la propria azione e la ponga in essere consapevole dei limiti dettati proprio dall'azione altrui, comporta il naturale abbattimento delle barriere di classe, di razza, di nazionalità.

È in questo gioco di specchi e di rimandi che può trovarsi una delle maggiori espressioni della democrazia come esperienza; in una società rigidamente stratificata in classi che impedisce all'ascensore sociale di funzionare è sufficiente preoccuparsi solo dell'educazione e dei comportamenti della classe dirigente.

⁵ Ivi, p.186.

⁶ Le idee di Maine, cui si riferisce Dewey nel passo citato, sono tratte dallo scritto *Popular Government* del 1885.

⁷ M. ALCARO, *John Dewey. Scienza prassi democrazia*, Roma-Bari, Gius. Laterza & Figli, 1997, p.111.

⁸ D'interessante rilievo è l'utilizzo da parte del traduttore della parola "educato", in luogo di un'altra plausibile quale "istruito". Infatti, nella teoria dell'educazione di Dewey il risultato auspicabile non è la memorizzazione concettuale, ma l'attitudine a pensare che può essere insegnata con uno specifico metodo. L'allievo è posto in una situazione di genuina di esperienza, che i problemi si realizzino come stimoli al pensiero, che egli possieda al materiale informativo e faccia le osservazioni necessarie per farne uso, che suggerisca soluzioni e che abbia modo di saggiare le sue idee per mezzo dell'applicazione. In tal senso, si legga sempre J. DEWEY, *Op. cit.*, pp. 259-271.

⁹ Ivi, p.189.

Invece, in una società, certamente più auspicabile, mobile, «ricca di canali distributori dei cambiamenti dovunque essi si verificano»¹⁰ è necessario che tutti i membri siano egualmente educati a pensare criticamente, alla libera iniziativa e all'adattabilità perché possa tramandarsi la società stessa.

2. *Il disincantamento politico nel modello democratico-rappresentativo*

Scemate le teorie individualistiche dell'educazione¹¹ che hanno caratterizzato il XVIII secolo, con l'avvento dei movimenti nazionalisti si cominciano a formare non più uomini, ma cittadini.

Il processo educativo diviene un percorso di addestramento alla disciplina, di subordinazione politica: imparare a adeguarsi alle regole, ad eseguire gli ordini impartiti.

Forti di questa esigenza, paradossalmente, gli stati nazionalisti e, in particolar modo, la Germania si impegnano per realizzare un sistema di istruzione pubblico, universale ed obbligatorio sebbene sotto un rigidissimo controllo statale¹².

È vero che la Germania ha, così, coordinato lo sviluppo della persona con l'efficienza sociale, ma ha posposto il ruolo dell'educazione e lo ha reso servente rispetto agli interessi nazionali: creando, di fatto, con questo binomio, un potentissimo strumento di controllo delle masse.

Nonostante "Democrazia e Educazione" sia stato pubblicato ben prima degli orrori della Seconda Guerra Mondiale, i pensieri dell'autore sull'educazione germanica riescono a dar forma concreta all'importanza del metodo educativo e delle sue ricadute pratiche sulla realtà politica e sociale.

Ragion per cui oggi, forse, tornare a parlare di educazione è un passaggio ineludibile.

Consequente all'attuale crisi del modello democratico-rappresentativo¹³, è l'irruzione nello scenario collettivo del concetto di *massa*: soggetti politicamente passivi, in balia del flusso sociale.

Si tratta esattamente di quella deriva politica, alimentata dal disinteresse, tanto temuta negli scritti di Dewey in quanto ritenuta estremamente rischiosa per la sopravvivenza stessa della società.

La ragione di questo disincantamento può probabilmente individuarsi nella rottura del patto di fiducia tra governanti e governati perché «il governo rappresentativo deve almeno dare l'impressione di essere fondato su pubblici interessi nella forma in cui essi sono rivelati dalla pubblica credenza. Sono passati i tempi in cui un governo poteva governare senza neppure pretendere di aver accertato il desiderio dei governati»¹⁴.

¹⁰ Ivi, p. 190.

¹¹ Secondo la teoria dell'epoca sostenere che la mente fosse vuota era un modo per esaltare le infinite possibilità "naturalistiche" dell'educazione. E poiché la realtà naturale era considerata un'unica verità armoniosa, le menti educate alla luce delle già menzionate realtà non potevano che essere infallibilmente portatrici di verità assolute.

¹² Diffusamente sul punto J. DEWEY, *Op.cit.*, pp.195-202.

¹³ Tra i tanti illustrati in A. LO GIUDICE, *La democrazia infondata*, Bologna, Il mulino, 2012, cap.III. si segnalano i capovolgimenti ideal-politici, la globalizzazione, il ridimensionamento della classe operaia che alimentava le infrastrutture interne alla democrazia rappresentativa quali sindacati e partiti o, ancora, il primato del potere economico sul potere politico.

¹⁴ J. DEWEY, *Comunità e potere*, La Nuova Italia, Firenze, 1971, p.142.

Questa circostanza manifesta una vera disarticolazione tra «l'azione dei pubblici ufficiali rappresentativi e gli interessi comunitari»¹⁵ e, se questo avviene, bisogna capirne le motivazioni sottostanti.

Secondo Dewey, questo scarto tra interesse pubblico e operato del governo si deve, in parte, anche al fatto che nella complessità del mondo non esistono individui *omni-competenti*.

Perché si possano attuare provvedimenti governativi di rilievo è necessario identificare e conoscere i bisogni dei vari attori nazionali, dei soggetti collettivi e questo può avvenire solo con una rete comunicativa verticale che porti le richieste dalle strade ai tavoli di governo. Solo così lo Stato può democraticamente funzionare, sostituendo alla massa il pubblico consapevole e politicamente attivo in grado di orientare le scelte politiche.

L'eclissi del pubblico, invece, disorienta la bussola statale, confonde i cittadini e li fa sentire smarriti.

Non si sentono più di appartenere ad una comunità, non ne individuano il fine ultimo, ne ignorano il bene comune.

Se però Walter Lippmann nel 1925¹⁶ valuta l'eclissi come un evento ormai realizzatosi, Dewey crede che sia possibile ridare linfa al *pubblico*, (ri)partendo dalle comunità locali.

Com'è facilmente intuibile, le tematiche politiche e sociali che il nostro tempo ci impone di affrontare sono ancora più complesse.

All'eclissi del pubblico, si aggiunge il progresso della *techne* (per la prima volta in senso escludente rispetto al fattore umano)¹⁷, si aggiunge una realtà sempre più semplificata per consentire a queste intelligenze binarie di poter interagire: sull'onda di questo progresso sembra che l'essere umano, proprio in forza di quella capacità di rinnovamento rispetto agli agenti esterni, stia anch'esso cambiando.

In tal senso, la realtà virtuale – oggi anche spazialmente e temporalmente- più ampia di quella analogica, sembra aver fagocitato il suo stesso creatore che non vuole e non può sottrarsi come il Prometeo incatenato¹⁸.

In questo annichilimento sociale, non emergono più le differenze. Le peculiarità proprie di ciascun individuo, preziose perché una società si consideri progressista, restano così silenti, e alimentano una omogeneità sociale diffusa, di per sé impeditiva dello sviluppo. Ciò in quanto, come si è detto, è lo scontro dialogico e dialettico a rendere possibile il progresso, inteso quale passo in avanti per la società.

3. Il ruolo della filosofia come teoria generale dell'educazione

L'educazione, come si è detto, è un bisogno sociale e si sostanzia in un processo di rinnovamento dei valori dell'esperienza «attraverso un sistema di trasmissione in parte [...] deliberatamente condiviso per conseguire la continuità sociale»¹⁹.

¹⁵ M. ALCARO, *John Dewey. Scienza prassi democrazia*, Roma-Bari, Gius. Laterza & Figli, 1997, p.121.

¹⁶ In tal senso si vedano gli scritti *Public Opinion* del 1922 e *The Phantom Public* del 1925 citati da Dewey in *Comunità e Potere*, op. cit. che poi porteranno Lippmann alla sua teoria elitistica.

¹⁷ Si veda L. FLORIDI, *La quarta rivoluzione: come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2017.

¹⁸ Sulla metafora del Prometeo incatenato dal punto di vista politico-economico si vedano gli interessantissimi spunti forniti da M.R. FERRARESE, *Promesse mancate. Dove ci ha portato il capitalismo finanziario*, Il Mulino, Bologna, 2017.

¹⁹ J. DEWEY, *Op. cit.*, p.441.

Si è altresì ribadita l'importanza della varietà di interessi mutualmente condivisi nella società. Questi, però, perché non causino fratture sociali di continuità è di fondamentale importanza che non vengano intellettualmente formulati in termini antitetici: lavoro/divertimento, attività fisica/intellettuale, individuo/associazione.

In opposizione ai sistemi filosofici classici, che formulano dualismi quali mente e corpo, mente e mondo, individuo e rapporti sociali, nel testo di Dewey si individua una filosofia lineare ed omnicomprensiva che considera l'intelligenza come una «riorganizzazione intenzionale, per mezzo dell'azione, del materiale dell'esperienza»²⁰.

In questo senso, quello che Dewey definisce l'atteggiamento del filosofo potrebbe essere la chiave di volta per risvegliare il pubblico dalla sua eclissi.

Infatti, il filosofo tenta di raggiungere una visione dell'esperienza empirica quanto più coerente e completa possibile²¹ e ogni qualvolta la filosofia è stata presa sul serio si è sempre ammesso che indicasse la strada per conseguire una saggezza capace di influenzare la condotta della vita.²² Si pensi alle antiche scuole filosofiche in cui vi si avvicinava, accettava la vita organizzata e ne seguiva le condotte.

Anche i fatti e le leggi scientifiche naturalmente influenzano la vita e la condotta delle persone, suggerendo cosa deve esser fatto e procurando i mezzi di attuazione. Tuttavia, quando il contenuto vira verso considerazioni che governano la condotta nella sua interezza allora è necessario rivolgersi alla filosofia.

Per proseguire nella disamina è importante connettere la filosofia al pensare e distinguerla dal sapere. Il sapere è scienza. Il pensiero è «prospettiva in riferimento. È provocato dal disaccordo e mira a risolvere un disordine. Filosofare è riflettere su cosa il conosciuto ci chiede»²³. Si tratta di un modo di pensare ipotetico, relativo.

Non fornisce soluzioni, ma definisce le problematiche e suggerisce l'atteggiamento con cui affrontarle. Il fatto che la filosofia sia desueta è dovuto al fatto, secondo la ricostruzione deweyana, che i filosofi si sono tramutati in una classe elitaria che usa un linguaggio lontano dalle difficoltà dirette.

Lo studioso di filosofia in senso assoluto, infatti, rischia sempre di rendere la sua disciplina un mero esercizio intellettuale; ma se le conclusioni filosofiche, continua Dewey, si rivolgessero alle situazioni della vita, allora non si potrebbe farne a meno.

Se si vuole sdoganare questa disciplina da un'essenza prevalentemente simbolica, deve divenire – in quanto teoria generale dell'educazione- il processo con cui si formano i giovani (i membri appena nati del gruppo sociale) che hanno un campo educativo più aperto e più malleabile.

Se in questo momento vi è un'urgenza di ricostruzione educativa, di riattivare il sentimento democratico, è perché è in atto un altro cambiamento, probabilmente più imponente degli altri.

Se la società vuole resistere, vuole adattarsi senza appiattirsi, è necessario pensare ad una riforma educativa che porti gli uomini nuovamente a pensare criticamente. Questo può avvenire anche attraverso la filosofia, disciplina in grado di formare degli abiti mentali tali da garantire il progresso ed il cambiamento, senza il rischio di rimanerne succubi.

²⁰ Ivi, p.443.

²¹ Questo, dice Dewey, è espresso già nell'etimologia della parola filosofia, amore per la saggezza.

²² A. GRANESE, *Introduzione a Dewey*, Roma-Bari, Gius.Laterza&Figli, 1981, pp.34-36.

²³ J. DEWEY, op. cit, p.446.

LAVINIA DE SANTIS*
*La democrazia e i suoi nemici nell'analisi di Sartori.
Tra populismo, videopotere e terrorismo*

1. Introduzione

Con il presente lavoro si intende analizzare il pensiero democratico di Sartori a partire dalla sua definizione della democrazia e dalla sua trattazione delle principali sfide che minacciano i sistemi liberal-democratici all'interno oltre che all'esterno dei loro confini. Le riflessioni di questo Autore ormai classico sono state infatti fondamentali per comprendere le caratteristiche che una democrazia funzionante deve soddisfare e sono altresì imprescindibili per confrontare tra loro i diversi sistemi democratici.

Tra chi si è occupato del pensiero di Sartori, un posto particolare spetta senza dubbio a Gianfranco Pasquino a cui si deve, ad esempio, *Democrazia e ri-definizioni. La democratic theory di Giovanni Sartori trent'anni dopo*¹, nel quale egli mette in luce la tenuta duratura della sua teoria democratica.

Significative considerazioni sono state espresse anche da Pier Paolo Portinaro², che nel saggio *Italia incivile. La guerra senza fine tra élites e popolo* sostiene come l'asse portante del pensiero del politologo fiorentino sia da ricercare nella convinta adesione ai canoni dell'elitismo democratico, che lo rese particolarmente affine alla sensibilità di autori come Norberto Bobbio. Fu proprio l'impostazione elitistica che spinse Sartori a considerare le «élites animate da spirito democratico» come la «più essenziale garanzia del sistema»³ e a porsi il problema della selettività e del merito, vale a dire della generazione di una leadership di qualità, quale elemento chiave di un sistema democratico stabile⁴.

Non mancano studi sul suo pensiero nemmeno nella letteratura straniera. Si pensi all'importante contributo di Jocelyn Evans, il quale nel suo lavoro *In defence of Sartori. Party System Change, Voter Preference Distributions and Other Competitive*

* Università degli Studi di Pisa.

¹ G. PASQUINO, *Democrazia e ri-definizioni. La democratic theory di Giovanni Sartori trent'anni dopo*, «Rivista di Politica», 8, n. 3., 2017.

² P. PORTINARO, *Italia incivile. La guerra senza fine tra élites e popolo*, Torino, Ananke lab, 2019.

³ G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, Bologna, Il Mulino, 1969, p. 97.

⁴ Cfr. sul punto G. PASQUINO, *Bobbio e Sartori. Capire e cambiare la politica*, Milano, Università Bocconi Editore, 2019, p. 135. Con la precisazione che, diversamente dalla definizione di Lasswell e Kaplan (H. D. LASSWELL e A. KAPLAN, *Potere e Società*, Milano, Etas Kompass, 1969, p. 218) secondo cui le élites sarebbero «formate da coloro che hanno il potere maggiore in un gruppo», e dall'uso che ne fa Pareto (V. PARETO, *Trattato di Sociologia generale*, Milano, Edizioni di Comunità, 1964), secondo cui esse sarebbero rappresentate da «tutti coloro che primeggiano in qualsiasi campo» (G. SARTORI, *Democrazia e definizioni* cit., p. 93), in Sartori tale concetto è strettamente legato al suo contenuto di valore, per cui il riferimento implicito è alla qualità di élites posseduta da una determinata struttura di potere (IDEM, *Democrazia competitiva e élites politiche*, «Italian Political Science Review/Rivista Italiana Di Scienza Politica», 7(3), 2016, pp. 327-355. Cit. a p. 335).

*Incentives*⁵, dimostra – attraverso ampi e dettagliati risultati empirici – la validità dell’analisi di Sartori circa il sistema politico italiano, con particolare riferimento al concetto di «polarizzazione» da lui teorizzato.

Recenti studi sono stati poi dedicati al metodo da lui seguito⁶, all’originalità delle sue osservazioni politologiche⁷ e al problema del populismo nella sua produzione⁸.

A fronte di questi studi specifici è ancora assente, tuttavia, un’analisi dell’evoluzione nel tempo della teoria democratica di Sartori e delle sfide che attraversano i sistemi liberaldemocratici contemporanei, da lui principalmente individuate nel problema del «video-potere», in alcuni strumenti demagogici e nell’ambiziosa scommessa di tollerare quei gruppi che rimangono ostili ai valori delle democrazie occidentali (si pensi alla minaccia del fondamentalismo islamico). È proprio la volontà di riempire queste lacune ciò che anima la nostra riflessione.

2. La democrazia in Sartori: una definizione esaustiva

A partire dalla sua opera del 1957, *Democrazia e definizioni*, che egli ha in seguito sottoposto a ben due rivisitazioni (la prima, *The Theory of Democracy Revisited*, pubblicata nel 1987⁹, la seconda, *Democrazia: Cosa è*, risalente al 1993)¹⁰, Sartori lamenta come il concetto di democrazia, frutto dello sviluppo della civiltà occidentale, sia diventato nel linguaggio comune sempre più ampio e indefinito.

Da qui il bisogno di chiarezza e l’individuazione di due fondamentali dimensioni: la dimensione *prescrittiva*, che attiene alla democrazia come dovrebbe essere, e quella *descrittiva*, che considera la democrazia così com’è (nelle sue istituzioni, procedure, strutture volte a garantire il pluralismo dei partiti politici e il rispetto dei diritti delle minoranze da parte della maggioranza). Ciò che, secondo Sartori, distingue la democrazia – la distingue ma non la oppone – da altri concetti contigui come quello di *poliarchia* (il potere dei molti) utilizzato da Robert Dahl¹¹, è proprio la sua intima dimensione prescrittiva, perché «senza un ideale una democrazia “non è”»¹².

Posta questa distinzione sul piano teorico nel volume del 1957, Sartori precisa più avanti – in un contributo dei primi anni Novanta – come alla prova dei fatti «in nessun caso la democrazia così com’è (definita descrittivamente) coincide, né coinciderà mai, con la democrazia per come vorremmo che fosse (definita prescrittivamente)» ed è questo il dilemma attorno a cui ruota l’ampio dibattito sulla democrazia. A dimostrazione di ciò egli riporta l’esempio della tesi «delle due democrazie», fondata sulla contrapposizione tra una «democrazia occidentale» e una presunta «democrazia “popolare” più autentica», che si diffuse all’indomani della seconda guerra mondiale

⁵ J. A. J. EVANS, *In defence of Sartori. Party System Change, Voter Preference Distributions and Other Competitive Incentives*, in «Party Politics», vol. 8, n. 2, 2002, pp. 155-174.

⁶ D. COLLIER e J. GERRING (a cura di), *Concepts and method in social science: the tradition of Giovanni Sartori*, New York – London, Routledge, 2009.

⁷ M. KUBÁT e M. MEJSTRÍK, *Giovanni Sartori: challenging political science*, London, ECPR Press, 2019.

⁸ S. SOARE, *La democrazia di Sartori e il populismo. La visione di un classico*, Rendiconti. Accademia Nazionale dei Lincei, pp. 29-53, 2020.

⁹ G. SARTORI, *The Theory of Democracy Revisited*, N. J., Chatam House, 1987.

¹⁰ IDEM, *Democrazia: Cosa è*, Milano, Rizzoli, 1993.

¹¹ R. DAHL, *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, University of Chicago Press, 1956.

¹² G. SARTORI, *Democrazia e definizioni* cit., p. 7.

negli ambienti comunisti¹³. Tale teoria sarebbe stata ben presto smentita dalla dissoluzione dei regimi sovietici in Europa orientale tra il 1989 e il 1991, il che dimostrò come «la cosiddetta democrazia “reale” (comunista) tale non era». L'errore compiuto dai teorici di una democrazia sovietica – commenta ancora Sartori – fu quello di confrontare «gli ideali (non realizzati) del comunismo con i fatti (e i misfatti) delle democrazie liberali. In questo modo si vince sempre; ma solo sulla carta [...]». E da queste premesse egli conclude come la sola democrazia realmente esistente e degna di tale denominazione sia la democrazia liberale¹⁴, vale a dire «la democrazia di tipo occidentale»¹⁵. Con ciò negando di poter includere nel novero delle democrazie tutte quelle alternative di stampo orientale, spesso definite erroneamente come esempi di «democrazie popolari, progressive e dirette»¹⁶.

Tornando al volume del 1957, *Democrazia e definizioni*, accanto alla distinzione tra l'elemento prescrittivo e quello descrittivo della democrazia, occorre considerare, secondo Sartori, la dimensione della legittimità, che implica la derivazione del fondamento del potere dal consenso popolare; quindi la dimensione evolutiva, che porta alla distinzione tra un grado iniziale-embrionale, un grado medio e un tipo avanzato di sistema democratico; poi ancora la dimensione numerica, che riguarda l'estensione di una democrazia e l'intensità della convivenza democratica e infine i suoi significati secondari o derivati. Tra gli esempi di significati secondari egli riporta il concetto di «democrazia sociale», proprio della teoria politica di Tocqueville, che attiene ad una società multigruppo caratterizzata dal «non riconoscimento delle differenze di status» tra individui¹⁷ e il concetto marxista di «democrazia economica», in cui la sola dimensione strutturale rilevante è quella dell'economia e la politica è ridotta a mera sovrastruttura del sistema capitalistico¹⁸.

Ciò per quanto riguarda gli elementi strutturali di una democrazia. Quanto alla sua definizione, in *Democrazia: Cosa è*, egli chiarisce come per democrazia si debba intendere quel «meccanismo che genera una poliarchia aperta la cui competizione nel mercato elettorale attribuisce potere al popolo, e specificamente impone la responsabilità degli eletti nei confronti degli elettori»¹⁹. Un elemento, quello della *responsività*, che Sartori, sulla scia di Friedrich²⁰, utilizza per designare la capacità di risposta alle esigenze dei cittadini da parte dei governanti e che sarà poi uno dei criteri fondanti per valutare la *qualità della democrazia* nella teoria di Morlino²¹ - sebbene,

¹³ IDEM, *Enciclopedia delle scienze sociali*, 1992, Treccani, s.v. «Democrazia», https://www.treccani.it/enciclopedia/democrazia_%28Enciclopedia-delle-scienze-sociali%29/ [consultato il 28 dicembre 2022].

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ IDEM, *Democrazia e definizioni*, p. 283.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ivi*, p. 327.

¹⁸ *Ivi*, p. 328.

¹⁹ IDEM, *Democrazia: Cosa è* cit., p. 108.

²⁰ C. J. FRIEDRICH, *Constitutional Government and Democracy*, in «American Journal of International Law», vol. 36, issue 4, October 1941, pp. 743 – 744.

²¹ L. MORLINO, *Changes for Democracy. Actors, Structures, Processes*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

come fa notare Pasquino²², Sartori non abbia utilizzato esplicitamente tale espressione.

Sennonché, ammonisce Sartori,²³ «tale ricettività [...] soggiace alla regola del principio opposto, o del pericolo opposto». Dove per «pericolo opposto» egli intende il rischio di degenerare nel suo eccesso. «La troppa rispondenza – prosegue – è già approdata alle rive della bancarotta – una realtà sempre più frequente per i governi locali. Così il problema pressante è diventato quello della “responsabilità”, l’altro elemento costitutivo della rappresentanza»²⁴.

Il problema di identificare il giusto equilibrio tra i principi della responsività e della responsabilità di governo è una delle questioni centrali sollevate da Sartori rispetto al tema della rappresentanza. Da cui il suo netto rifiuto della proposta di introduzione del vincolo di mandato – divenuta cavallo di battaglia del Movimento 5Stelle – poiché essa impedirebbe ai rappresentanti di agire secondo la propria piena «coscienza e competenza»²⁵ e di governare secondo le necessità, i rapporti di forza e gli interessi che di volta in volta emergono nel complesso panorama sociale e politico²⁶.

Altra questione centrale è quella del rapporto tra democrazia e sistemi di mercato. Sempre in *Democrazia: Cosa è* Sartori afferma che «anche se l’accoppiata democrazia-mercato è ottimizzante, non è ancora dimostrato, a rigore, che sia obbligata e obbligatoria»²⁷. Risale a questa prima fase il suo timore che un sistema sopraffatto dalla logica del mercato possa rinunciare alla propria democraticità.

In seguito, anche sotto l’influsso di autori come Luciano Pellicani²⁸, egli torna su questo tema e afferma che il libero mercato è necessario per l’esistenza della democrazia; così, per esempio, in un articolo del Corriere della Sera del 2019, là dove scrive che

quando uno Stato controlla l’economia, lo Stato è l’unico imprenditore: se ti licenzia nessun altro potrà assumerti. Il che vuol dire che un sistema di mercato presuppone e richiede una grande diffusione del potere (e non la sua concentrazione). Quindi la diffusione del potere sta alla base tanto della democrazia quanto del mercato²⁹.

3. Le principali sfide alla democrazia

Tra le numerose sfide che minacciano le democrazie contemporanee, ci interessa concentrarci sui problemi, diremo così, «interni» del «video-potere» e del populismo, oltre che sulla minaccia esterna del fondamentalismo islamico.

²² G. PASQUINO, *Bobbio e Sartori. Capire e cambiare la politica*, Milano, Università Bocconi Editore, 2019, p. 133.

²³ G. SARTORI, *Democrazia competitiva e élites politiche*, cit., p. 336.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ IDEM, *Elementi di teoria politica*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 298-299.

²⁶ Cfr. G. PASQUINO, *Bobbio e Sartori*, cit., p. 121.

²⁷ G. SARTORI, *Democrazia: Cosa è*, cit., p. 236.

²⁸ L. PELLICANI, *Il mercato e i socialismi*, Milano, SugarCo, 1979.

²⁹ G. SARTORI, *L’inedito di Giovanni Sartori: il mercato è sopravvalutato*, «Corriere della Sera», 30 marzo 2019, https://www.corriere.it/19_marzo_30/inedito-giovanni-sartori-risorse-non-sono-infinite-2b62772a-530b-11e9-9968-8e956cb2939f.shtml [consultato il 28 dicembre 2022].

Come spiega Sartori nei suoi *Elementi di teoria politica*³⁰ per *videopotere* si intende una politica sempre più plasmata dai contenuti visivi, alla quale la diffusione di massa della televisione ha fortemente contribuito. Ciò che interessa in questa sede è sviscerare questo concetto e capire quanto esso influenzi la «meccanica» dei sistemi di partito.

Tra le principali conseguenze che Sartori identifica vi è innanzi tutto l'accentuazione del localismo, vale a dire la politica che si fa locale.

L'apogeo di questo fenomeno è stato raggiunto secondo Sartori nel contesto degli Stati Uniti, in occasione della corsa presidenziale del 1988: quella che ha avuto luogo è stata una «campagna senza issues», dominata da fotomontaggi, video e *soundbites*³¹:

il localismo in questione – commenta – non è il normale “servire la località” che c'è sempre stato; è un nuovo non possumus, un non poter fare altrimenti (pena la sconfitta elettorale). Si osserverà che questo è, finalmente, autentico demo-potere, maggiore democrazia. Convengo. È difficile negare, infatti, che la collegio-dipendenza porta il governare più vicino al popolo, attiva la partecipazione e, insomma, massimizza la democrazia, quantomeno la democrazia di base. Convengo. [...] Ma è altrettanto vero che il localismo nega quanto stiamo sempre più predicando, e cioè la necessità di globalizzarsi, di aprirsi al mondo circostante, di “vedere” avanti e lontano³².

Lo sviluppo del video-potere, inoltre, ha avuto l'effetto di spettacolarizzare la politica, trasformata in un vero e proprio «show business»³³, con ripercussioni assai negative sul rapporto tra il cittadino-elettore e la politica. I mass media hanno infatti, secondo Sartori, il potere di controllare e trasformare l'individuo, che è sempre meno in grado di formulare concetti astratti, ovvero «i problemi, l'interesse generale, il lungo termine»³⁴. Questa lettura dei cambiamenti avvenuti a seguito della spettacolarizzazione della politica ha articolato la sua teoria *dell'homo videns*³⁵: un nuovo modello di cittadino che rinuncia a informarsi (e quindi a partecipare) alla vita pubblica, per limitarsi al ruolo di spettatore degli eventi politici.

Vale la pena osservare come queste riflessioni circa gli effetti dei media sull'opinione pubblica si collochino all'interno di un ampio dibattito in cui, seguendo Pippa Norris³⁶, è possibile individuare due principali correnti di pensiero.

Una prima corrente è di natura pessimistica ed è quella che, sulla scia del pensiero sartoriano, sottolinea l'influenza dei media quali veicoli di «cattiva informazione»³⁷ oltre ad evidenziare i molteplici rischi derivanti dal loro utilizzo, come quello di

³⁰ IDEM, *Elementi di teoria politica*, cit.

³¹ Ivi, p. 430.

³² Ivi, p. 419.

³³ Ivi, p. 430.

³⁴ Ivi, p. 424.

³⁵ IDEM, *Homo videns. Televisione e post-pensiero*, Roma-Bari, Laterza, 1997.

³⁶ P. NORRIS, *A Virtuous Circle? The Impact of Political Communications in Post-Industrial Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

³⁷ M. EDELMAN, *The politics of misinformation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

incorrere in una «spirale del cinismo»: l'idea di Cappella e Jamieson³⁸, secondo cui la trattazione degli eventi politici in termini scandalistici da parte dei giornali produrrebbe un sempre maggiore distacco dalla politica.

Il secondo filone, ben più ottimistico, è quello rappresentato dal «cittadino critico» di Norris³⁹, secondo cui l'esposizione ai *news* mediali comporterebbe, al contrario, dei livelli maggiori di conoscenza politica, da intendersi, quest'ultima, non in termini nozionistici, ma come una conoscenza di tipo «pratico»⁴⁰.

Veniamo ora alla seconda grande minaccia alle democrazie contemporanee: quella del populismo, un fenomeno dalle molteplici e variegata espressioni, il cui denominatore comune è tuttavia ravvisabile in almeno tre caratteristiche ricorrenti⁴¹: 1) l'appello diretto al popolo; 2) la demonizzazione delle élites; 3) il richiamo ad una politica quale espressione della «volontà generale».

La preoccupazione che l'ascesa dei populismi ha acquisito nel dibattito politologico degli ultimi anni è legata alla sua diffusa interpretazione come una «risposta al deficit di partecipazione che contraddistinguerebbe le democrazie rappresentative liberali»⁴². Il ricorso alla retorica populista sarebbe pertanto da associare ad una perdita di legittimità dei partiti, che ricorrerebbero a questo strumento come ad un'ancora per riconquistare il proprio peso. Come sostenuto da Marco Revelli, «ogniquale volta una parte del "popolo" o un popolo tutto intero *non si sente rappresentato*, ritorna in un modo o nell'altro un qualche tipo di reazione cui si è dato il nome di populismo»⁴³.

È stato osservato come all'interno della produzione scientifica di Sartori vi siano pochissimi riferimenti a tale concetto⁴⁴. Ciò nonostante, come rilevato da Pasquino, se il populismo non emerge come esplicito nemico della democrazia nei suoi scritti, ciò avviene semplicemente perché «non può darsi una democrazia populista» e ciò nonostante «il populismo è sempre una sfida alla democrazia, soprattutto se pluralista e rappresentativa, poiché vuole cancellare tutti i corpi intermedi e intende conferire una discutibile supremazia dell'esito elettorale, del potere (elettorale) del popolo su tutte le istituzioni, in particolare sul legislativo e sul giudiziario»⁴⁵.

A conclusioni simili giunge anche Sorina Soare⁴⁶ quando afferma che i problemi da lui sollevati nei suoi numerosi scritti sulla democrazia, come il rapporto tra l'*homo videns* e la propaganda demagogica o l'appello ad una *democrazia utopica*⁴⁷ possono essere considerati come dei contributi indiretti al dibattito sul populismo.

³⁸ J. CAPPELLA e K. JAMIESON, *Spiral of Cynicism: The Press and the Public Good*, New York, Oxford University Press, 1997.

³⁹ P. NORRIS, *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

⁴⁰ L. IANNELLI, *Consumare la politica. Accesso ai media e conoscenza politica degli indecisi*, in L. Iannelli, M. Morcellini, G. Fazzi (a cura di), *Gli indecisivi. La campagna elettorale per le politiche 2008 vista dai cittadini*, Napoli, Scriptaweb, 2010, pp. 153-180. Cfr. in particolare p. 164.

⁴¹ C. MUDDE, *The Populist Zeitgeist. Government and Opposition*, vol. 39, 4, 2004, pp. 541-563, 2004. Vedi anche M. TARCHI, *Italia populista. Dal qualunqueismo a Beppe Grillo*, Bologna, Il Mulino, 2015.

⁴² M. SORICE, *Partecipazione democratica. Teorie e problemi*, Milano, Mondadori, 2019, p.133.

⁴³ M. REVELLI, *Populismo 2.0*, Torino, Einaudi, 2017, p. 3.

⁴⁴ G. PASQUINO, *Bobbio e Sartori* cit.; S. SOARE, *La democrazia di Sartori e il populismo* cit.

⁴⁵ G. PASQUINO, *Bobbio e Sartori* cit., pp. 129-130.

⁴⁶ S. SOARE, *La democrazia di Sartori e il populismo* cit., p. 48.

⁴⁷ G. SARTORI, *Democrazia: Cosa è*, cit.

In linea con quest'interpretazione, riteniamo che le riflessioni sull'importanza della dimensione verticale dei processi democratici (la *selezione* e l'*elezione*), accanto a quella orizzontale della *partecipazione*⁴⁸, così come il rifiuto del mandato imperativo quale strumento di demagogia siano altri significativi esempi dei ricchi stimoli da Sartori forniti a tale dibattito.

Per quanto riguarda l'ultimo pericolo accennato, quello degli attacchi alle società democratiche occidentali da parte dei loro «nemici culturali», dopo l'attentato alle Torri Gemelle del 2001 esso ha assunto una portata devastante agli occhi di Sartori, generando in lui profonda preoccupazione. Il che mette in gioco il tema della cittadinanza. Chi ne ha diritto? E chi invece deve rimanere escluso dai diritti della cittadinanza democratico-occidentale? In *Pluralismo, multiculturalismo ed estranei*⁴⁹ Sartori affronta la questione e si chiede se il tessuto pluralistico delle società democratiche occidentali debba ammettere al proprio interno tutti, proprio tutti o solo chi si impegna a rispettarne i valori (almeno i fondamentali). Nel trattare la questione migratoria, in particolare, egli spiega come occorra distinguere tra immigrati che accettano le norme e la cultura del Paese e coloro che non riescono a separare la religione dalla politica a causa del loro fondamentalismo valoriale.

Dopo aver sottolineato l'importanza per una «società aperta» di valorizzare la diversità e promuovere il pluralismo e la tolleranza, egli si domanda in che misura i gruppi che rifiutano le regole e la cultura del paese ospitante debbano essere tollerati. Il limite viene da lui identificato nel principio di reciprocità. Secondo Sartori «esiste un punto oltre il quale il pluralismo non può e non deve andare»; «il criterio – chiarisce – è essenzialmente quello della reciprocità, e di una reciprocità nella quale il beneficiario (chi entra) ricambia il beneficente (chi accoglie) riconoscendosi in debito. Pluralismo è sì vivere assieme in differenza e con differenze; ma lo è – [insiste] – se c'è contraccambio»⁵⁰.

Con lo sviluppo del terrorismo internazionale, il tema del conflitto tra l'Islam e l'Occidente assume una centralità sempre maggiore negli ultimi scritti di Sartori, come testimoniato dal suo saggio *La corsa verso il nulla*. È qui che l'autore definisce lo scontro tra l'Occidente e il fondamentalismo islamico come una guerra da intendersi nelle sue molteplici accezioni, e precisamente come: 1) *guerra terroristica*, perché attraverso i suoi attacchi indiscriminati essa mira a mantenere vivo il terrore del nemico; 2) *guerra globale*, perché da Osama bin Laden in poi il terrorismo ha acquisito una portata internazionale; 3) *guerra tecnologica*, perché basata sull'utilizzo di tecnologie sempre più avanzate rispetto alle tradizionali armi delle guerre (fucili, etc.); 4) *guerra religiosa*, perché retta da una fede e da un fanatismo religioso che ne motiva e accompagna ogni azione⁵¹.

Guerra religiosa, sta bene. Purché si consideri la religiosità come una dimensione «asimmetrica» perché, come più volte evidenziato da Sartori, nelle società contemporanee «l'Occidente nei suoi valori etico-politici e anche etico-giuridici è

⁴⁸ IDEM, *Democrazia competitiva e élites politiche*, cit.

⁴⁹ IDEM, *Pluralismo, multiculturalismo ed estranei*, Milano, Rizzoli, 2000.

⁵⁰ Ivi, p. 50.

⁵¹ IDEM, *La corsa verso il nulla*, Milano, Mondadori, 2015, pp. 38- 39.

oramai un mondo interamente laicizzato che non promuove e nemmeno capisce un conflitto religioso»⁵².

Il medesimo sforzo di chiarificazione (magari con una punta di animosità in più) caratterizza le sue ultime interviste, come quella del 2016 riportata su «Il Giornale», in cui Sartori fa notare come uno degli equivoci alla base dello «scontro di civiltà» sia stato generato dall'illusione che si potesse «integrare pacificamente un'ampia comunità musulmana, fedele a un monoteismo teocratico che non accetta di distinguere il potere politico da quello religioso, con la società occidentale democratica»⁵³. Tolleranza sì, dunque, ma solo nei confronti di chi è a sua volta tollerante. Non sarà una verità originale. Ma guai a dimenticarsene. E uno dei tanti meriti di Sartori è proprio di avercela ricordata.

⁵² IDEM, *Prefazione* a L. Pellicani, *Jihad: le radici*, Roma, Luiss University Press, 2004, p. 9.

⁵³ L. MASCHERONI, *Intervista* a G. Sartori, *Siamo al disastro perché ci siamo illusi di integrare l'islam*, «Il Giornale», 17 gennaio 2016, <https://www.ilgiornale.it/news/siamo-disastro-perch-ci-siamo-illusi-integrare-lislam-1214191.html> [consultato il 28 dicembre 2022].

ANDREA CANNIZZO*

*Religione e democrazia in Samuel P. Huntington:
elezioni e partiti islamisti a trent'anni dalla «terza ondata»*

Introduzione

Sin dagli ultimi anni della Guerra fredda, una parte del dibattito politologico euro-americano si è concentrata su temi come la democrazia e i processi di democratizzazione. Da un lato c'è stato chi ha ipotizzato, sulla scia dell'euforia della vittoria contro l'Unione Sovietica, «un'universalizzazione della democrazia liberale occidentale come forma finale del governo umano»¹. Dall'altro c'è stato invece chi, dopo la medesima esaltazione, ha preso atto del fatto che la tendenza alla democratizzazione globale non sarebbe stata poi così inarrestabile e inevitabile. Tra questi Samuel P. Huntington, noto all'epoca per l'opera intitolata *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo* (1991). Un ormai classico della scienza politica che si è proposto di: analizzare dal punto di vista cronologico e quantitativo l'ultima ondata di transizione democratica globale, quella tra il 1974 e il 1990; indagare le possibili condizioni politiche, economiche, sociali e culturali che hanno reso suddetta ondata di democratizzazione possibile in determinate aree piuttosto che in altre; fornire delle linee guida per gli attori politici basate sull'esperienza storica; mettere in guardia, soprattutto le democrazie allora esistenti, dalla possibilità di future *reverse wave*².

Lo si chiami realismo oppure pessimismo, Huntington – afferma il politologo italiano Gianfranco Pasquino – mantiene ed esprime una visione che non soltanto si rifiuta di accettare *tout court* l'esistenza di «magnifiche sorti e progressive», sorti che, per di più, si sviluppino positivamente e non vengano mai interrotte, ma cerca di individuare e mettere in evidenza le difficoltà, i

* Università degli Studi di Messina.

¹ F. FUKUYAMA, *The End of History?*, in «The National Interest», n. 16, 1989, pp. 3–18; ID. *The End of History and the Last Man*, Macmillan, Inc, New York 1992; F.M. Di Sciullo, *Dopo la storia. La democrazia tra ostilità e ragione pubblica (1989-2001)*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012; ID., *L'ottantanovismo e la fine mancata del secolo breve*, in V. CALABRÒ, D. NOVARESE (a cura di), *The Wall. Storie di muri tra passato e presente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.

² ID., *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, trad. it. di G. Dognini, Bologna, Il Mulino, 2000; F. TUCCARI, *L'idea liberale è diventata obsoleta*, in «ParadoXa», n. 3, 2019, pp. 31-48. Per un inquadramento del lavoro di Huntington sulla democratizzazione nel più ampio paradigma della *transitologia* democratica, si consiglia altresì la lettura della seguente tesi di dottorato: C. FOLITI, *Con gli occhi dell'Occidente. L'immagine politica e politologica delle nuove democrazie. Il caso ucraino*, Università degli Studi di Roma Sapienza, 2014.

problemi, le crisi, le vere e proprie rotture dei processi di democratizzazione, i loro rovesciamenti, i loro riflussi e, per restare in metafora, le risacche³.

1. Possibili ostacoli culturali alla democrazia nel mondo islamico

In questo breve contributo, ci si concentrerà principalmente sulle condizioni culturali che, secondo Huntington, potrebbero esser state alla base della mancata affermazione della democrazia in determinati paesi a maggioranza musulmana⁴. Condizioni che studiosi dell'area mediorientale e nordafricana più volte criticano a Huntington, responsabile – a loro avviso – di aver favorito una certa idea di “eccezionalismo” sul tema della democrazia nel mondo islamico⁵. Ma cosa afferma realmente Huntington sulla correlazione tra Islam e democrazia? Per rispondere a questa domanda, può essere utile ricostruire storicamente il pensiero dell'autore a partire da *The Future of Democracy*, contributo – presentato nel 1983 durante una conferenza a Cambridge – in cui lo studioso statunitense delinea, dibattendo sulle teorie di Seymour M. Lipset, Dankwart Rüstow, Gabriel Almond e Sidney Verba, le quattro precondizioni che comunemente vi sono alla base di uno sviluppo democratico⁶. Precondizioni economiche, sociali, di supporto esterno e culturali che, secondo Huntington, di certo facilitano il processo di democratizzazione, ma non sono per questo motivo necessarie, o comunque sufficienti, per l'avvento di una democrazia⁷. Per questa e altre differenti ragioni, Huntington già agli inizi degli anni Ottanta preferisce parlare di «ostacoli» alla democratizzazione anziché di incompatibilità insuperabili per l'adozione di tale forma di governo. Per esempio, quando egli si appropria ai paesi a maggioranza musulmana⁸ dove «l'Islam e la

³ G. PASQUINO, *Samuel P. Huntington: ordine politico e scontro di civiltà*, in D. CAMPUS, G. PASQUINO (a cura di), *Maestri della scienza politica*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 143. Si consiglia pure la lettura di G. BORGOGNONE, *Governable Masses and Manageble Democracy. Samuel P. Huntington and the Origins of the Clash of Civilizations Theory*, in P. Chiantera-Stutte, G. Borgognone, *Civilization: Global Histories of a Political Idea*, Lexington Books, 2022.

⁴ Tre sono i principali fattori che possono concorrere all'avvento di una democrazia: economici, culturali e di leadership. In S.P. HUNTINGTON, *The Future of Democracy* (Remarks), Bank Millennium, Varsavia, 2004, in HUNTINGTON ARCHIVE, «[Loose Huntington speeches, lectures, and remarks., 2002-2005]», 2002 2005, b. 42, f. 13, HUM 178, Harvard University Archives.

⁵ Cfr. R. GUOLO, *L'Islam è compatibile con la democrazia?*, Laterza, 2007, p. 32; R. DI PERI, *Mondo arabo e processi di democratizzazione: prospettive di analisi*, in «Teoria politica», n. 2, 2008, pp. 99-127; ID., *Democracy and Authoritarianism in the Arab World. The Evolution of a Long Debate*, in «Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società (NAD)», n. 1, 2019, pp. 108-25. Pure Luca Ozzano ha evidenziato come le opere di Huntington abbiano favorito in qualche modo l'elaborazione di alcune tesi sull'incompatibilità dell'Islam con la democrazia. In L. OZZANO, *Islam e democrazia: problemi, opportunità e modelli di sviluppo*, in V. CORALLUZZO (a cura di), *Democrazie tra terrorismo e guerra*, Guerini, Milano 2008, pp. 117-148.

⁶ HUNTINGTON ARCHIVE, «The Future of Democracy, Harvard 25th Anniversary Conference., 1983 June», 1983, b. 36, f. 36, HUM 178, Harvard University Archives. Gli interventi di questa conferenza sono pubblicati nel seguente volume: S.P. HUNTINGTON, J.S. NYE (a cura di), *Global Dilemmas*, Cambridge, Center for International Affairs, Harvard University Press, 1985.

⁷ Il politologo Gianfranco Pasquino attribuisce proprio a Huntington il merito di aver riportato all'attenzione degli studiosi il fattore religioso nell'analisi dei fenomeni politici. In G. PASQUINO, *Il fattore religioso nella Terza Ondata di Huntington riletto 25 anni dopo la caduta del Muro*, in «Nomos», n. 3, 2015, pp. 5-12.

⁸ «Su trentasei paesi a maggioranza musulmana nel 1984 Freedom House ne ha classificati ventuno

democrazia non si sono mai integrati tra loro facilmente», a causa soprattutto di una mancata separazione netta tra religione e politica⁹. Per Huntington, infatti, «nell'Islam, Dio è Cesare; in Cina e Giappone Cesare è Dio; nel mondo ortodosso, Dio è il braccio destro di Cesare»¹⁰. Ciò nonostante, l'Islam è caratterizzato – ricorda il politologo in *Democracy's Third Wave* (1991) – da un profondo egualitarismo e volontarismo, fattori questi che inducono l'autore ad affermare che, al di là di tutto, «la dottrina islamica [...] contiene elementi che possono essere sia congeniali che non congeniali alla democrazia»¹¹. Egli ribadisce questa sua idea pure in *Religion and the Third Wave* (1991), testo in cui si afferma che «pur mantenendo elementi di continuità, la cultura prevalente in una società in una generazione può differire significativamente da quella che era una o due generazioni prima»¹². Questo a sostegno della tesi secondo cui non ci sono delle condizioni così immutabili da sostenere che la democrazia non possa esistere al di fuori dell'Occidente¹³. Se una democratizzazione si è infatti affermata in paesi a maggioranza cattolica nel secolo scorso durante la *terza ondata*¹⁴, non è escluso che – a seguito di contatti esterni e mutamenti interni (politici ed economici) – non possa accadere in paesi a maggioranza musulmana. Un'idea più volte ribadita, seppur in maniera non proprio fiduciosa, da Huntington in scritti successivi a *La Terza Ondata* e allo *Scontro delle Civiltà*, come *Democracy for the Long Haul* (1996) e in *After Twenty Years: The Future of the Third Wave* (1997)¹⁵.

come “non liberi”, quindici come “parzialmente liberi” e nessuno come “libero”. L'unico paese islamico che ha mantenuto una democrazia anche intermittente dopo la Seconda guerra mondiale è stata la Turchia, che sotto Mustafa Kemal aveva esplicitamente rifiutato la sua tradizione islamica e si era definita una repubblica laica. L'unico Paese arabo che ha mantenuto la democrazia, anche se di tipo consociativo, per un certo periodo è stato il Libano, la cui popolazione era per il 40-50% cristiana e le cui istituzioni democratiche sono crollate quando la maggioranza musulmana si è affermata negli anni Settanta». In S.P. HUNTINGTON, *Will More Countries Become Democratic?*, in «Political Science Quarterly», n. 2, 1984, pp. 193–218.

⁹ HUNTINGTON ARCHIVE, «The Future of Democracy, Harvard 25th Anniversary Conference, 1983 June», 1983, b. 36, f. 36, HUM 178, Harvard University Archives.

¹⁰ S.P. HUNTINGTON, *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, trad.it. di S. Minucci, Garzanti, Milano 1997, p. 92.

¹¹ S.P. HUNTINGTON, *Democracy's Third Wave*, in «Journal of Democracy», n. 2, 1991, pp.12–34. In contributi successivi, Huntington ci parlerà di egualitarismo, pluralismo e assenza di gerarchia. In S.P. HUNTINGTON, *The Future of Democracy* (Remarks), Bank Millennium, Varsavia, 2004, in HUNTINGTON ARCHIVE, «[Loose Huntington speeches, lectures, and remarks., 2002-2005]», 2002 2005, b. 42, f. 13, HUM 178, Harvard University Archives.

¹² ID., *Religion and the Third Wave*, in «The National Interest», n. 24, 1991, pp. 29–42.

¹³ HUNTINGTON ARCHIVE, «Madrid, The Future of Democratic Development: From Expansion to Consolidation, 1993 December 16», 1993, b. 34, f. 44, HUM 178, Harvard University Archives.

¹⁴ «[...] se non si fossero prodotti certi cambiamenti all'interno della chiesa cattolica e non fosse stato deciso uno schieramento contro l'autoritarismo, il numero dei paesi passati alla democrazia nella terza ondata sarebbe stato inferiore. Paese dopo paese, la lotta contro l'autoritarismo è stata incarnata dal conflitto fra il cardinale e il dittatore. Il cattolicesimo è stato dunque secondo solo allo sviluppo economico nel facilitare la democratizzazione degli anni Settanta e Ottanta. Il logo di questa ultima ondata potrebbe proprio essere un crocefisso sovrainposto al segno del dollaro». In S.P. HUNTINGTON, *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, cit., pp. 98-101.

¹⁵ ID., *Democracy for the Long Haul*, in «Journal of Democracy», n.2, 1996, pp. 3–13; ID., *After Twenty Years: The Future of the Third Wave*, in «Journal of Democracy», n. 4, 1997, pp. 3–12.

2. Quale democrazia per il mondo islamico?

Rigettata l'idea di una totale diffidenza di Huntington per l'avvento della democrazia nel mondo islamico, bisogna però riconoscere che il politologo di Harvard non fa quasi mai riferimento a essa nella sua forma liberale. Nel dettaglio egli ci parla, infatti, di una democrazia di tipo elettorale schumpeteriana, cioè di quella forma di governo in cui l'autorità è costituita e limitata solo attraverso delle elezioni libere¹⁶:

[...] le elezioni libere, corrette e aperte a tutti rappresentano l'essenza della democrazia, la *condicio sine qua non*. I governi espressi dalle elezioni possono essere inefficienti, corrotti, irresponsabili, dominati da interessi limitati e incapaci di adottare politiche a favore del bene comune. Per tutte queste caratteristiche governi simili possono diventare odiosi, ma rimangono democratici. La democrazia è una delle virtù pubbliche, non la sola, e le sue relazioni con le altre virtù e gli altri vizi possono essere comprese solo attraverso una chiara analisi delle caratteristiche del sistema politico¹⁷.

Pur non citandola direttamente in questi termini, Huntington già in *The Meaning of Democracy* (1985) accoglie tale approccio procedurale, facendo intendere che solo in questo modo è possibile immaginare che qualsiasi gruppo di esseri umani possa organizzarsi democraticamente¹⁸. Dunque, un'idea standardizzata, procedurale, elettorale di democrazia, che l'autore riprende per l'appunto da Joseph Schumpeter quando scrive *La Terza Ondata* (1991) e dal collega Larry Diamond quando elabora il successivo articolo *After Twenty Years: The Future of the Third Wave* (1997)¹⁹. Quest'ultimo è un lavoro di particolare interesse in quanto in esso, come si vedrà, si chiarisce definitivamente la posizione dell'autore sulla correlazione tra religione e democrazia. In suddetto articolo, Huntington infatti dichiara che la democrazia elettorale, così la chiama Diamond, può svolgere un ruolo anche in sistemi politici non liberali e non occidentali:

Consideriamo il caso dell'Iran. È uno Stato fondamentalista. Il potere supremo è affidato all'ayatollah Supremo e a un Consiglio dei Guardiani composto da leader religiosi. Le critiche alla rivoluzione, al regime o ai leader religiosi sono rigorosamente repressi. I media sono controllati dal governo o soggetti a una censura spietata. Le minoranze religiose sono vessate e alcune, come i Bahai, sono perseguitate. Gli arresti arbitrari sono frequenti e la tortura dei prigionieri è molto diffusa. Lo smembramento è una forma di punizione penale. Spesso vi è stato un gran numero di prigionieri politici. L'Iran è

¹⁶ Cfr. J.A. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Etaslibri, 1994.

¹⁷ S.P. HUNTINGTON, *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, cit., p. 32.

¹⁸ HUNTINGTON ARCHIVE, «The Meaning of Democracy in Geopolitique», 1985 Fall», 1985, b. 37, f. 9, HUM 178, Harvard University Archives.

¹⁹ L. DIAMOND, *Is the Third Wave of Democratization Over?*, in «Journal of Democracy», n. 3, 1996, pp. 20-37.

chiaramente un Paese lontano dal modello liberale occidentale. Eppure, l'Iran è, per certi aspetti, una democrazia elettorale²⁰.

Una di *semi*-democrazia, farà intendere l'autore in un suo discorso a Varsavia del 2004, che è riuscita a tenere assieme aspetti teologici e democratici, almeno dagli anni Ottanta ai primi anni duemila²¹. Più nel dettaglio, l'Iran è quel paese – dice sempre Huntington in *The Religious Factor in World Politics* (2001) – che riesce a tenere contemporaneamente per anni due differenti fonti di legittimità: quella elettorale e quella teologica²². La domanda che emerge è tuttavia la seguente: la democrazia elettorale è l'unica via per i paesi a maggioranza musulmana? A tal proposito, Huntington è abbastanza esplicito: «La democrazia liberale [...] non è intrinsecamente incompatibile con le principali culture non occidentali. Tuttavia, la misura in cui le società non occidentali sono ricettive alla democrazia liberale o alla democrazia elettorale varia a seconda della misura in cui sono state influenzate dall'Occidente»²³. Paradossalmente, pure Massimo Campanini – che considera la questione della compatibilità dell'Islam con la democrazia un “falso problema” – sembra arrivare a conclusioni simili:

Pressoché nessun musulmano, nemmeno i più radicali come Qutb, ha esplicitamente negato la potenziale validità del carattere procedurale della democrazia. Anche i neosalafiti che rifiutano come alieno all'Islam il concetto stesso di democrazia partecipano alle elezioni e si aggregano in partiti politici. Altro discorso, ovviamente, è quello del carattere valoriale della democrazia, laddove sono posti in discussione principi essenziali come quello della fonte della sovranità (Dio o il popolo?) e dei diritti umani (l'universalità dei diritti umani oggi condivisi è l'esito dell'imposizione di un Occidente vincitore e dominatore?). Così, Hasan Hanafi ha potuto scrivere che la democrazia è solo un mezzo e non

²⁰ S.P. HUNTINGTON, *After Twenty Years: The Future of the Third Wave*, in «Journal of Democracy», n. 4, 1997, pp. 3–12.

²¹ ID., *The Future of Democracy* (Remarks), Bank Millennium, Varsavia, 2004, in HUNTINGTON ARCHIVE, «[Loose Huntington speeches, lectures, and remarks., 2002-2005]», 2002-2005, b. 42, f. 13, HUM 178, Harvard University Archives. A metà anni Ottanta, Huntington però scrive: «Tra i Paesi islamici, in particolare quelli del Medio Oriente, le prospettive di sviluppo democratico sembrano basse. La rinascita islamica, e in particolare l'ascesa del fondamentalismo sciita, sembrerebbe ridurre ulteriormente le probabilità di sviluppo democratico, soprattutto perché la democrazia è spesso identificata proprio con le influenze occidentali a cui la rinascita si oppone con forza. Inoltre, molti Stati islamici sono molto poveri. Quelli ricchi, invece, lo sono grazie al petrolio, che è controllato dallo Stato e quindi rafforza il potere dello Stato in generale e della burocrazia in particolare. L'Arabia Saudita e alcuni dei più piccoli Paesi arabi del Golfo, ricchi di petrolio, hanno fatto di tanto in tanto qualche modesto gesto verso l'introduzione di istituzioni democratiche, ma non sono andati lontano e spesso sono stati annullati». In S.P. HUNTINGTON, *Will More Countries Become Democratic?*, in «Political Science Quarterly», n. 2, 1984, pp. 193–218.

²² HUNTINGTON ARCHIVE, «[Loose Huntington speeches, lectures, and remarks., 2001]», b. 42, f. 12, HUM 178, Harvard University Archives.

²³ S.P. HUNTINGTON, *After Twenty Years: The Future of the Third Wave*, in «Journal of Democracy», n. 4, 1997, pp. 3–12.

un fine, mentre i valori dell'Islam sono più congruenti con lo sviluppo armonico dell'individuo e della società di quelli occidentali²⁴.

Ma se l'assenza quindi di una separazione netta tra comunità politica e religiosa non è poi un ostacolo così insuperabile²⁵, come mai buona parte dei paesi a maggioranza musulmana continuano a non democratizzarsi? Huntington individua in varie occasioni altre due possibili cause per provare a dare una risposta a questo interrogativo: l'assenza in alcuni paesi arabi della tassazione, sulla quale qui non mi soffermerò, e il mancato supporto esterno dell'Occidente a progetti embrionali di democrazia elettorale²⁶. Su quest'ultimo punto, bisogna precisare che Huntington è sempre stato un convinto sostenitore del supporto ai processi di democratizzazione in aree extra-occidentali, ma è anche stato un radicale critico dell'esportazione della democrazia liberale mediante l'utilizzo della forza militare²⁷. In diverse occasioni egli ha criticato, ad esempio, l'immobilismo occidentale durante la tornata elettorale dei primi anni Novanta in Algeria: un'elezione che avrebbe condotto senza dubbio alla vittoria democratica del *Fronte Islamico di Salvezza*. Come affermato in *Democracy for the Long Haul* (1996), Huntington ha ritenuto non giustificabile, al di là di chi avrebbe vinto o meno le elezioni, la sospensione delle procedure democratiche da parte dell'esercito algerino: «La Francia, gli Stati Uniti e l'Occidente [...] – dice sempre l'autore – hanno reso un grave disservizio alla democrazia non impedendo l'azione preventiva dell'esercito algerino e non protestando vigorosamente quando questa è avvenuta»²⁸. E lo stesso vale pure per le vicende che hanno interessato la Turchia di fine XX secolo, il *Refah Partisi* (Welfare Party) di Necmettin Erbakan e il ruolo giocato dei militari in quella occasione²⁹: «la rivoluzione democratica globale» – afferma infatti Diamond nel 1992 – «non può essere sostenuta senza uno sforzo globale di assistenza [...]»³⁰. Pertanto, «se crediamo nella democrazia, – ci dice Huntington nel 2002 e in altre occasioni – dobbiamo credere in una democrazia che permetta ai partiti islamisti di andare al potere»³¹. E con questi stessi islamisti, inoltre, entro certi limiti, ci si dovrebbe anche lavorare assieme, mostrando loro i benefici del modello

²⁴ M. CAMPANINI, *Islam e politica*, Bologna, il Mulino, 2015 (Ed. Kindle).

²⁵ M. CROMARTIE (a cura di), *Religion, Culture, and International Conflict After September 11: A Conversation with Samuel P. Huntington*, in «Center Conversations», n. 14, 2002. Sull'argomento, si consiglia la lettura pure di: J. FOX, *Do Democracies Have Separation of Religion and State?*, in «Canadian Journal of Political Science», n. 1, 2007, pp. 1-25.

²⁶ WORLD ECONOMIC FORUM (a cura di), *A Dialogue about Islam and Democracy*, Davos, 2004, https://www.youtube.com/watch?v=4rGDE7GN0_Q

²⁷ HUNTINGTON ARCHIVE, «Democracy and American Foreign Policy, Boston University., 1988 March», 1988, b. 39, f. 9, HUM 178, Harvard University Archives. Sull'evoluzione del pensiero politico di Huntington sul tema della democrazia, si consiglia la lettura di: P. BUTTI DE LIMA, «The Western Roots of Democracy». *A Geopolitical Dilemma*, in P. CHIANTERA-STUTTE, G. BORGOGNONE, *Civilization: Global Histories of a Political Idea*, Lexington, 2022.

²⁸ S.P. HUNTINGTON, *Democracy for the Long Haul*, in «Journal of Democracy», n.2, 1996, pp. 3–13.

²⁹ ID., *After Twenty Years: The Future of the Third Wave*, in «Journal of Democracy», n. 4, 1997, pp. 3–12.

³⁰ L. DIAMOND, *Promoting Democracy*, in «Foreign Policy», n. 87, 1992, pp. 25–46.

³¹ M. CROMARTIE (a cura di), *Religion, Culture, and International Conflict After September 11: A Conversation with Samuel P. Huntington*, in «Center Conversations», n. 14, 2002.

liberale di democrazia³². Posizione che Huntington ribadisce nella sua auto-biografia *The Big Picture: Collected Thoughts on the Events of 9/11 and the Changing of World Order* (2002)³³, e che in altri termini è possibile trovare pure ne *Il dilemma dell'Islam* (1995) di Laura Guazzone:

[...] la soluzione a questo dilemma centrale [quello dell'anti-occidentalismo di determinate formazioni dell'Islam politico] risiede nell'integrazione, condizionata ma effettiva, dei movimenti islamisti moderati nel quadro politico istituzionale dei rispettivi paesi. [...] Se governata tenendo conto del necessario gradualismo, e delle specificità dei singoli contesti nazionali, da un'élite politica coesa e coerentemente sostenuta in questo sforzo dai suoi partner internazionali, questa strategia d'integrazione può, nel medio termine, rimuovere uno dei principali ostacoli alla necessaria riforma dei sistemi politici arabi e neutralizzare il potere eversivo dell'estremismo islamista³⁴.

3. Conclusione

Per concludere, si potrebbe dire che Huntington sia stato un pensatore non totalmente riluttante all'idea di un'applicazione della democrazia in paesi a maggioranza musulmana³⁵. È stato certamente scettico sull'applicabilità e la diffusione della forma liberale, ma non l'ha mai esclusa nella sua forma elettorale. Anzi, Huntington in un'intervista al Foglio del 24 dicembre 2001 dice: «[n]on vedo perché l'Islam dovrebbe essere incompatibile con la democrazia. Resta tuttavia il fatto che nessun paese musulmano è stato in grado fino a oggi di vivere un'esperienza democratica prolungata, ad eccezione della Turchia. Ma l'Islam sottolinea la necessità della consultazione, della responsabilità individuale, tutte idee perfettamente compatibili con la democrazia»³⁶. Una visione in parte condivisa pure da Francis Fukuyama quando scrive in *The End of History and the Last Man* (1992) che «queste

³² È opinione di Huntington che solo in caso di derive autoritarie successive da parte di eventuali formazioni islamiste al governo si dovrebbe valutare un intervento militare che ristabilisca lo status quo ante. In S.P. HUNTINGTON, *Democracy for the Long Haul*, in «Journal of Democracy», n.2, 1996, pp. 3-13.

³³ S.P. HUNTINGTON, *The Big Picture: Collected thoughts on the Events of 9/11 and the Changing World Order*, Tokyo, Diamond Inc., 2002, in HUNTINGTON ARCHIVE, *Japanese Interview [The Big Picture: Collected thoughts on the Events of 9/11 and the Changing World Order., 2002] November 12, 2002*, b. 23, f. 18, HUM 178, Harvard University Archives.

³⁴ L. GUAZZONE, *I movimenti islamisti nel mondo arabo contemporaneo*, in *Il dilemma dell'Islam*, a cura di L. Guazzone, FrancoAngeli, Milano 1995, cit., p. 46.

³⁵ ID., *The Future of Democracy* (Remarks), Varsavia, 2004, in HUNTINGTON ARCHIVE, «[Loose Huntington speeches, lectures, and remarks., 2002-2005]», 2002 2005, b. 42, f. 13, HUM 178, Harvard University Archives.

³⁶ HUNTINGTON ARCHIVE, «[Foreign Criticism I] Italy, Criticism., [1993-2002]», b. 27, f. 8, HUM 178, Harvard University Archives. Al di là del suo ottimismo in tal senso, va qui precisato che Huntington nei suoi scritti evidenzia almeno due elementi che potrebbero ostacolare, non impedire, l'affermazione della democrazia in un paese a maggioranza musulmana: la non netta separazione religione e politica; l'assenza in determinati paesi (ad esempio del Golfo persico) di una tassazione che spinga le persone a richiedere una rappresentanza. Sulla prima questione, si consiglia pure lo studio empirico: J. FOX, *Do Democracies Have Separation of Religion and State?*, in «Canadian Journal of Political Science», n. 1, 2007, pp. 1-25.

religioni [egli parlava dell'ebraismo ortodosso e dell'islamismo fondamentalista] possono essere compatibili con la democrazia – l'Islam in particolare stabilisce non meno del cristianesimo il principio dell'eguaglianza umana universale – ma è molto difficile che vadano d'accordo con il liberalismo e il riconoscimento dei diritti universali, specialmente la libertà di coscienza o di religione»³⁷. Tenendo sempre conto della particolarità, non deve quindi sorprendere che degli islamisti possano partecipare a delle elezioni. Così come non deve neanche sorprendere che questi le possano pure vincere: l'affermazione elettorale nel 2006, della *Change and Reform List* (Hammas) in Palestina³⁸, così come quelle di altre declinazioni della Fratellanza musulmana in Nord Africa e Medio Oriente dopo la Primavera Araba del 2011, ne sono esempi³⁹. Tutte prove, direbbe Huntington, del cosiddetto «paradosso della democrazia» che favorisce – per le ragioni riportate nel suo *Scontro delle civiltà* – gruppi islamisti piuttosto che filoccidentali⁴⁰. Per anni, a suo avviso, la scelta è stata infatti quella «[...] tra il secolarismo antidemocratico e la democrazia anti-occidentale»⁴¹. Ciò a conferma che «il problema – nel XX secolo così come nel XXI – non è di tenere elezioni, ma di creare organizzazioni [...]. Il problema non è la libertà, ma la creazione di un ordine politico legittimo. [...] L'autorità deve esistere prima di poter essere limitata: ed è l'autorità a essere carente in quei Paesi modernizzanti dove il governo è alla mercé di intellettuali alienati, colonnelli turbolenti e studenti in rivolta»⁴². Dunque, «sarebbe sbagliato – sostiene Huntington anche a Berlino il 15 ottobre del 2001 in suo intervento intitolato *Towards One Global Culture?* – affermare che una particolare cultura rende impossibile la democrazia, ma è corretto dire che alcune culture sono più ospitali alla democrazia di altre»⁴³. Per questo, Huntington su La Stampa nel 2003 dichiara: «[...] il problema forse è introdurre la democrazia nei Paesi arabi. L'unico Paese arabo democratico è il Libano, che però è a maggioranza cristiana»⁴⁴. Delle argomentazioni già espresse tra l'altro in contributi come *Democracy for the Long Haul* (1996) e *After Twenty Years: The Future of the Third Wave* (1997).

³⁷ F. FUKUYAMA, *La fine della storia e l'ultimo uomo*, trad. it. D. Ceni, UTET, 2020 (Kindle Edition).

³⁸ S.P. HUNTINGTON, *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, cit., p. 129.

³⁹ M. O'KEEFE, *Five Years After 9/11, The Clash of Civilizations Revisited*, Interview with Samuel P. Huntington, in «Pew Research Center's Religion & Public Life Project», 18 agosto 2006.

⁴⁰ Per una differente lettura degli eventi, si consiglia la lettura di: B. EZBIDI, *Democracy as a minor necessity in Hamas's Narrative*, in A. KNUDSEN, B. EZBIDI, *Popular Protest in the New Middle East. Islamism and Post-Islamist Politics*, I.B. Tauris, London, 2017; A. MARZANO, *Terra laica. La religione e i conflitti in Medio Oriente*, viella, Roma, 2022, pp. 86-88.

⁴¹ ID., *After Twenty Years: The Future of the Third Wave*, in «Journal of Democracy», n. 4, 1997, pp. 3-12.

⁴² ID. *Ordine politico e cambiamento sociale*, trad. it. F. Tavernelli, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012; ID., *Il disordine politico nei regimi e nelle democrazie*, in «Arel Rivista», n. 1, 2022, pp. 101-106.

⁴³ S.P. HUNTINGTON, *Towards One Global Culture?*, Berlino, 15 ottobre 2001, in HUNTINGTON ARCHIVE, «International Public Relations Association Conference, Berlin,, 2001 October 14-17», 2001, b. 32, f. 12, HUM 178, Harvard University Archives. Per una versione ridotta, revisionata e in tedesco del contributo, si veda: S.P. HUNTINGTON, *Auf dem Weg zu einer globalen Kultur?*, in «Die Politische Meinung», n. 395, pp. 15-20. Sulla questione *democrazia illiberale*, si consiglia la lettura pure di: F. ZAKARIA, *The Rise of Illiberal Democracy*, in «Foreign Affairs», n. 6, 1997, pp. 22-43.

⁴⁴ HUNTINGTON ARCHIVE, «Venice,, [2003 May 8-12]», b. 31, f. 41, HUM 178, Harvard University Archives. Per un approfondimento sul Libano, si consiglia: R. DI PERI, *Il Libano contemporaneo. Storia, politica, società*, Carocci, Roma 2009; A. TETI, A. MURA, *Islam and Islamism*, in *Routledge Handbook of Religion and Politics*, a cura di J. Haynes, London, Routledge, 2009, p. 102.

"Questo contributo riproduce in parte la tesi di Dottorato dal titolo *Il Male politico e la responsabilità del Bene. Verso una democrazia a venire* discussa il 2 marzo 2023 e depositata sulla piattaforma IRIS del proprio Ateneo"

MARIA TERESA PACILÈ^{1*}

Sovranità in questione:

J. Derrida e il paradigma auto-immunitario del politico

Da una parte sembra che confermiamo [...] una spoliticizzazione essenziale e necessaria. D'altra parte, attraverso questa spoliticizzazione, che concernerebbe soltanto il concetto fondamentale del politico (e in esso del democratico), si cercherebbe di pensare, interpretare, mettere in opera, un'altra politica, un'altra democrazia.

J. DERRIDA, *Politiche dell'amicizia*

Nell'epoca contemporanea si assiste a un processo di crisi della sovranità dello Stato-nazione, che aveva costituito, a partire dalla modernità, il referente politico di organizzazione dei popoli e delle comunità. Due eventi scuotono l'attualità, come evidenzia Jacques Derrida: il 9 novembre 1989, la caduta del Muro di Berlino che per quasi trent'anni aveva diviso la città in due fronti e l'11 settembre 2001, il crollo delle *Twin Towers*. Due eventi imprevedibili che hanno frantumato la storia, introducendovi l'uno la promessa di una libertà finalmente realizzata – Berlino; l'altro la minaccia di un nuovo conflitto mondiale – New York.

Questa spoliticizzazione in corso, pur minacciosa, deve esser pensata secondo Derrida come la *chance* per un'altra democrazia oltre le frontiere tradizionali del politico. La questione della sovranità rimane perciò ancora aperta, aldilà dell'annunciata "eclissi" del potere sovrano – e la pretesa di una sua definitiva «decapitazione»² –, al contempo oltre il "mito" di una sua incontaminata purezza. Bisognerà fare riferimento allora a ciò che è «forse *altro* dal capo, cioè ad un rapporto dell'identità con l'Altro che non si attagli più alla forma, al segno o alla logica del capo, né dell'anti-capo, o della de-capitazione»³.

¹ * Università degli Studi di Messina.

² Si confronti quanto scrive sul tema Michel Foucault: «La teoria politica è rimasta ossessionata dal personaggio del sovrano. [...]. Ciò di cui abbiamo bisogno è una filosofia politica che non sia costituita intorno al problema della sovranità, dunque della legge, dunque dell'interdizione. Bisogna tagliare la testa del re» (M. FOUCAULT, *Microphysique du pouvoir* [1975], tr. it. *Microfisica del potere*, Einaudi, Torino 1977, p. 15).

³ J. DERRIDA, E. ROUDINESCO, *De quoi demain?* [2001], tr. it. *Quale domani?*, Bollati Boringhieri, Torino 2004, p. 21.

L'interrogativo che domina il percorso più direttamente politico di Derrida – a partire da *Spettri di Marx* (1994) sino ai seminari tenuti presso l'EHESS di Parigi dal titolo *La Bestia e il Sovrano* (2001-2003), per costituire infine il motore simbolico di *Stati Canaglia* (2003) – è proprio quello sulla sovranità.

La riflessione del filosofo franco-maghrebino si inserisce in un contesto teorico-politico molto articolato: alla crisi del potere sovrano, tanto teorica quanto politica, nel mondo globalizzato successivo al 1989, fa da contraltare un suo ritorno prepotente nell'arena politica a partire dal 2001. L'approccio derridiano, per la sua complessità, permette di rompere la «gabbia paradigmatica» in cui la sovranità è praticata nel Novecento: la sua analisi – come si vedrà in modo più approfondito nel saggio qui proposto – si pone come *terzo* escluso oltre le opposte posizioni di chi ne proclama la morte e chi ne invoca una riaffermazione⁴.

Riconoscendo il nodo ontologico, teologico e politico del *phantasma* sovrano, il tentativo della decostruzione derridiana – che non è “distruzione”, ma ripensamento critico – costituisce un cammino solitario nel panorama politico contemporaneo, distante dall'idea foucaultiana di biopolitica e dalle sue più recenti rielaborazioni critiche di Giorgio Agamben e Roberto Esposito, seppur in costante dialogo con esse⁵.

Secondo il paradigma biopolitico, una logica di tipo immunitario ha guidato il dispositivo politico moderno alla costruzione di un ordine che garantisse identità e sicurezza alla vita umana. Sin dal momento della sua costituzione, il potere sovrano ha esercitato il suo ruolo di conservazione della vita tenendola sempre al limite della morte. Per farlo, ha “bonificato” lo spazio politico *interno* dalla conflittualità civile, espellendo invece il nemico all'*esterno*⁶. In tale prospettiva «l'intera storia della civiltà, come quella del pensiero, può essere letta attraverso tale dialettica di comunità e immunità. [...] Quello che appare uno scenario bipolare, non è che un unico processo – visibile da due prospettive inestricabilmente intrecciate»⁷.

In termini medici, si può dire che il potere sovrano, come un *pharmakon* – medicina e veleno –, cura dalla *patologia* della violenza immettendo nel corpo del paziente un frammento di quel male da cui intende proteggerlo. Così facendo, destina però l'«organismo» politico a un esito contraddittorio: «tutt'altro che scomparire, la violenza della *communitas* originaria viene incorporata nel medesimo dispositivo che

⁴ Cfr. sul tema F.M. DI SCIULLO, *Eclissi della sovranità? Voci di un dibattito (1989-2009)* in G. GIUNTA (a cura di), *La politica tra storia e diritto. Scritti in memoria di Luigi Gambino*, FrancoAngeli, Milano 2012, pp. 251-270.

⁵ Nel 2009 si è tenuto a Napoli un convegno dedicato al pensiero di Derrida in dialogo con i maggiori esponenti del pensiero biopolitico italiano, i cui atti sono stati pubblicati sotto il titolo di *Spettri di Derrida*, a cura di C. Barbero, S. Regazzoni, A. Valtolina, Annali della Fondazione Europea del Disegno, il melangolo, Genova 2010. Per un approfondimento delle differenze tra la decostruzione derridiana e il pensiero biopolitico si veda il saggio di Arianna Marchente, *Autoimmunità: tra biopolitica e decostruzione*, «Esercizi Filosofici», 9, 2014, pp. 79-97.

⁶ Per un proficuo confronto sul paradigma immunitario e autoimmunitario del politico, si veda il saggio di D. MAZZÙ, *La metafora autoimmunitaria del politico*, in EAD. (a cura di), *Politiche di Caino. Il paradigma conflittuale del potere*, Transeuropea, Ancona-Massa 2004, pp. 211-239.

⁷ R. ESPOSITO, *Dieci pensieri sulla politica*, Il Mulino, Bologna 2011, p. 18. Cfr. inoltre sul tema ID., *Immunitas. Protezione e negazione della vita*, Einaudi, Milano 2020; ID., *Communitas. Origine e destino della comunità*, Einaudi, Milano 2006.

dovrebbe abolirla. [...] Piuttosto che eliminata, la violenza è assunta in proprio dal potere che dovrebbe vietarla»⁸.

La dialettica immunitaria che così si determina è riassumibile in tre tappe fondamentali: all'origine, è un atto violento a fondare l'ordine politico. In seguito, il diritto pretende di escludere ogni altra violenza, ma può farlo solo *violentemente*, «facendo uso della medesima violenza che condanna»⁹. In questo modo si può concludere che il diritto non è che violenza *contro* la violenza e può dunque degenerare in imprevedibili esiti auto-immunitari. La stretta immunitaria – nella duplice valenza protettiva e negativa – può spiegare in che modo, soprattutto nel Novecento, una politica della vita abbia finito per risolversi in *tanatopolitica*, in burocratica pratica di morte.

Rileggere la costituzione dello spazio politico alla luce del paradigma immunitario significa perciò intravedere proprio nell'«eccesso di protezione» il pericolo autodistruttivo di una vita declinata sin dalle origini in chiave politica¹⁰.

Ma l'auto-immunità è solo un processo autodistruttivo? O in modo complementare, e tuttavia inscindibile, si può pensare un paradigma auto-immunitario che riesca persino a proteggere il politico – «*immunizzandolo* contro un'eccessiva *immunità*»¹¹ –, la cui violenza estrema ha dato effetti devastanti nei suoi esiti totalitari? È su quanto si vuole riflettere, in dialogo con il pensiero di Derrida, in cui si annuncia tutt'altro pensiero del politico, nel suo legame con la logica “auto-immunitaria” della vita.

Cosa significa che il vivente è auto-immune? Derrida insegna che vita e morte non possono essere pensate a partire da una logica opposizionale o dialettica, ma devono essere invece concepite come unite, contaminate tra loro, reciprocamente co-implicate. Non c'è vita *contro* la morte, né vita *o* morte, ma c'è – come il filosofo afferma intitolando un ciclo di seminari parzialmente inedito del 1975-1976 – «*la vita la morte*». C'è vita nella morte e morte nella vita perché esse si co-appartengono in un unico movimento incessante¹².

Auto-immunità significa dunque che la monade rompe il proprio scudo immunitario di autosufficienza; che il soggetto, dovendo già accogliere l'altro in sé per

⁸ R. ESPOSITO, *Dieci pensieri sulla politica*, cit., p. 258.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Cfr. *ibidem*. Si veda inoltre su tema R. ESPOSITO, *Termini della politica*, Mimesis, Milano 2018.

¹¹ J. DERRIDA, *Voyous* [2003], *Stati canaglia. Due saggi sulla ragione*, Raffaello Cortina, Milano 2003, p. 102.

¹² Roberto Esposito parla di un'«allergia teoretica» che il pensiero derridiano, vincolato alla centralità della pratica discorsiva e scritturale, continuerebbe a mantenere nei confronti del pensiero biopolitico. (R. ESPOSITO, *Comunità, immunità, biopolitica*, in AA. VV., *Spettri di Derrida*, cit., pp. 143-144). Il difetto di analisi che Esposito ritiene di poter riscontare nella trattazione derridiana dell'auto-immunità non deve esser inteso come errore di lettura o di interpretazione. Esso costituisce la l'originaria distanza tra il paradigma biopolitico e la pratica decostruttiva lasciata in eredità da Derrida. Le radici di questa divergenza devono essere rintracciate in due modalità differenti di concepire la vita: il primo – quello biopolitico – che sulla traccia degli insegnamenti foucaultiani definisce il rapporto vita-morte in modo asimmetrico, attraverso uno strapotere della morte sulla vita nella concezione del potere sovrano arcaico (nel suo «diritto di *far morire e lasciar vivere*») e un opposto strapotere della vita sulla morte nella biopolitica e nel suo «potere di *far vivere e di respingere la morte*». Vita e morte non sono per Foucault – e successivamente per Agamben e per Esposito – facce di una stessa medaglia, ma elementi che si danno in un rapporto prioritariamente dominato dalla morte (da cui l'esigenza di prendere una direzione “immunitaria”). In modo differente, per Derrida vita e morte non sono pensabili né separatamente, né all'interno di una dissimmetria così accentuata.

costituirsi, rivolge le difese immunitarie – destinate a difenderlo – al contempo a suo favore e contro di sé¹³. Allo stesso modo la comunità politica difende la propria vita rivolgendo i propri anticorpi *per* e *contro* sé stessa, esponendosi al rischio dell'autodistruzione pur di sopravvivere. In modo quasi suicida, essa distrugge le proprie barriere per scoprire che solo l'apertura a ciò che minaccia la sua sicurezza le permette, paradossalmente, una *chance* di salvezza. Tale rischio deriva da quel vincolo tra *demos* e *kratos* di cui già il pensiero antico ha messo in luce l'aporeticità. La struttura della democrazia è autoimmunitaria sin dalle origini, seppur queste celate dal pensiero logocentrico occidentale. Essa si caratterizza come «governo del popolo», laddove il “popolo” è composto da una moltitudine di singoli, ognuno con le proprie esigenze. A seconda di come il *demos* è definito – in termini di cittadinanza o in relazione alla partecipazione politica – determina la natura della democrazia. Eppure il *kratos* non è soltanto il potere costituito, ma l'effetto di una sopraffazione, come in una lotta permanente¹⁴.

Tale dinamica agonica e sempre discordante – potenzialmente anche violenta – è al cuore non solo della democrazia antica, ma anche di quella moderna, declinata all'interno delle sue nuove istituzioni rappresentative. Dovendo “rappresentare” la decisione del popolo il regime democratico è inchiodato a una duplice ingiunzione, un *double bind* autoimmunitario: da una parte deve rendere effettiva la volontà della maggioranza e dall'altra deve tutelare e proteggere la minoranza, per evitare il rischio di quella che Tocqueville avrebbe definito una «tirannia della maggioranza»¹⁵.

Rispondere contemporaneamente di questa doppia ingiunzione è impossibile: proprio per questo la democrazia, in ogni momento, è e *non* è tale, costantemente a rischio di venire meno alla propria autentica vocazione. L'epoca contemporanea è infatti segnata da una sempre maggiore diffusione globale delle democrazie, cui solo i regimi teocratici musulmani sembrano opporre resistenza. L'esempio appare paradigmatico per evidenziare la struttura intrinsecamente autoimmunitaria della democrazia, esposta al rischio della propria distruzione per difendere sé stessa. Proprio il sistema elettorale e rappresentativo della democrazia può portare alla disintegrazione di quella stessa democrazia che dovrebbe garantire perché permette che vengano *democraticamente* eletti partiti reazionari o *anti-democratici*. Scrive Derrida: «l'alternanza cosiddetta normale e democratica (il potere di un partito repubblicano sostituisce quello di un altro partito ugualmente repubblicano) è l'alternanza che rischia di dare il potere, in modo democratico, alla forza di un partito eletto dal popolo ma presumibilmente *non* democratico»¹⁶.

Davanti a tali situazioni, come quella verificatasi nel 1992, in Algeria – terra natale del filosofo maghrebino –, l'unica soluzione per salvare la democrazia sembrerebbe quella di tradire gli stessi principi democratici in virtù dei quali si agisce, “assomigliando” sempre più proprio a quel nemico che si dice di combattere.

¹³ Cfr. J. DERRIDA, *Stati Canaglia*, cit., p. 177.

¹⁴ Cfr. sul tema D. VARDOULAKIS, *Autoimmunities*, in «Research in Phenomenology», 48, 1, 2018, pp. 29-56.

¹⁵ Cfr. sul tema l'ormai classico A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique* [1835], tr. it. *La democrazia in America*, BUR, Milano 1996.

¹⁶ J. DERRIDA, *Stati canaglia*, cit., p. 55.

Quello algerino non è l'unico esempio descritto da Derrida. Accanto ad esso ne compare un altro, ancor più importante, attraverso cui si mostra il carattere autoimmunitario non solo della democrazia, ma degli equilibri internazionali in generale: l'attentato terroristico alle *Twin Towers*, un *vulnus* al cuore della democrazia americana, destinato a scuotere l'ordine planetario. Il messaggio simbolico dell'11 settembre è racchiuso nella caduta di *entrambe* le torri: i tratti del carnefice non sono più distinguibili da quelli delle vittime nella fossa comune del *Ground Zero*, né quelli dell'amico dal nemico¹⁷. L'avvento del terrorismo internazionale, con lo scatenarsi di «forze anonime, assolutamente imprevedibili e incalcolabili»¹⁸, annuncia la crisi degli spazi politici tradizionali: la sovranità dello Stato – e con essa l'integrità della democrazia e delle sue strutture rappresentative – è messa radicalmente in questione. Interessante quanto Derrida argomenta in *Stati canaglia*:

Assistiamo allo spettacolo di un'amministrazione americana, [...] che, pretendendo di fare la guerra contro "l'asse del male", contro i nemici della libertà e contro gli assassini della democrazia nel mondo, deve inevitabilmente restringere, all'interno del suo stesso paese, le libertà cosiddette democratiche [...] senza che nessuno, nessun democratico, possa seriamente opporvisi, e non limitarsi a lamentare questo o quell'abuso nell'uso *a priori* abusivo della forza con cui una democrazia si difende contro i propri nemici [...]. Essa deve somigliare loro, corrompersi e minacciare sé stessa per proteggersi dalle loro minacce. Al contrario, forse è proprio perché vivono in una cultura e secondo un diritto largamente democratici che gli Stati Uniti hanno potuto aprirsi e mostrare la loro grande vulnerabilità a immigrati, per esempio ad apprendisti piloti, "terroristi" essi stessi suicidi che, prima di rivolgere contro gli altri [...] le bombe aeree che erano diventati, e di lanciarle, [...] contro le due torri del *World Trade Center*, si sono esercitati sul territorio sovrano degli Stati Uniti [...]¹⁹.

Negli attentati dell'11 settembre si realizza una sovrapposizione di processi autoimmunitari che Derrida chiarifica, nell'intervista condotta da Giovanna Borradori, suddividendoli in tre «tempi autoimmunitari». La «prima auto-immunità» consiste nella realizzazione di attentati che il filosofo ha definito come un «triplice suicidio», o meglio, come un suicidio reale – quello dei kamikaze – che rimanda a un «doppio suicidio-omicidio» simbolico, quello di un paese centrale nell'equilibrio internazionale dopo la Guerra Fredda.

La democrazia è autoimmunitaria perché l'attacco che ha subito non è venuto dall'*esterno*, ma dall'*interno*, da quel Nemico che ha accolto in quanto vera democrazia, a cui si è esposta rendendolo parte integrante di sé, che ha addestrato a volare e ha

¹⁷ Cfr. D. MAZZÙ, *Introduzione* in EAD. (a cura di), *Politiche di Caino. Il paradigma conflittuale del potere*, cit., in part. p. XIII.

¹⁸ J. DERRIDA, G. BORRADORI, *Autoimmunità, suicidi reali e simbolici. Un dialogo con Jacques Derrida*, in G. BORRADORI, *Filosofia del terrore. Dialoghi con J. Habermas e J. Derrida*, Laterza, Roma-Bari, 2003, p. 106.

¹⁹ J. DERRIDA, *Stati canaglia*, cit., p. 68.

armato dei propri aerei²⁰. La minaccia terroristica che lacera il cuore della democrazia ha così colpito non solo la potenza economico-militare statunitense, ma attraverso di essa è stato colpito l'ordine mondiale.

La «seconda autoimmunità» consiste nel tentativo disperato della democrazia americana di neutralizzare l'effetto del trauma prodotto dall'11 settembre, di cui non si può elaborare il lutto poiché, come scrive Derrida, «il male viene dalla possibilità che il peggio debba ancora venire»²¹. Se con questa data si è conclusa la Guerra Fredda perché si sono estinte le forze che hanno delineato il suo equilibrio del terrore, ora non resta che attendere una forma inaudita di conflitto mondiale, combattuta con armi spaventose. La minaccia del peggio a-venire è dunque lo spettro di un «male assoluto che allarga l'ombra della sua minaccia. Male assoluto, minaccia assoluta, poiché ne va della globalizzazione del mondo, della vita sulla terra e altrove, niente di più niente di meno»²².

Infine, il «terzo tempo autoimmunitario» è la guerra che la democrazia mette in campo contro il terrorismo, poiché rigenera ciò che combatte, ovvero quelle «cause» del male che pretende di sterminare²³. Il sistema rappresentativo americano reagisce all'attacco terroristico attaccando il *proprio* sistema di diritti, limitando le *proprie* libertà, assomigliando così alla minaccia da cui ci si vuole tutelare. Contro le forze terroristiche si hanno a disposizione armi per difendersi, ma ciò non significa essere *più* protetti, anzi vuol dire esser *più* esposti alla minaccia, andando a fomentare un circolo vizioso senza fine tra oppressi ed oppressori.

La risposta dell'amministrazione Bush sul piano internazionale, contro ogni ipotesi del «tramonto» della sovranità *di diritto*, ne riafferma la forza *di fatto* sulla base di uno stato di eccezione. La crisi della sovranità cui si assiste allora, secondo Derrida, non ne proclama la morte, anzi ne riafferma l'ineluttabilità: «l'eccesso di sovranità, non la sua insufficienza; la sua affermazione, non la sua eclissi, hanno condotto agli esiti che conosciamo»²⁴. Eppure non è né auspicabile né possibile un suo superamento *assoluto*: il filosofo afferma con chiarezza l'inseparabilità del potere sovrano dalla libertà, che diventerebbe impraticabile senza un'esperienza di sovranità, quantomeno quella sulla propria persona:

Senza dubbio, è allora necessario [...] rimettere in questione e limitare una logica della sovranità statale-nazionale. Senza dubbio, è necessario intaccare [...] l'innegabile ontoteologia che la fonda, anche in regime cosiddetto democratico [...]. In ogni caso, tale messa in questione della sovranità non corrisponde soltanto alla necessità, tutta accademica, di una speculazione di filosofia politica [...]. Essa è in corso, è all'opera oggi, è ciò che capita (*arrive*). E fa la storia, attraverso le angosciose turbolenze che noi viviamo. [...] E tuttavia, *in secondo luogo*, sarebbe imprudente e precipitoso, in realtà poco ragionevole, opporsi incondizionatamente, e frontalmente, a una sovranità incondizionata e

²⁰ Cfr. S. REGAZZONI, *Logica generale dell'autoimmunizzazione* in ID., *Derrida. Biopolitica e democrazia*, il melangolo, Genova 2012, pp. 65-79.

²¹ J. DERRIDA, G. BORRADORI, *Autoimmunità, suicidi reali e simbolici*, cit., p. 105.

²² Ivi, p. 107.

²³ *Ibidem*.

²⁴ F.M. DI SCIULLO, *Eclissi della sovranità? Voci di un dibattito (1989-2009)*, cit., p. 269.

indivisibile. Non si può combattere, frontalmente, *qualsiasi* sovranità, la sovranità *in generale*, senza minacciare, contemporaneamente, oltre alla figura statale-nazionale della sovranità, i principi classici di libertà e autodeterminazione²⁵.

Il sistema democratico vincola infatti la tensione verso un'auto-immunità "distruttiva" – come gli eventi del 1992 in Algeria e quelli dell'11 settembre in America hanno messo in scena – alla possibilità (forse impossibile) di un'auto-immunità "costruttiva", intesa come istanza decostruente che, minacciando mortalmente ogni assetto stabile, ospita l'estraneo – partorisce il proprio nemico – e, con esso, si apre alla promessa dell'*Av-venire*²⁶.

La democrazia – argomenta Derrida – sarà sempre a-venire non solo per la sua incompiutezza, perfettibilità e per l'aporeticità della sua struttura, ma in quanto portatrice di una speranza infinita, chiamata a trasformarsi in diritto. Anche nel momento più critico, *oltre* ogni chiusura identitaria, non potrà mai dimenticare di accogliere «l'estraneo, colei o colui per cui si deve lasciare un posto vuoto»²⁷.

La fragilità e, al contempo, il diritto all'autocritica del regime democratico costituiscono il terreno per un'autoimmunità costitutiva che permette di *inventare* una politica dell'ospitalità senza riserve, una politica *altra* rispetto alla topolitica dell'ostilità²⁸. Essa ingiunge di assumere responsabilmente la scelta dell'abbattimento delle proprie frontiere, accogliendo persino il terrore che il peggio possa accadere, in nome di una Giustizia che, aldilà dell'orizzonte giuridico-politico, sollecita a fare, *qui e ora*, l'Impossibile.

Fedele ad uno dei molti spettri di Marx – all'urgenza messianica di un'apertura strutturale – Derrida confessa di non *saper né poter* pensare la democrazia. Eppure, essa rievoca quello che Rousseau aveva definito "desiderio" democratico e il filosofo algerino reinterpreta come:

il risveglio di una preferenza che preferisce i rischi, le minacce, il pericolo di una libertà, al quieto sonno di assoggettamento. La libertà è necessaria, il desiderio di libertà è dovuto, proprio laddove non ce n'è, e dove non ce ne sarà mai. Qui sta la forza, a dispetto delle forme. *Se* la democrazia non esiste e *se* è vero che, amorfa o polimorfa, essa non esisterà mai, non bisogna forse continuare, con tutto il proprio cuore, a impegnarsi in essa? Ebbene sì, bisogna, si deve, non si può non tendere a essa con tutte le proprie forze²⁹.

La democrazia convoca dunque ad un'esperienza di libertà «minacciata e minacciosa», intrecciata ad una responsabilità «eccessiva» da cui nessuno può ritenersi

²⁵ J. DERRIDA, *Stati canaglia*, cit., p. 222.

²⁶ Sulla doppia valenza dell'auto-immunitario nel pensiero di Derrida, si vedano gli studi di Caterina Resta, in particolar modo *La passione dell'impossibile, Saggi su Jacques Derrida*, il melangolo, Genova 2016.

²⁷ J. DERRIDA, *Spectres de Marx: l'état de la dette, le travail du deuil et la nouvelle Internationale* [1993], tr. it. *Spettri di Marx*, Raffaello Cortina, Milano 1994, p. 87.

²⁸ Cfr. C. RESTA, *L'Estraneo. Ostilità e ospitalità nel pensiero del Novecento*, Il melangolo, Genova 2008.

²⁹ J. DERRIDA, *Stati canaglia*, cit., p. 113.

esonerato³⁰. Attraverso una scrittura che apre varchi e fratture, che dice «Vieni!» all'Evento dell'Altro, la riflessione derridiana insegna cosa resta da pensare nel *vecchio* nome, sempre *nuovo* di “democrazia”. Particolarmente significativa, a tal proposito, la rilettura del mito di Eco e Narciso proposta in *Stati canaglia*. Condannata a dover ripetere le ultime parole udite, senza poter parlare in modo autonomo, Eco trasgredì tuttavia il veto sovrano: pur replicando le parole di Narciso, disse qualcosa di nuovo³¹. Così scrive Derrida:

[...] proprio come Eco che ha finto di ripetere un'ultima sillaba di Narciso, pronunciando in realtà un'altra cosa, [...] prendendo l'iniziativa di rispondere in modo responsabile [...]. Eco lascia allora intendere un'altra cosa rispetto a ciò che sembra proferire. [...] Corrispondenza asimmetrica, come sempre disuguale: origine della politica, questione che riguarda la democrazia. [...] “*Veni!*” dice Narciso, “*Vieni!*”. “*Vieni!*” risponde Eco. Da sé e per suo conto³².

La famosa scena delle *Metamorfosi* di Ovidio propone dunque la paradossalità di un appello-*a venire*, in cui l'imprevedibile si intreccia con la ripetizione. Il “*Vieni!*” di Eco è simbolo di una risposta *nuova* all'interno del *vecchio* appello democratico. Da questo punto di vista l'auto-immunità non è il Male assoluto: «Essa permette l'esposizione all'altro, a *ciò che viene* e a *chi viene*. Senza autoimmunità, più nulla capiterebbe»³³. Senza questa vulnerabilità, nessun futuro sarebbe pensabile.

Rileggendo la democrazia in una prospettiva *futurocentrica*, Derrida non la condanna all'impossibilità di realizzazione: non castigata, essa è però costantemente dislocata. Attraverso la rotazione di sguardo che la decostruzione propone, è possibile porsi di fronte al problema «democrazia» – e con esso alla questione della «sovranità» – con *altre* categorie filosofico-politiche, che, non distruggendone l'identità, ne propongono però una lettura differenziale. È la fine delle certezze, ma al contempo l'evento di una riserva inaspettata di senso. Come scrive il filosofo: «*Democrazia a-venire*: occorre che si doni il tempo – e lo spazio oseremmo aggiungere – che non c'è»³⁴.

³⁰ Cfr. *ivi*, p. 38.

³¹ Cfr. OVIDIO, *Metamorfosi*, libro III, 379-382.

³² J. DERRIDA, *Stati canaglia*, cit., p. 10.

³³ *Ivi*, p. 216.

³⁴ *Ivi*, p. 19.

FILIPPO GIORGIANNI*

*La post-democrazia come crisi strutturale del fraintendimento moderno
sulla democrazia antica*

*1. L'identità fra rappresentanza e democrazia moderna: resoconto di una
finzione*

Per individuare le radici della pluridecennale crisi della democrazia contemporanea si deve comprendere come esse affondino in alcuni fraintendimenti intervenienti nella comparazione fra la democrazia degli antichi e quella dei moderni. Come, infatti, scriveva Polibio di Megalopoli, in un'epoca già di declino irreversibile delle democrazie elleniche, la democrazia antica aveva caratteristiche sue proprie: «[...] non si deve chiamare democrazia quel sistema nel quale la massa è padrona di fare tutto quel che vuole e ha in animo di fare; quello, invece, presso il quale vige la tradizione e la consuetudine di venerare gli dei, aver cura dei genitori, rispettare gli anziani, obbedire alle leggi, quando in tal comunità prevale l'opinione dei più, bisogna chiamarlo democrazia»¹.

I due principali fraintendimenti riguardano così, da un lato, il preteso binomio necessario tra rappresentanza e democrazia e, dall'altro, quello conseguente tra democrazia antica e teorie democratiche moderne operanti nel contesto della statualità.

Con riguardo al problema della rappresentanza, va preliminarmente notato come le comunità politiche agiscano storicamente quali società «pronte per l'azione»², vale a dire entità abilitate a incidere nella storia attraverso una capacità di rappresentare se stesse mediante le proprie istituzioni, all'interno di un processo storico di «articolazione»³ nel quale esse operano per acquisire il consenso dei propri componenti in vista dei fini e delle azioni da realizzare nel teatro storico. Una società, in altri termini, può svilupparsi nella storia soltanto se le sue componenti hanno ben chiaro chi siano e cosa vogliano nella propria vita, in modo che anche la società nel suo complesso possa sopravvivere e pure espandersi nella storia, mantenendo una coesione nella propria azione storica attraverso le decisioni operate da capi, legislatori, etc.; ciò avverrà perché le istituzioni di questa o quella società non saranno soltanto delle forme procedurali, ma in quanto saranno inevitabilmente il prodotto culturale di come la società specificamente considerata, che le ponga in essere, raffiguri a se stessa la vita

* Università degli Studi di Messina.

¹ POLIBIO, *Storie* [VI, 4, 4-5], III, con testo greco a fronte, Biblioteca Universale Rizzoli, Milano, 2002, p. 271.

² E. VOEGELIN, *The New Science of Politics. An Introduction*, in *The Collected Works of Eric Voegelin*, V, University of Missouri Press, Columbia, 2000, pp. 116-117.

³ Ivi, p. 117.

umana sul piano immanente d'esistenza, vale a dire il prodotto di ciò che il consorzio sociale ritenga importante, il frutto di come la società sia cosciente di sé.

In tal senso, la rappresentanza, così come presente nelle varie esperienze storiche, non sarebbe allora riducibile al solo meccanismo moderno della rappresentanza liberaldemocratica, punto di arrivo specificamente occidentale, posto che forme diverse di essa (di tipo cosiddetto «esistenziale»⁴) operano a ogni latitudine e in ogni epoca storica, costituendo appunto istituzioni che rappresentano il modo con cui la società si concepisce e, in questa maniera, godendo del consenso di chi compone quest'ultima. La rappresentanza, infatti, rimanda sempre a forme di partecipazione alle decisioni del potere che non possono mai mancare⁵, a pena di rendere il potere medesimo sprovvisto di una legittimazione e dunque di trovarsi in una situazione di debolezza e, in ogni istante, di potenziale crollo. Ne consegue che partecipazione e rappresentanza liberaldemocratica moderna, nonché rappresentanza *tout court* e coniugazione liberaldemocratica di essa, non siano la medesima cosa, non identificandosi e potendo esistere fuori della liberaldemocrazia una rappresentanza che garantisca esistenzialmente forme di partecipazione.

Gli stessi parlamenti, oggi sopravvivenuti nelle loro declinazioni liberaldemocratiche, non nascono, d'altronde, nella Grecia antica, ma sorgono invece nel contesto della rappresentanza medievale cosiddetta *organica*⁶. Al di là della sua diffusione (e configurazione) non uniforme sui vari territori europei medievali, essa, pur diversa da quella moderna, non si sostanzia in investiture meramente carismatiche come presso i popoli barbari antichi e dell'alto medioevo. La forma organica si differenzia certamente da quella successiva perché sostanziantesi in una rappresentanza più comunitaria, rispetto a quella individualista moderna, rispondente invece all'adagio "una testa, un voto", ma si è storicamente configurata quale esempio di prassi concreta di partecipazione per le esperienze politiche e gli europei moderni, nonostante la ricerca di un'origine "nobile" abbia piuttosto condotto questi ultimi all'impropria evocazione dell'antichità classica.

Sebbene la rappresentanza liberaldemocratica, rispetto ad altre forme rappresentative, possa essere considerata un meccanismo più articolato⁷, permane così il fatto che il binomio necessario tra democrazia moderna e rappresentanza sia un falso mito, alla luce di un certo grado di continuità tra le esperienze medievali e le successive.

Compito della scienza politica è quindi leggere attraverso le retoriche⁸ sociali diffuse per giungere alle reali strutture esistenziali delle istituzioni, potendosi lapidariamente concludere con Voegelin che «La persistente ingiusta attribuzione del simbolo "rappresentanza" a uno speciale tipo di articolazione è un sintomo di un

⁴ Ivi, pp. 126-127. Cfr. anche F. MERCADANTE, *La democrazia plebiscitaria*, Giuffrè, Milano, 1974, pp. 214-220 e D. CARONITI, *Rappresentanza elementare e rappresentanza esistenziale nel pensiero politico di Eric Voegelin*, «Res Publica. Rivista di studi storico-politici internazionali», VI, 18, 2017, pp. 90-93.

⁵ Sul legame tra potere e consenso, cfr. G. M. CHIODI, *La menzogna del potere. La struttura elementare del potere nel sistema politico*, Giuffrè, Milano, 1979, pp. 6-8.

⁶ Sulle differenze qui prospettate tra il modello medievale e quello moderno, cfr. J. P. GALVÃO DE SOUSA, *La rappresentanza politica*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2009, pp. 275-281.

⁷ E. VOEGELIN, *op. cit.*, p. 119.

⁸ IDEM, *Prospects of Western Civilization*, in *The Collected Works of Eric Voegelin*, XI, University of Missouri Press, Columbia, 2000, pp. 114 e 124.

provincialismo politico e di civiltà. E i provincialismi di questo tipo, quando oscurano la struttura della realtà, possono diventare pericolosi»⁹.

2. Una seconda fictio liberaldemocratica: la somiglianza tra l'esperienza greca e quella moderna

Il secondo fraintendimento riguarda invece il richiamo moderno alle *póleis* greche che, a un'attenta analisi, si dimostra ispirazione abbastanza impropria, poiché le città elleniche si autorappresentavano in un modo profondamente diverso da quello dello Stato (pur democratico) moderno. Tutta la riflessione politica classica (antica e medievale) verte, infatti, sulle forme di governo: posta una cornice di principio che non distingueva tra le varie "forme di Stato" – se si vuole appieno accettare questa limitante definizione tipica dei moderni –, esisteva presso gli antichi semplicemente un problema di ripartizione del potere che poteva così essere monistico (monarchia), di minoranza (aristocrazia) o popolare (democrazia). I più avveduti, nell'ambito di tale riflessione, erano, al limite, consapevoli della necessità della democrazia di fondersi con altre forme nei cosiddetti regimi misti, sia perché ciò era, in certa misura, da essi percepito come inevitabile¹⁰ già prima delle acute osservazioni ottonevicesime di Mosca, Pareto e Michels sull'ineluttabile necessità di minoranze dirigenti anche in contesti democratici, sia perché tali commentatori antichi ritenevano conseguentemente meno corruttibile un regime equilibrato, dal momento che ognuna delle tre forme originarie poteva degenerare e distruggersi¹¹ (secondo l'insegnamento dell'anaclosi¹²). È questa la posizione del citato Polibio¹³ e poi dell'Aquinate¹⁴.

Il punto centrale consisteva proprio nell'assenza delle forme di Stato, non soltanto nel senso che riflessioni in merito non fossero state poste in quanto ancora non esisteva la statualità, ma molto più radicalmente nel senso che riflessioni su di esse sono state possibili solo a partire da una visione, quella dello Stato moderno, che non è affatto scontata né necessitata storicamente. Il fulcro della politicità moderna e, nonostante le differenze e le criticità, anche di quella contemporanea, rimane la sovranità, che è cornice del tutto impensabile per gli autori premoderni. Lo Stato si caratterizza, infatti, per un potere che non trova alcun limite né di carattere morale né di carattere giuridico, essendo appunto sovrano, vale a dire tautologicamente auto-fondato e dotato in maniera totipotente di ogni potere, secondo la formula di Sombart: «Lo stato moderno è *secolarizzato-naturalistico*, cioè, liberato da tutti i vincoli sovrastatali, è

⁹ ID., *The New Science of Politics*, cit., pp. 127-128 [traduzione nostra]. Sull'errore di assolutizzare l'esperienza occidentale, cfr. F. MERCADANTE, *op. cit.*, pp. 214-216.

¹⁰ Così sembra orientato Aristotele quando, descrivendo l'ordinamento introdotto da Platone nelle *Leggi*, scrive: «L'ordinamento nel suo complesso non vuole essere né democrazia né oligarchia, ma una forma in mezzo a queste [...]. Se egli costruisce questa costituzione come la più applicabile tra le altre agli stati, forse ha ragione»: cfr. ARISTOTELE, *Politica* [II, 6, 1265b], Laterza, Roma-Bari, 2009, p. 45.

¹¹ Sebbene neanche i regimi misti possano procrastinare per sempre la propria fine: cfr. POLIBIO, *op. cit.* [VI, 9, 12-13], pp. 283 e 285.

¹² Ivi [VI, 7-9], pp. 277-285.

¹³ Ivi [VI, 3, 7], p. 269.

¹⁴ TOMMASO D'AQUINO, *Commento alla Politica di Aristotele* [II, l. 7, n. 4], Edizioni Studio Domenicano, Bologna, 1996, p. 253.

“sovrano”, *ipse Deus*»¹⁵. Nella prospettiva premoderna (e quindi anche greca) non era invece nemmeno ipotizzabile un potere che potesse pensarsi onnipotente al punto da negare ciò che evocava Polibio nella citazione iniziale, vale a dire le leggi non scritte, la pietà religiosa, il rispetto degli antenati, etc., come, del resto, dimostra plasticamente la figura letteraria di Antigone.

La stessa prospettazione dei germi di un tale potere è stata anzi, a ben vedere, dopo la morte di Socrate, all’origine della filosofia politica (o della scienza politica) come fenomeno di critica radicale¹⁶, su base veritativo-antropologica¹⁷, delle prassi politiche dei governi, sicché non soltanto si comprenderà l’argomentazione polibiana, ma anche il motivo per cui nell’elogio funebre per i caduti ateniesi, dopo aver elogiato gli antenati e i padri¹⁸, Pericle potesse dire: «[...] la reverenza soprattutto ci impedisce di violare le leggi, in obbedienza a coloro che sono nei posti di comando, e alle istituzioni, in particolare a quelle poste a tutela di chi subisce ingiustizia o che, pur essendo non scritte, portano a chi le infrange una vergogna da tutti riconosciuta»¹⁹.

Al contrario, l’avvento della distinzione tra forme di governo e forme di Stato e quindi la comparsa della sovranità moderna conducono la democrazia a divenire non più una mera forma di governo, ma semmai proprio una forma di Stato che intende conformare a sé ogni gruppo sociale²⁰ senza rispettare alcuna cornice di senso pregressa, dalla quale la sovranità anzi intende precisamente smarcarsi. In tal modo, la differenza con la grecità è netta e il richiamo moderno alla classicità molto meno fondato di quanto possa ritenersi, poiché la democrazia presso i Greci era “tecnica” di governo e non forma totalizzante di ideologia che dovesse informare l’intera società, operando invece essa all’interno di una cornice di principi, di gruppi e di significati preesistenti. Mentre la democrazia antica presupponeva corpi intermedi, tradizioni e trascendenza, la democrazia sovrana (o la sovranità democratica) moderna viene teorizzata e applicata come una *tabula rasa*, quale modello di vita a cui gruppi sociali, tradizioni, culture, comunità e perfino religioni devono ispirarsi in vista di una sua imitazione organizzativo-ideologica, nella misura in cui essa continui a muoversi all’interno della coerente applicazione del concetto di sovranità.

Come evidenziava Heidegger²¹, la *pólis* rimandava al *pólos*, il polo, vale a dire il luogo attorno a cui i Greci trasportavano il proprio modo di vedere la verità, e, se quindi la città greca era il modo di esprimere politicamente tale verità esistenziale, la rappresentanza esistenziale greca mostra allora di essere talmente diversa da quella moderna da non potersi dire che vi sia un’effettiva imitazione delle *póleis* greche nella

¹⁵ W. SOMBART, *Il capitalismo moderno*, U.T.E.T., Torino, 1967, p. 538.

¹⁶ J. RANCIÈRE, *Il disaccordo. Politica e filosofia*, Meltemi, Roma, 2007, pp. 17-22 e 79-80. Cfr. anche F. GIORGIANNI, *Il volo di Dedalo ed Icaro: la politica come arte sapienziale tra simbolo e prassi*, «Heliopolis. Culture, Civiltà, Politica», XV, 2, 2016, pp. 101-103. Per una parziale rettifica della prospettiva di Rancière – che arriva all’eccesso di contestare la stessa nozione di filosofia politica –, cfr. L. STRAUSS, *Che cos’è la filosofia politica?*, il melangolo, Genova, 2011, pp. 10-18.

¹⁷ E. VOEGELIN, *The New Science of Politics*, cit., pp. 141-143 e IDEM, *Order and History*, III, in *The Collected Works of Eric Voegelin*, XVI, University of Missouri Press, Columbia, 2000, pp. 139-140.

¹⁸ TUCIDIDE, *La guerra del Peloponneso* [II, 36, 1], con testo greco a fronte, Biblioteca Universale Rizzoli, Milano, 2018, p. 323.

¹⁹ Ivi [II, 37, 3], p. 327.

²⁰ E. CANTERO NÚÑEZ, *Evolución del concepto de democracia*, «Verbo. Revista de formación cívica y acción cultural según el derecho natural y cristiano», XXIII, 221-222, 1984, pp. 155-156.

²¹ M. HEIDEGGER, *Parmenide*, Adelphi, Milano, 1999, pp. 170-171.

modernità se non per mero artificio retorico, in quanto le forme democratiche classiche potevano esistere solo in virtù della cornice tradizionale di principi filosofici che la sovranità moderna di fatto ha negato.

Se, come spiegava Voegelin, la scienza politica consiste precisamente nell'analisi critica dell'autocoscienza di ogni società²², prendere atto dell'autocoscienza dei Greci e di quella diversa degli occidentali moderni è scientificamente determinante per capire le ragioni della profonda crisi democratica odierna.

3. Crisi e dissoluzione delle finzioni liberaldemocratiche

Si parla, infatti, da diversi decenni di post-democrazia²³, indicando l'avvento di una tendenza sempre più marcata verso la tecnocrazia²⁴ che, senza alcuna indignazione diffusa o mediatica, sembra diventata un orizzonte quasi normalizzato, un pilota automatico che, lungi dall'essere opposto al cosiddetto populismo, si salda con esso, in quanto entrambi sono, in realtà, non causa ma effetti, complementari, della crisi democratica, richiamandosi a vicenda²⁵ e sembrando così prospettare le elezioni quali momenti di conferma plebiscitaria *ex post* di un sostanziale «dispotismo democratico»²⁶.

Analizzando criticamente l'autocoscienza della società attuale, si comprende come non si tratti di una crisi di superficie, bensì strutturale: «Sento il momento attuale, come fine di una civiltà e di un modo di essere, profondamente contrapposto alle forme sociali e relazionali precedenti»²⁷.

Se a questa situazione contribuisce il progresso tecnologico, conducente al cosiddetto «capitalismo della sorveglianza»²⁸ o a ciò che James Burnham prevedeva già nel 1941 come lo Stato «manageriale»²⁹, ciononostante i problemi essenziali sono di carattere culturale, storico, economico e sociale, posto che un'arginante risposta politica all'invadenza nella vita pubblica e privata dell'enorme commistione tra

²² «L'autoilluminazione della società attraverso i simboli è parte integrante della realtà sociale e si potrebbe anche dire la sua parte essenziale, poiché attraverso tale simbolizzazione i membri di una società fanno esperienza di essa come della propria essenza umana. [...] ogni società umana comprende se stessa attraverso una varietà di simboli [...] indipendenti dalla scienza politica; e tale autoconoscenza precede storicamente di millenni l'emergere della scienza politica, della *episteme politike* in senso aristotelico. Pertanto, quando la scienza politica nasce, non inizia con una tabula rasa sulla quale poter incidere i propri concetti; essa inevitabilmente prenderà le mosse dal ricco corpo dell'autointerpretazione di una società e procederà attraverso la chiarificazione critica dei simboli socialmente preesistenti»: cfr. E. VOEGELIN, *The New Science of Politics*, cit., pp. 109-110 [traduzione nostra].

²³ R. DAHRENDORF, *Dopo la democrazia. Intervista*, Laterza, Roma-Bari 2003 e C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2009.

²⁴ J. HABERMAS, *Nella spirale tecnocratica. Un'arringa per la solidarietà europea*, Laterza, Roma-Bari, 2014, pp. 20-23.

²⁵ Per le reciproche inferenze tra le cause sociali (de-democratizzanti) da cui scaturiscono populismo e "soluzione" tecnocratica, cfr. R. ESCOBAR, *Le illusioni dei maghi. Tecnocrazia e populismo*, «Teoria Politica», VII, 7, 2017, pp. 74-80.

²⁶ A. PABST, *L'Occidente va verso un dispotismo democratico?*, «Vita e Pensiero», CII, 4, 2019, pp. 26-33.

²⁷ P. BARCELLONA, *Il sapere affettivo*, Diabasis, Reggio Emilia, 2011, p. 8.

²⁸ Per una sua descrizione, cfr. S. ZUBOFF, *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri*, Luiss University Press, Roma, 2019, pp. 15-34 e 73-268. Cfr. anche G. TREMONTI, *Le tre profezie. Appunti per il futuro*, Solferino, Milano, 2019, pp. 79-80.

²⁹ J. BURNHAM, *La rivoluzione manageriale*, Bollati Boringhieri, Torino, 1992.

economia, finanza, comunicazione e tecnica sarebbe pure teoricamente possibile, ma finisce col mancare del tutto in modo *apparentemente* incomprensibile.

Non v'è però alcun mistero in questa assenza di governo politico: la crisi strutturale impedisce in radice un argine di questo tipo (e spesso uno studio critico coerente e puntuale) perché essa è il punto di approdo dissolutivo dei presupposti filosofici e sociali della modernità e dunque della democrazia specificamente moderna.

A differenza delle teorizzazioni antiche, la liberaldemocrazia, infatti, era fondata su delle potenti finzioni evocative, vale a dire sull'astrazione filosofica della soggettività solipsistica moderna³⁰, tradottasi politicamente nell'individuo e nelle declinazioni collettivistiche di massa da esso derivate³¹, il cui specchio comunitario è appunto lo Stato *ipse Deus*. L'individualismo radicale alla base delle teorizzazioni contrattualistiche moderne, che presuppongono un uomo solitario (e non un realistico *πολιτικὸν ζῶον* aristotelico³²) come modello artificiale delle scelte politiche, era appunto una finzione, dal momento che l'uomo reale non nasce mai solo³³. Tuttavia, la promessa di espansione dei poteri individuali aveva suscitato un grande fascino e, sebbene originata da precise classi sociali, si era riuscita a imporre (specie nel secondo dopoguerra) come un'illusoria promessa rivolta potenzialmente a tutti i cittadini tramite il cosiddetto ascensore sociale. La convergenza della crescita economica postbellica e della spinta immaginifica di una piena realizzazione individuale di tutti gli strati sociali ha costituito così una forte spinta propulsiva del modello liberaldemocratico. Essa nel giro di pochi decenni si è però affievolita fino a giungere all'inerzia. La corrosione della cultura politica dei cittadini ad opera della demagogia mediatica e della semplificazione delle soluzioni – analizzata scientificamente a vario titolo come populismo, videocrazia³⁴, stato di eccezione³⁵, impero³⁶, panoptico³⁷, etc. – presuppone, infatti, il fallimento del soggetto moderno, il quale non riesce più a credere all'illusione che una soluzione politica possa favorire un aumento continuo e indefinito delle sue possibilità individuali, in quanto le condizioni socio-economiche non lo consentono più e la retorica che accompagnava questo moto non riesce più ad essere credibile, sicché ci si limita a una tendenziale disaffezione politica e, per conseguenza, a una carente capacità di comprensione del fenomeno politico stesso.

Al contempo, la liberaldemocrazia, basandosi su di un individualismo di fondo, ha fatto leva sul dissolvimento dei legami sociali e ha trovato il proprio terreno fertile nello scatenamento dell'individuo-massa³⁸, oltre che nelle nuove capacità della tecnica, sicché ha teso a favorire una *tabula rasa* sociale che le società premoderne e la

³⁰ F. ELÍAS DE TEJADA, *Europa, tradizione, libertà. Saggi di filosofia della politica*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2005, pp. 119-126 e 147-164.

³¹ M. DE CORTE, *Fenomenologia dell'autodistruttore. Saggio sull'uomo occidentale contemporaneo*, Borla, Torino, 1967, p. 259.

³² ARISTOTELE, *Politica* [I, 2, 1253a], cit., p. 6.

³³ L. ALFIERI, *I barbari alla frontiera e il vuoto del Noi. Variazioni sul tema della paura*, «Metábasis. Filosofia e comunicazione», XV, 30, 2020, pp. 184-186.

³⁴ G. SARTORI, *Homo videns. Televisione e post-pensiero*, Laterza, Roma-Bari, 2000.

³⁵ G. AGAMBEN, *Stato di eccezione. Homo sacer II, 1*, Bollati Boringhieri, Torino, 2003.

³⁶ M. HARTD ET A. NEGRI, *Impero. Il nuovo ordine della globalizzazione*, Rizzoli, Milano, 2018.

³⁷ M. FOUCAULT, *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Einaudi, Torino, 2014, pp. 218-228.

³⁸ Sulla sua dinamica, cfr. J. ORTEGA Y GASSET, *La ribellione delle masse*, Studio Editoriale, Milano, 2001, pp. 114-131.

democrazia classica non conoscevano. Lo Stato sovrano moderno, erodendo i gruppi sociali, ha prodotto lo sfrenamento dell'individuo e questo permette allora di dire, estendendo il celebre paradigma di Böckenförde³⁹, che lo Stato liberaldemocratico ha vissuto non soltanto di presupposti che non può garantire, ma anche ha vissuto e vive di presupposti che in ogni modo si è impegnato a corrodere.

L'aporia, venuta a deflagrazione nell'epoca contemporanea, consiste nel fatto che i moderni hanno continuamente presupposto, senza garantire, ciò che i Greci mettevano in premessa di ogni discorso politico, vale a dire la tenuta morale e teoretica delle società che sono dietro ogni istituzione. In assenza di un'adeguata teorizzazione filosofica sulla realtà – che non si riduca a immagini fittizie come lo stato di natura, l'individuo, il leviatano, il progresso, etc. – e senza una società forte, pienamente autocosciente, che aiuti il singolo nel perseguimento morale di finalità comunitarie, qualunque istituzione (anche democratica) rimane un guscio vuoto. Quella della democrazia odierna è quindi la crisi del fittizio collegamento tra essa e il modello greco, nonché dell'illusione di considerare quello sovrano moderno quale modello rappresentativo “definitivo” nella storia.

Questa involuzione, proprio perché frutto del crollo della modernità, non è comunque un destino ineluttabile, ma è sorpassabile unicamente riconsiderando le categorie moderne che, nonostante decenni di critiche postmoderniste, continuano ostinatamente a essere da queste presupposte, insegnate e, seppur inerzialmente, considerate fondamento indiscutibile delle politicITÀ e giuridicità odierne. Se si è di fronte alla destrutturazione del soggetto moderno e delle categorie filosofico-politiche, filosofico-giuridiche, e dunque delle prassi politiche e giuridiche moderne, ciò che si rende allora necessario è una nuova fondazione filosofica del politico per sorpassare il declino postmoderno. Ciò è possibile soltanto recuperando la ragione speculativa⁴⁰ dei premoderni, poiché, di fronte allo smottamento dei fondamenti di principio delle istituzioni che rimangono oggi come gusci vuoti, privi di contenuto, è necessario rispondere con una capacità di affrontare i grandi problemi teoretici e di farlo su nuove basi. In tal modo, si tratterà di recuperare la ragione speculativa in quanto, da un lato, essa è il solo mezzo adeguato per affrontare una ricerca sui principi⁴¹ e, dall'altro, in quanto le istituzioni moderne in crisi sono state il prodotto della (inadeguata) ragione strumentale⁴². Si tratterà, infine, di recuperare anche, pur in modo creativo e non ripetendo insegnamenti altrui di epoche concluse, il patrimonio filosofico che la ragione speculativa ha generato.

³⁹ E.-W. BÖCKENFÖRDE, *La formazione dello Stato come processo di secolarizzazione*, Morcelliana, Brescia, 2006, p. 68.

⁴⁰ O intelletto, inteso quale nucleo originativo della scienza: cfr. ARISTOTELE, *Analitici secondi* [I, 33, 88b], in IDEM, *Organon. Categorie – De interpretatione – Analitici primi – Analitici secondi – Topici – Confutazioni sofistiche*, con testo greco a fronte, Bompiani, Milano, 2020, pp. 984-985.

⁴¹ ID., *Etica Nicomachea* [VI, 6, 1141a], con testo greco a fronte, Laterza, Roma-Bari, 2009, p. 235.

⁴² Su di essa nella modernità, cfr. BENEDETTO XVI, *Allargare gli orizzonti della razionalità. I discorsi per l'Università di Benedetto XVI*, Paoline, Milano, 2008, pp. 75-79.

EMANUELA GIORGIANNI*

***Karl Popper e la società aperta:
per una democrazia basata sulla fallibilità***

Può un filosofo della scienza teorizzare una nuova democrazia, proprio a partire dalle sue crisi? Una riflessione epistemologica può rappresentare una sfida verso una nuova idea di sovranità? Che sia legittimo o meno, ancora attuale o no, è quello che fa Karl Raimund Popper. Conoscenza e democrazia sono entrambe produzioni umane; dunque, anche se apparentemente diverse, hanno la stessa radice, la stessa base razionale. Tale base, per il filosofo austro-inglese, è la loro fallibilità.

La fallibilità come criterio scientifico

Popper è il filosofo del falsificazionismo. Nel 1934, pubblica *La logica della scoperta scientifica*, testo in cui porta a compimento la sua rivoluzionaria riflessione sulla scienza¹.

Il Neopositivismo, nel quale Popper si forma, celebra la scienza come una conoscenza certa, capace di scoprire e rivelare, per via induttiva, tutte le leggi universali. Ma Popper contrasta fortemente queste convinzioni, per il filosofo le osservazioni non sono mai oggettive, le ipotesi non sono mai dati puri, ma interpretazioni di dati. L'analisi della scienza deve allora tenere ben presente che tutto parte dalla formulazione di ipotesi: «Uno scienziato, teorico o sperimentale, produce asserzioni, e li controlla passo per passo. Nel campo delle scienze empiriche, più in particolare, costruisce ipotesi o sistemi di teorie e li controlla, confrontandoli con l'esperienza mediante l'osservazione e l'esperimento»².

Non è più la verifica il criterio di demarcazione tra ciò che è scienza e ciò che non lo è:

da un sistema non esigerò che sia capace di essere valutato in senso positivo una volta per tutte; ma esigerò che la sua forma logica sia tale che possa essere valutato, per mezzo di controlli empirici, in senso negativo: *un sistema empirico per essere scientifico deve poter essere confutato dall'esperienza.* / (Così l'asserzione “Domani qui pioverà o non pioverà” non sarà considerata un'asserzione empirica, semplicemente

* Università degli Studi di Messina.

¹ Per un quadro completo del pensiero di Popper rimando ad A. ROSSI, *Popper e la filosofia della scienza*, Sansoni, Firenze 1975; R. CORVI, *Invito al pensiero di Karl Popper*, Mursia, Milano 1993 e S. GATTEI, *Introduzione a Popper*, Laterza, Roma-Bari 2008.

² K. R. POPPER, *Logica della scoperta scientifica* [ed. or. 1934], tr. it. di M. Trincherò [1970], premessa di G. Giorello [1995], Einaudi, Torino 2010, p. 5.

perché non può essere confutata, mentre l'asserzione "Qui domani pioverà" sarà considerata empirica)³.

A rendere qualcosa scientifico è la sua falsificabilità, non più la pretesa, solo illusoria, di conquistare una verità definitiva⁴. La scienza deve fondarsi su un metodo che sia capace di metterla alla prova, un metodo per prova ed errori:

Di fronte a un determinato problema lo scienziato propone, a titolo di prove, un qualche tipo di soluzione — una teoria. Questa in ogni caso, viene accettata dalla scienza solo provvisoriamente; ed è peculiare del metodo scientifico il fatto che gli scienziati non risparmieranno fatiche per criticare e controllare la teoria in questione. Critica e controlli vanno di pari passo; la teoria è sottoposta a critica da molteplici, differenti, punti di vista, al fine di porne in evidenza i tratti vulnerabili. Il controllo della teoria procede sottoponendo all'indagine più severa possibile questi punti vulnerabili [...] Se il risultato di un controllo mostra che la teoria è erronea, essa viene esaminata; il metodo per prova ed errore è essenzialmente un metodo di eliminazione⁵.

A distinguere Einstein⁶ da un'ameba è la sua consapevolezza dell'errore: un ameba non riconosce la sua ignoranza, non sa di sbagliare, Einstein, invece, se ne rende conto e ne è felice, questo costituisce un nuovo punto di avvio per le sue ipotesi. La capacità di imparare dagli errori deve essere peculiarità della scienza, così «se siamo fortunati, possiamo riuscire a sopravvivere ad alcune delle nostre teorie sbagliate (e parecchie lo sono), mentre l'ameba morirà insieme alla sua teoria, la sua credenza e le sue abitudini»⁷.

La scienza progredisce per prove ed errori, ma non per questo la nostra conoscenza resta una congettura, non trionfano il relativismo e lo scetticismo, «non segue che la scelta fra teorie diverse sia arbitraria o non-razionale»⁸. Il fine della scienza è la sua crescita continua. «Non il possesso della conoscenza, della verità irrefutabile, fa l'uomo

³*Ivi*, p. 22.

⁴Inoltre, tra verificazionismo e falsificazionismo vi è «un'asimmetria logica», come la definisce GIUSEPPE GIORDANO in *Id.*, *Storie di concetti. Fatti Teorie Metodo Scienza*, Le Lettere, Firenze 2012, p. 126. La visione di innumerevoli cigni bianchi corroborerà la teoria che tutti i cigni sono bianchi, ma non sarà sufficiente a validarla una volta per tutte; basterà, invece, una sola esperienza falsificante, la visione di un solo cigno nero, a confutarla.

⁵K. R. POPPER, *Congetture e confutazioni* [1962; 1969], tr. it. di G. Pancaldi [1972], Il Mulino, Bologna 2000, pp. 532-533.

⁶Il riferimento ad Albert Einstein non è casuale. La teoria della relatività del fisico, e il suo porsi come contraltare alla concezione newtoniana di tempo assoluto, apre la strada a Popper verso il suo falsificazionismo. Per approfondire rimando a K.R. POPPER, *La ricerca non ha fine. Autobiografia intellettuale* [1974], tr. it. D. Antiseri, Armando Editore, Roma 1976; G. GIORDANO, *Albert Einstein nell'opera di Karl Popper*, in «Nuova civiltà delle Macchine», anno XXIV, n.4 (2006), pp. 31-42; *Id.*, *Einstein per Popper*, in A. Anselmo (a cura di), *Einstein e la relatività cent'anni dopo*, Armando Siciliano, Messina 2006, pp.137-170.

⁷K.R. POPPER, *Conoscenza oggettiva. Un punto di vista evoluzionistico* [1973], tr. it. di A. Rossi, Roma 1975, pp. 200-201.

⁸K.R. POPPER, *La società aperta e i suoi nemici* [ed. or. 1946], a cura di D. Antiseri, Armando, Roma 1974, p. 612.

di scienza, ma la ricerca critica, persistente e inquieta, della verità»⁹. Ma di cosa possiamo fidarci? Cosa accettare come vero?

Scrive Popper che:

qualunque cosa accettiamo, dobbiamo fidarci di essa solo provvisoriamente, tenendo sempre presente che siamo in possesso, nel migliore dei casi, di una verità (o giustizia) parziale e che siamo destinati a commettere almeno qualche errore o giudizio erroneo, non soltanto nei confronti dei fatti ma anche nei confronti degli standard adottati; in secondo luogo dobbiamo fidarci (anche provvisoriamente) della nostra intuizione soltanto se essa è maturata come risultato di numerosi tentativi di impiego della nostra immaginazione; di numerosi errori, numerosi controlli e di una critica rigorosa¹⁰.

Il cammino della conoscenza è un continuo tentativo di avvicinamento alla verità. Popper lo paragona a una scalata di una catena montuosa.

Lo *status* della verità intesa in senso oggettivo, come corrispondenza ai fatti, con il suo ruolo di principio regolativo, può paragonarsi a quello di una cima montuosa, normalmente avvolta fra le nuvole. Uno scalatore può non solo avere difficoltà a raggiungerla, ma anche non accorgersene quando vi giunge, poiché può non riuscire a distinguere nelle nuvole, fra la vetta principale e un picco secondario. Questo tuttavia non mette in discussione l'esistenza oggettiva della vetta; e se lo scalatore ci dice: "dubito di aver raggiunto la vera vetta", egli riconosce, implicitamente, l'esistenza oggettiva di questa. L'idea stessa di errore, o di dubbio (nella semplice accezione usuale) comporta il concetto di una verità oggettiva, che possiamo essere incapaci di raggiungere¹¹.

La fallibilità come criterio politico

Anche la società politica viene influenzata dalle tante idee derivanti unicamente dal nostro modo di vedere il mondo, dalle nostre convinzioni acritiche; l'uomo politico deve farsi, allora, scienziato e procedere per prove ed errori, imparando dalla sua fallibilità. A partire dalla sua ricerca epistemologica, Popper elabora una riflessione sulla società, estende il metodo scientifico all'ambito politico. Nasce, così, in un periodo storico particolare, il 1946: *La società aperta e i suoi nemici*, un testo militante, contro ogni tipo di dittatura o totalitarismo, in difesa della necessità di una società aperta, come solo una democrazia, tollerante e liberale, può essere.

Così descrive l'opera Dario Antiseri:

La società aperta e i suoi nemici fu, nei giorni in cui la ferocia e la follia del totalitarismo nazi-fascista travolsero l'Europa e il Mondo intero, la voce che il più illustre epistemologo dei nostri tempi levò a difesa della ragione e della

⁹K.R. POPPER, *Logica della scoperta scientifica*, cit., p. 311.

¹⁰K.R. POPPER, *La società aperta e i suoi nemici*, cit., p. 630.

¹¹K.R. POPPER, *Congesture e confutazioni*, cit., p. 388.

libertà, a difesa cioè di una società -la società aperta-, dove la critica dei singoli e dei gruppi non sia soltanto tollerata quanto piuttosto stimolata, in vista di un incessante miglioramento delle istituzioni e dell'effettivo controllo democratico di esse, dello sradicamento delle oppressioni e delle ingiustizie, della soluzione del problema della miseria e dell'ignoranza¹².

Questo è il valore che il testo mantiene ancora oggi e in questa prospettiva va affrontata la sua lettura e la sua interpretazione, senza alcuna pretesa di attualizzazione, ma collocando il pensiero nel suo tempo, con uno sguardo sempre «critico e mai da seguace ortodosso»¹³. Una premessa è fondamentale: al cuore del testo vi è l'attacco di Popper allo storicismo e ai suoi falsi profeti, Platone, Hegel, Marx; le cui «filosofie oracolari»¹⁴ costituirebbero un fondamento per i totalitarismi. Popper rimprovera ai tre filosofi la pretesa deterministica di conoscere il senso della storia, la direzione, le finalità. Per Popper (ma è così anche per tutti i veri pensatori storicisti, da Vico a Dilthey, fino a Croce, come spiega brillantemente Girolamo Cotroneo¹⁵) non è possibile trovare nella storia leggi assolute. La storia non ha alcun preciso senso di marcia, è priva di uno scopo, di un fine, ma «benché non abbia alcun senso, noi possiamo darle un senso»¹⁶.

Le tesi di Popper su Platone, Hegel e Marx e le critiche ad essi (con i rispettivi fraintendimenti, i più gravi quelli su Hegel¹⁷) hanno orientato il giudizio comune su

¹²D. ANTISERI, *Nota alla prima edizione italiana* in K.R. POPPER, *La società aperta e i suoi nemici*, cit., p. 14. Rimando, sempre dello stesso autore, a Id., *Karl R. Popper, Epistemologia e società aperta*, Roma 1972, la prima opera che in Italia permette di conoscere l'intero pensiero di Popper.

¹³ Il riferimento è alla definizione che Giuseppe Giordano dà del metodo critico con cui Girolamo Cotroneo si accosta allo studio di Popper (che Cotroneo porta avanti ininterrottamente dagli anni '70 del Novecento per tutto il resto della sua vita), metodo critico svolto sempre con l'animo dello storico del pensiero. G. GIORDANO, *Karl Popper nella lettura di Girolamo Cotroneo*, in G. GEMBILLO (a cura di), *Lo storicismo di Girolamo Cotroneo*, Rubbetino Editore, Soveria Manelli 2015.

¹⁴K.R. POPPER, *La società aperta e i suoi nemici*, cit., p. 305.

¹⁵Cfr. G. COTRONEO, *Popper e la società aperta*, SugarCo, Milano 1981. Secondo Girolamo Cotroneo, Popper utilizza erroneamente il termine storicismo, gli attribuisce un senso diverso da quello cui ci riferiamo abitualmente. Popper, infatti, scrive: «lo storicista non ammette che siamo noi a selezionare e ordinare i fatti della storia, ma crede che la «storia stessa» e la «storia del genere umano» determini, per effetto delle leggi ad essa immanenti, noi stessi, il nostro futuro e anche il nostro punto di vista. Invece di riconoscere che l'interpretazione storica deve rispondere a un bisogno che scaturisca dalle decisioni e dai problemi pratici di fronte ai quali veniamo a trovarci, lo storicista crede che nel nostro desiderio di interpretazione storica si esprima la profonda intuizione che, contemplando la storia, possiamo scoprire il segreto, l'essenza del destino umano. Lo storicismo è impegnato a scoprire il cammino sul quale il genere umano è destinato a marciare; è impegnato a scoprire la chiave della storia (come la chiama J. Macmurray) o il senso della storia» (K.R. POPPER, *La società aperta e i suoi nemici*, cit., p. 558). Da queste parole risulta evidente come ciò che Popper chiama storicismo si riferisca piuttosto alle filosofie della storia, o al positivismo evolutivista, contro cui, per esempio, Benedetto Croce stesso, il grande pensatore dello storicismo assoluto, ha sempre combattuto. Cfr. B. CROCE, *Teoria e Storia della Storiografia* [ed. originale in tedesco 1914; ed. italiana 1917], a cura di G. Galasso, Adelphi, Milano 2011, in particolare il capitolo *Genesi e dissoluzione ideale della «Filosofia della Storia»*, pp. 71-90.

¹⁶K.R. POPPER, *La società aperta e i suoi nemici*, cit., p. 568.

¹⁷Popper si interroga sul perché dell'origine dei totalitarismi e lo fa in un percorso storico-filosofico nel quale ritrova responsabili prima un «Platone totalitario» e, poi, Hegel e Marx «falsi profeti». L'accusa

Popper, dimenticando, però, come ritiene Bryan Magee, che «anche se si riuscisse a provare che egli ha frainteso il pensiero di Platone e Marx, le argomentazioni in favore della democrazia sarebbero ancora la parte più importante all'interno del suo discorso»¹⁸. È di questo che voglio occuparmi.

Popper suggerisce un metodo diverso per riflettere sulla società e per intervenire su di essa. Le società chiuse fanno propria un'ingegneria sociale utopica, tramite la quale pretendono di poter realizzare una pianificazione globale della società, strutturarla tutta a partire da uno stesso disegno iniziale fatto a tavolino. Il tipo di metodo che suggerisce Popper, invece, «avanza un passo alla volta»¹⁹: è l'ingegneria sociale gradualistica, secondo la quale i problemi vanno valutati di volta in volta nella loro specificità, riuscendone, quindi, a trovare e superare gli errori. Al metodo dialettico hegeliano, Popper sostituisce quello per prova ed errore, alla sintesi sostituisce «l'eliminazione della tesi (o magari dell'antitesi) ove questa non fosse soddisfacente»²⁰. Come la scienza va avanti per «congetture e confutazioni», anche in ambito politico l'errore non deve più apparire come un «*monstrum* da esorcizzare»²¹, ma va riconosciuto nel suo valore positivo:

il metodo scientifico nella politica significa che alla grande arte con cui ci autopersuadiamo di non avere fatto sbagli — o facciamo finta di non vederli, o li nascondiamo, o ne diamo la colpa ad altri — sostituiamo l'altra assai più grande di accettare la responsabilità dei nostri sbagli, di cercare di trarne una lezione e di mettere in atto le conoscenze così, acquisite in modo da evitare gli stessi sbagli in avvenire²².

Le società chiuse, come quelle dei totalitarismi o conservatorismi, non ne sono capaci, per questo diventano dominio del dogmatismo e della violenza. La sola forma

a Platone è di avere trovato una legge al divenire storico, secondo la quale ogni mutamento è una degenerazione. Per fermare tale decadimento Platone spinge l'uomo a tendere, grazie alla forza della sua ragione, verso un modello di Stato statico, perfetto, chiuso e completamente totalizzante. Ponte tra Platone e Marx è Hegel, al quale Popper rivolge la sua accusa più dura – e infondata. Definisce Hegel il padre del totalitarismo moderno, ma non argomenta filosoficamente questa sua lapidaria sentenza, fa semplicemente uso dei giudizi taglienti dei nemici storici di Hegel, come Schopenhauer e Kierkegaard. Attacca soprattutto la sua logica dialettica, ritenendola un artificio retorico, una costruzione ingannatoria fondata su premesse false, come la pretesa di conoscere la razionalità del reale che vede nello Stato il suo massimo punto d'arrivo. Consegna al nazismo un pensatore come Hegel, che, invece, ha molto da insegnare su libertà e liberalismo. Per Hegel, infatti, non è lo Stato ad imporsi sugli individui come per Platone, ma sono gli individui a realizzarsi pienamente nelle loro relazioni all'interno dello Stato. Infine, la critica a Marx è la più moderata. Popper analizza la teoria marxiana: il suo determinismo sociologico, lo storicismo economico, la lotta di classe, l'idea di struttura e sovrastruttura. Marx, attribuendo solo all'economia la strutturalità, rende palese un'assoluta impotenza della politica. Ma il valore delle sue riflessioni resta, per Popper, rispettabile almeno sotto l'aspetto sociologico (se non etico). (Cfr. *Ivi*).

¹⁸B. MAGEE, *Il nuovo radicalismo in politica e nella scienza. Le teorie di K.R. Popper*, tr. it. di M. Baldini e S. Morigi, Roma 1975, p. 19.

¹⁹K.R. POPPER, *Miseria dello storicismo [1944-45]*, tr. it. di C. Monteleone, Feltrinelli, Milano 1975, p. 70.

²⁰K.R. POPPER, *Congetture e confutazioni*, cit., pp. 534-535.

²¹G. COTRONEO, *Popper e la società aperta*, cit., p. 66.

²²K.R. POPPER, *Miseria dello storicismo*, cit., pp.85-86.

di governo possibile per garantire la libertà degli individui è quella che garantisce l'apertura della società²³. Popper la identifica nella società democratica, tollerante e liberale, non certo una società perfetta (d'altronde la società perfetta è la negazione della società aperta), una società aperta che commette degli errori, pronta, però, a riconoscerli e modificarli, in maniera umana, razionale, priva di violenza. Questo distingue la democrazia dalla tirannide e la rende, pur nelle sue crisi e soprattutto per queste, la forma di governo migliore. La dittatura non riconosce di sbagliare, la forza della democrazia sta, invece, nella sua fallibilità; solo questa ci permette di privare del potere chi abbiamo eletto, senza commettere alcuna violenza. «L'accettazione di una politica anche cattiva in una democrazia (finché possiamo lavorare per un cambiamento pacifico) è preferibile alla soggezione a una tirannide, per quanto saggia e illuminata»²⁴.

Come cambiare le istituzioni?

Le istituzioni democratiche permettono il mutamento della società senza violenza ma, per Popper, non sono di per sé né buone né cattive, mutano in base al modo in cui le facciamo funzionare. Scrive in *Miseria dello Storicismo*: «Non si possono costituire istituzioni infallibili, cioè istituzioni il cui funzionamento non dipenda in grandissima parte dalle persone che vi sono preposte, o che comunque vi partecipano [...] (Le istituzioni sono come le fortezze: raggiungono lo scopo solo se è buona la guarnigione, cioè l'elemento umano)»²⁵.

Cotroneo mostra come, in questa posizione, Popper si ponga in piena continuità con la tradizione politica liberale; Benedetto Croce, per esempio, affermava che «se manca l'animo libero nessuna istituzione serve, e se quell'animo c'è, le più varie istituzioni possono secondo tempi e luoghi rendere buon servizio»²⁶, ma per Cotroneo, pur nella veridicità di queste posizioni, «se la "fortezza" – la istituzione – è cadente o decrepita, ben poco può fare una guarnigione, anche se valorosa»²⁷. Lo stesso Popper, infatti, si pone «un problema istituzionale, il problema insomma di dar vita a istituzioni capaci di impedire anche ai cattivi governanti di fare troppo danno»²⁸. Qui sta il cuore della sua riflessione, l'importanza delle sue domande. Mentre un intervento sulle persone

²³HENRI BERGSON è il primo a teorizzare una distinzione tra società chiusa e società aperta, in Id., *Le due fonti della morale e della religione* [1932], tr. it. di M. Vinciguerra, SE, Milano 2006, società conservatrice e caratterizzata da automatismi la prima, società di uomini liberi la seconda. Popper sposta la discussione di livello, portandola ad un piano propriamente politico.

²⁴K.R. POPPER, *La società aperta e i suoi nemici*, cit., p. 161.

²⁵K.R. POPPER, *Miseria dello storicismo*, cit., p. 69. Già in *Congestture e confutazioni* si esprimeva così: «Il funzionamento delle istituzioni, come quello delle fortezze, dipende in definitiva dalle persone che le presidiano; e il meglio che si possa fare con il controllo istituzionale è di dare maggiori possibilità alle persone (se ve ne sono) che intendono usare le istituzioni secondo il loro fine sociale peculiare» (K.R. POPPER, *Congestture e confutazioni*, cit., p. 230).

²⁶B. CROCE, *Principio, Ideale, Teoria. A proposito della teoria filosofica della libertà* [1940], in Id., *La religione della libertà, Antologia degli scritti politici*, a cura di G. Cotroneo, Rubbettino, Soveria Manelli 2002, p. 121.

²⁷G. COTRONEO, *Popper e la società aperta*, cit., p. 51.

²⁸K.R. POPPER, *La società aperta e i suoi nemici*, cit., pp. 393-394.

può essere valido per i problemi dell'oggi, per la costruzione del nostro futuro, sociale e politico, vi è bisogno di un intervento sulle istituzioni impersonali²⁹.

Platone, secondo Popper, è stato il primo a cadere in errore, inquinando la teoria politica occidentale e orientando la riflessione politica su una domanda: "Chi deve governare?". Platone risponde indicando i filosofi come governanti, ma, dopo di lui, tutta la storia politica diviene una continua nuova risposta alla stessa domanda: devono comandare i religiosi, i militari, i tecnici, ecc. «L'interesse si sposta dalle istituzioni a questioni di personale e il problema più urgente diventa perciò quello di selezionare i leaders naturali e di addestrarli per l'esercizio della leadership»³⁰.

La riflessione politica occidentale resta, così, solo una ricerca della legittimazione per la sovranità di una qualche classe sulle altre (legittimazione vana, perché nessuno viene al mondo con il predicato della sovranità sugli altri). Secondo la domanda platonica, la democrazia sarebbe il governo dei molti, ma tale definizione, per Popper, non ha valore, anzi è fuorviante: anche le dittature, emblema della società chiusa, hanno ottenuto il consenso massiccio del popolo. È la domanda di Platone, irrazionale e sviante, che va cambiata. Consci della nostra fallibilità di essere umani, dobbiamo iniziare a porci delle domande diverse (con le quali sarà possibile passare dal metodo personale a quello istituzionale). Non chi deve governare, quindi, ma come esercitare il potere³¹. Il filosofo si chiedeva, già, in *Congetture e Confutazioni*: «in che modo possiamo organizzare le istituzioni politiche affinché i governanti cattivi o incompetenti, che dovremmo evitare di procurarci, ma che in ogni caso è così facile ottenere, non possano fare troppo danno?»³².

Questa è la domanda propriamente sottesa alla società aperta. Proprio perché uomini fallibili abbiamo bisogno di istituzioni valide che ci tutelino:

anche l'uomo migliore può essere corrotto dal potere; le istituzioni, invece, che permettono ai governanti di esercitare un certo controllo efficace sui governanti, costringeranno anche quelli cattivi a fare ciò che i governanti giudicano nel loro interesse. O anche, per dirla in altro modo, preferiremmo avere dei buoni governanti, ma l'esperienza storica ci mostra che non è probabile che li troviamo. Per questo è tanto importante elaborare delle istituzioni che impediscano, anche ai cattivi governanti, di provocare danni eccessivi³³.

La forza di Popper, però, è anche il suo limite, non ci offre esempi pratici di modelli istituzionali da seguire, ci spiega solo che va garantito il *consenso sul dissenso*, il

²⁹Continua Popper: «La differenza tra i due metodi è della massima importanza. Solo il primo, il metodo istituzionale, permette di procedere ad aggiustamenti alla luce dei risultati dei dibattiti e delle esperienze. Esso solo rende possibile l'applicazione alle nostre azioni politiche del metodo dei tentativi e degli errori. Esso è a lungo termine; quindi la struttura legale permanente può essere lentamente modificata, al fine di tenere il debito conto di conseguenze impreviste e indesiderate, di mutamenti in altre parti della struttura ecc. Esso solo ci consente di scoprire, mediante l'esperienza e l'analisi, che cosa effettivamente abbiamo ottenuto quando siamo intervenuti per il conseguimento di un determinato fine» (*Ivi*, p. 395).

³⁰*Ivi*, p. 162.

³¹Cfr. *Ivi*, pp. 430-431.

³²K.R. POPPER, *Congetture e confutazioni*, cit., pp. 49-50.

³³K.R. POPPER, *La società aperta e i suoi nemici*, cit., pp. 584-585.

consenso sugli uguali diritti di chi la pensa diversamente. Solo gli intolleranti sono esclusi dalla democrazia e, con loro, ogni tentativo di minaccia o di violenza.

E se alcune delle risposte offerte da Popper non sembrano più adatte al nostro tempo, lo restano le sue domande, lo spirito che le anima, la necessità di combattere contro i nuovi nemici della società aperta. È questo il vero lascito della sua dichiarazione di fiducia nella «democrazia (nel senso occidentale del termine, come democrazia rappresentativa — libera da equivoci come quelli della democrazia assembleare o partecipativa, molto più vicine al totalitarismo che a un sistema liberale) e nei suoi metodi»³⁴. Il discorso di Popper, attraversando l'analisi scientifica, sociale e politica, vuole indicare una nuova prospettiva, sulla cui valutazione mi affido ancora, in conclusione, a Cotroneo:

Se questa prospettiva, allo stato attuale dei tempi e dello sviluppo della «nostra» storia e società, sia la migliore possibile (e noi crediamo che, tutto sommato, lo sia) è certamente un'opinione che può esser messa in discussione con fondati argomenti. Tuttavia, qualunque argomento si voglia opporre all'ipotesi di Popper, qualunque riserva si voglia (o si possa) avanzare nei riguardi della sua dottrina, rimane ineliminabile e indiscutibile che la sua è una delle più alte voci «civili» del nostro tempo, una voce che soltanto i cupi profeti della «società chiusa» possono rifiutarsi di ascoltare³⁵.

³⁴G. COTRONEO, *Popper e la società aperta*, cit., p. 259

³⁵*Ibidem.*

CAPITOLO III

**DEMOCRAZIA
E CRISI DEL GOVERNO RAPPRESENTATIVO**

PARTE TERZA

TOM BRUMELOT*

La Repubblica francese e gli stati di emergenza: una democrazia minacciata?

Il ricorso ripetuto allo stato di emergenza negli ultimi 7 anni in Francia, sul modello delle misure prese dopo gli attentati del 11 Settembre 2001, implica delle conseguenze importanti sul funzionamento delle istituzioni democratiche. Dal 13 novembre 2015, lo stato di emergenza è stato in vigore più della metà del tempo in Francia. Un tale dato basterebbe in sé per interrogare le conseguenze sulla democrazia in Francia, ma all'aspetto *quantitativo* del ricorso si aggiunge l'aspetto *qualitativo*: il modo in cui è stato utilizzato ci obbliga a chiedersi se non sia stato eccessivo, sproporzionato e anche nefasto. Prima di entrare nel cuore del problema dobbiamo fare due premesse sullo stato di emergenza: un chiarimento sulla nozione di emergenza e sul suo rapporto con quella di urgenza, e una breve storia della nascita della legge sullo stato di emergenza in Francia.

Premessa concettuale: emergenza e urgenza

Come ben mostrato da Giuliano Serges nel suo ampio studio sulla *Dimensione costituzionale dell'urgenza*¹, la nozione di urgenza, insieme a quella di necessità, sono quelle presenti nella Costituzione italiana, in particolare all'articolo 77 e la sua celebre formula «in casi straordinari di necessità ed urgenza. Invece quella di emergenza, dall'inglese *emergency*, è più tardiva e sembra più legata ad uno stato di cose. Nella rivista *Antigone, Bimestrale di critica dell'emergenza*, Umberto Curi definiva l'emergenza come:

una sporgenza rispetto a una linearità, o più esattamente la rottura imprevedibile di una continuità [...] L'emergenza allora non può che essere un evento singolare, imprevisto, eterogeneo rispetto ad altri, anomalo, in quanto sospende il *nomos* della linearità da cui sporge, transitorio, perché una permanenza della sporgenza la trasformerebbe in una linearità, pur se diversa dalla precedente².

Da questa definizione filosofica, va sottolineato il carattere “transitorio” dell'emergenza, che appare subito come un'anomalia. Non a caso questo termine trova applicazione prima di tutto in medicina, a proposito dello stato patologico.

* Università degli Studi di Padova.

¹ G. SERGES, *La dimensione costituzionale dell'urgenza, Studio su di una nozione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, pp.812.

² U. CURI, *Il falegname e la norma, Antigone. Bimestrale di critica dell'emergenza*, 1985, n. 3-4, p.49.

L'emergenza rompe la normalità per un tempo breve, seno istituisce per forza una nuova normalità. È proprio questa provvisorietà che impone una riflessione sul caso francese: quando più della metà degli ultimi sette anni³ è stata trascorsa sotto stato d'emergenza, abbiamo il dovere di fare i conti con la contraddizione del durare delle emergenze. O durano e non sono veramente emergenze, o sono veramente emergenze e allora il ricorso allo stato d'emergenza costituisce una risposta inadeguata, o addirittura le due ipotesi si combinano. A favore della prima, c'è da segnalare oggi "una pericolosa banalizzazione del termine emergenza"⁴, che forse è la prima fonte della banalizzazione del ricorso allo "stato di emergenza" come deroga allo Stato di diritto. La frequenza, nel discorso politico-mediatico, di emergenze sempre più variegate come "emergenza migranti", "emergenza clima" o "emergenza povertà", per descrivere dei fenomeni di lunga durata, denatura il significato originale della nozione. Già lo stesso Curi denunciava questo fenomeno nel 1985, sottotitolando il suo articolo: "A partire dal governo Spadolini, l'emergenza si è fatta normalità [...] Dall'abuso grammaticale all'abuso politico"⁵. Ma perché accostare la nozione d'urgenza a quella di emergenza? Proprio perché lo stato d'emergenza francese è la traduzione italiana del "*état d'urgence*", confermando l'ambiguità tra le due nozioni. Invece dobbiamo notare che la parola "*émergence*" non ha assunto in francese la piega inglese che esiste in italiano: al massimo designa il sorgere di un fenomeno, ma mai una "particolare condizione di cose, momento critico, che richiede un intervento immediato, soprattutto nella locuzione *stato di emergenza*", come indicato da un autorevole dizionario⁶. In quest'ultimo senso, non sembrerebbe esistere una differenza sostanziale tra emergenza e urgenza, ragione per cui "emergenza" traduce "*urgence*". Seguendo di nuovo il Serges, possiamo notare che una prima distinzione tra urgenza e emergenza in ambito proprio giuridico, se è vero che l'emergenza «sembra essere più spesso abbinata ad uno "stato", mentre l'urgenza sembra essere più spesso abbinata ad un "provvedimento" o ad una "procedura"»⁷.

Premessa storica: lo stato di emergenza francese

È bene ribadirlo: lo stato di emergenza francese non è un istituto giuridico previsto dalla Costituzione, nella quale trovano posto soltanto lo stato d'assedio, lo stato di guerra e l'articolo 16 che trasferisce i "pieni poteri" al Presidente in caso di grave crisi istituzionale. Infatti, lo stato di emergenza nasce originariamente da una legge ordinaria, che ha avuto una storia tormentata. Per capire il rapporto tra Repubblica francese e stati di emergenza, bisogna tornare alla sua nascita nel 1955. Prima di tutto, è una legge votata sotto la quarta Repubblica, democrazia parlamentare, nel suo momento di maggiore crisi. Il movimento indipendentista in Algeria francese, guidato dal FLN, organizza ed esegua azioni contro lo Stato coloniale. Il governo dell'epoca, sicuro di trovarsi davanti ad una crisi di breve termine, è convinto dell'importanza di

³ Nel giorno di questa relazione presentata a Messina, il 27 ottobre 2022.

⁴ Ivi, p.451.

⁵ U. CURI, *Il falegname e la norma, Antigone. Bimestrale di critica dell'emergenza*, cit., p.49.

⁶ Vocabolario Treccani on-line, voce "Emergenza".

⁷ G. SERGES, *La dimensione costituzionale dell'urgenza, Studio su di una nozione*, cit., p.451.

non dichiarare uno “stato d’assedio”, perché significherebbe trasferire i poteri dal civile al militare e riconoscere il movimento indipendentista come nemico esterno. E questo riconoscimento sarebbe già concedere che l’Algeria non sia un territorio pienamente francese perché teatro di un conflitto armato contro la Francia. Ecco perché viene proposta la “*loi du 3 avril 1955 sur l’état d’urgence*”, che viene votata in Parlamento dopo l’esposizione dei motivi con il favore di 361 voti deputati e 227 contro. Importante notare che questi motivi sottostimano la risonanza del movimento indipendentista, screditandolo come insurrezione o semplice “disordine” compiuto da “alcune bande organizzate di fuorilegge, numericamente poco importanti”⁸. L’idea è di tacere lo scopo politico del movimento e le sue rivendicazioni sociali – uguaglianza tra autoctoni e metropolitani – facendolo passare per un’attività criminale che non richiede che una risposta repressiva e di polizia.

Stranamente, questa legge sarà ripresa dalla quinta Repubblica, regime non più parlamentare ma semipresidenziale, e verrà ampiamente modificata per ordinanza da Charles De Gaulle nell’aprile 1960. Lo stato di emergenza nella sua nuova forma deve essere dichiarato dal Presidente della Repubblica dopo consultazione in Consiglio dei ministri, e ne sceglie il territorio di applicazione per dodici giorni, dopodiché il parlamento deve prorogarlo, avvicinandosi giuridicamente allo stato d’assedio. L’iniziativa dello stato di emergenza è trasferita dal Potere legislativo al Potere Esecutivo, rispecchiando il cambio di regime politico. De Gaulle lo applica nel 1961 su tutto il territorio, insieme all’articolo 16 sui pieni poteri – che rimane un *unicum* storico – per contrastare il colpo di stato dei generali francesi in Algeria. Con quest’applicazione, come in quella breve del 1958 dal Parlamento, lo stato di emergenza si dimostra versatile perché cambia proprio avversario: da una misura destinata a tacere il movimento indipendentista passa ad una misura contro il tentativo di colpo di stato dei generali dell’Algeria francese. Lo stato di emergenza è quindi ereditato dal processo di decolonizzazione, con una forte impronta presidenziale cioè gollista che segue il passaggio nella quinta repubblica. Non a caso troverà applicazione sempre nei territori coloniali – in nuova caledonia nel 1985, a Wallis e futuna nel 1986, e in Polinesia francese nel 1987 – o in Francia metropolitana nel novembre 2005 per fermare le rivolte nelle periferie, rivolte nate dalla morte di due adolescenti dopo una fuga da un controllo di polizia. Queste rivolte cristallizzarono un forte sentimento di ingiustizia sociale e di discriminazione degli abitanti delle *banlieues*, dove la proporzione di discendenti di parenti nati in territori colonizzati è maggiore.

La riattualizzazione dello stato di emergenza a partire dagli attentati islamici del 13 novembre 2015, con le sue varie proroghe, sembra una nuova tappa nella storia dello stato di emergenza, perché ha mobilizzato una retorica nuova. Affermando un’adeguazione tra stato di emergenza e Stato di diritto, questa retorica politica è stata progressivamente integrata dagli attori della sfera giuridica, portando ad una nuova condizione politica e giuridica della democrazia. Condizione che tende a rompere con la doppia esigenza dello Stato di diritto: il garantismo da una parte, la separazione e il bilanciamento dei poteri dall’altra. Questa riflessione è dunque di

⁸ S. THENAUD, *L’état d’urgence (1955-2005). De l’Algérie coloniale à la France contemporaine : destin d’une loi*, « Le Mouvement social », 218, 2007, pp. 63-78.

grande interesse per una filosofia politica che cerca di capire l'attuale crisi della democrazia e del liberalismo politico. La tendenza odierna al ricorso ripetuto e prolungato agli stati di emergenza ha tre conseguenze che ci sembrano di primo piano nel quadro di una riflessione sulle crisi e le nuove sfide della democrazia. La prima consiste nell'intreccio che si crea tra diritto ordinario e diritto sotto stato di emergenza, dando luogo ad una "intensa produzione di regole giuridiche"⁹, responsabile di una forte insicurezza giuridica. La seconda è la tonalità autoritaria ed illiberale che comportano i recenti stati di emergenza in Francia, con il rischio di istituire una prassi di polizia che sarà difficile da abbandonare. La terza corrisponde all'indebolimento del regime democratico: il ruolo del Parlamento è minorato, il potere esecutivo è verticalizzato e maggiormente dominato dalla figura del Presidente e i contro-poteri giuridici sono minacciati. Per ultimo, ci fermeremo su un'ulteriore conseguenza del ricorso ripetuto allo stato di emergenza, di tipo generale ed epistemologico: inefficace, tende a nascondere la logica duratore – strutturale – delle dinamiche alla quali risponde, ostacolando la loro comprensione e contribuendo ad una maggiore depoliticizzazione.

Stato di emergenza e diritto ordinario

La tendenza attuale al ricorso allo stato di emergenza ha come prima conseguenza una maggiore indistinzione tra diritto ordinario e diritto emergenziale. Sembra allora venir meno il concepire lo stato di emergenza come "stato di eccezione", cioè come sospensione dell'ordine giuridico – concezione ancorata nella teoria della sovranità di Carl Schmitt. Con il rafforzamento della teoria dello Stato di diritto dopo la Seconda guerra mondiale, inteso come base giuridica del liberalismo e della democrazia, le democrazie costituzionali non hanno voluto concedere la possibilità di eccezioni alla garanzia delle libertà fondamentali, tranne che nel caso di guerra o di assedio. Il linguaggio stesso dell'eccezione è stato progressivamente abbandonato perché poco conforme al costituzionalismo delle democrazie liberali occidentali:

L'espressione "stato di emergenza", così, finisce per porsi quale formula alternativa a quella di "stato d'eccezione" [...] la quale peraltro, specie a causa della diffusione delle tesi schmittiane e del cattivo uso che ne è stato fatto durante la seconda guerra mondiale, ha ormai assunto un carattere, per così dire, costituzionalmente peggiorativo.¹⁰

Quest'evoluzione linguistica non vuol dire che lo stato di emergenza non sia una nuova forma di deroga ad alcune norme costituzionali, però la sua giustificazione riposa sull'evitare una maggiore incostituzionalità. La situazione emergenziale (o l'urgenza) stessa serve come dato di fatto dal quale dedurre che le libertà sarebbero maggiormente colpite senza l'istaurazione dello stato di emergenza. La "funzione" dello stato di emergenza è proprio quello di limite: "legare, cioè limitare il potere del Governo, affinché esso non approfitti delle situazioni d'urgenza per limitare i diritti

⁹ S. HENNETTE-VAUCHEZ, *La démocratie en état d'urgence. Quand l'exception devient permanente*, Paris, Editions du Seuil, 2022, p.42. La traduzione è nostra.

¹⁰ G. SERGES, *La dimensione costituzionale dell'urgenza, Studio su di una nozione*, cit., p.482.

oltre il dovuto”¹¹. La fortuna della nozione di Stato di diritto come forma di Stato delle democrazie liberali ha fatto sorgere una novità e una specificità dei stati di emergenza contemporanei: voler conformarsi pienamente allo stato di diritto, o addirittura esserne l’arduo difensore.

Se le interpretazioni che fanno dello stato di emergenza una sospensione del diritto, cioè uno stato di eccezione¹², sembrano meno convincenti, non è soltanto per un’evoluzione linguistica. Il moltiplicare degli stati di emergenza oggi si accompagna di una forte produzione di norme, appunto per testimoniare della conformità giuridica tra stato di emergenza e Stato di diritto. Ai difensori dello stato di emergenza come “anomia”, possiamo opporre la tendenza odierna ad un “ipernomia”¹³. Ma ciò non significa che il ricorso allo stato di emergenza non sia meno pericoloso. L’ipernomia presenta un pericolo più sottile per la democrazia, perché più furbo: lo stato di emergenza non si presenta più come una deroga, ma come un rispetto del diritto. Un rispetto del diritto che implica necessariamente delle contorsioni e delle distorsioni – comunque una torsione¹⁴ – del diritto. Questa torsione è difficile da rintracciare perché avviene nel lessico stesso¹⁵. Questa torsione del significato è un allarme, perché ha un drammatico precedente. Il regime nazista o quello di Vichy non erano a-giuridici, ma al contrario “ipergiuridici”, attaccando nel loro cuore i concetti del diritto.

Il ricorso ripetuto e prolungato allo stato di emergenza in Francia provoca un intreccio tra diritto ordinario e stato di emergenza, intreccio che rischia sempre di trasformare il diritto ordinario. Seguendo la Hennette-Vauchez, possiamo dividere questo maggiore intreccio in due fasi o due fattori: una *banalizzazione* dello stato di emergenza dovuta alle sue varie proroghe, una sua *normalizzazione* con l’inserimento nel diritto comune di alcune sue misure. La banalizzazione dello stato di emergenza consiste nel fenomeno di un suo uso più frequente, meno straordinario: basta pensare alla generalizzazione del ricorso allo stato di emergenza per contrastare la pandemia, oppure al recentissimo stato di emergenza stato di emergenza dichiarato per gestire i flussi migratori in Italia. Dichiarato più spesso, lo stato di emergenza è anche prolungato nel tempo, come lo ha dimostrato la pandemia e prima ancora lo stato di emergenza terroristico in Francia – prorogato per ben sei volte. Ma l’intreccio tra diritto ordinario e stato di emergenza si può osservare non solo quando quest’ultimo viene a banalizzarsi, ma anche e soprattutto quando si normalizza. La sua normalizzazione può essere definita “l’operazione grazie alla quale lo stato di

¹¹ Ivi, p.489.

¹² La posizione di Agamben è ormai famosa, sulle orme della tesi di Carl Schmitt, ma anche delle riflessioni di Santi Romano.

¹³ S. HENNETTE-VAUCHEZ, *La démocratie en état d’urgence. Quand l’exception devient permanente*, cit., p.42.

¹⁴ G. SERGES, *La dimensione costituzionale dell’urgenza, Studio su di una nozione*, cit., pp.347-348. A proposito del art.77 della Costituzione italiana, l’autore parla di “tortura” dell’ordinamento giuridico” nel senso etimologico di “tortura”: “il decreto-legge comporta sempre una “torsione” del normale equilibrio tra i poteri.

¹⁵Come lo riassume Hennette-Vauchez: “[tutti questi spostamenti di significato e giochi di parole] rendono invisibile il processo in cui è in realtà lo Stato di diritto che si adegua alla logica dell’eccezione e non il contrario: non veramente domata da lui, l’eccezione viene alloggiare nel cuore stesso dello Stato di diritto.”, S.HENNETTE-VAUCHEZ, *La démocratie en état d’urgence. Quand l’exception devient permanente*, cit., p.50.

emergenza, come regime eccezionale, prende formalmente fine allo stesso tempo in cui i poteri nei quali si incarna vengono integrati al diritto comune”¹⁶. La risposta agli attentati terroristi del Bataclan nel 2015 in Francia è esemplare: proclamato subito, lo stato di emergenza si è banalizzato – prorogato sei volte per una durata totale di due anni – prima di essere normalizzato con la legge SILT che inserisce nel diritto comune gran parte delle sue disposizioni. Questo rischio è sintomatico di un problema generale del diritto: avendo il diritto un’inerzia molto forte, è sempre difficile stabilire norme soltanto provvisorie.

Ma il risultato forse più grave di quest’intreccio tra stato di emergenza e diritto ordinario è che tende a mettere il cittadino in una nuova condizione politica e giuridica: un sentimento d’insicurezza giuridica. I recenti stati di emergenza, per la loro banalizzazione e nel dubbio della loro possibile normalizzazione – come fu il caso, in parte, per lo stato di emergenza del 2015 –, rendono le regole giuridiche meno stabili e meno reperibili. Tanti cittadini hanno vissuto questa forma di incertezza del diritto durante la pandemia, facendo crescere il sentimento di arbitrarietà delle norme giuridiche, come dimostrano le variazioni sulle definizioni dei beni di prima necessità o sulla distanza massimale autorizzata per attività fisica fuori dalla propria dimora.

Stato di emergenza e polizia

La seconda conseguenza che merita una riflessione tiene negli effetti cumulativi e duraturi delle restrizioni. Lo stato di emergenza francese conferisce ai prefetti e alla polizia un potere straordinario nel limitare le libertà e in particolare quella di muoversi. Si accompagna naturalmente di una propensione ad assegnare alla polizia una finalità non soltanto preventiva, ma *predittiva* dei disordini. La legge del 20 novembre 2015 sullo stato di emergenza ha autorizzato delle restrizioni di libertà – arresti domiciliari, perquisizione amministrative o rifiuto di soggiorno – nei confronti di qualunque persona per la quale “esistono dei seri motivi di pensare che il suo comportamento costituisca una minaccia per la sicurezza e l’ordine pubblici”. La nozione di “ordine pubblico”, direttamente collegata a quella di polizia in quanto “forza dell’ordine”, è un concetto altrettanto indeterminato di quello di “urgenza” o di “motivi seri”. Fa sicché lo stato d’emergenza terroristico introduce una cultura del sospetto, come quella che esisteva ai tempi dell’Inquisizione. Si apre la possibilità di condannare le intenzioni, e non solo gli atti. Ciò rappresenta una revoca di un principio fondamentale del diritto moderno, enunciato nel capitolo VII dei *Delitti e delle pene* di Cesare Beccaria, secondo il quale la misura dei delitti non può essere che il danno *effettivo* fatto alla società. In questo modo, lo stato di emergenza afferma la sua “tonalità penale” e di polizia, che era già centrale nella sua creazione e già molto discussa dai parlamentari dall’epoca. La cultura del sospetto sotto stato di emergenza ha legittimato una concentrazione delle misure di polizia verso persone di religione musulmana anche senza prove di una loro attività terroristica, rompendo con il principio di non-discriminazione. Non solo questa cultura del sospetto si è rivelata

¹⁶ Ivi, p.39.

inefficace¹⁷, ma cade nella trappola dei terroristi perché diffonde la logica della divisione tra cittadini.

Ma la tendenza contemporanea al ricorso ripetuto agli stati di emergenza non soltanto deve preoccuparci per le conseguenze attuali sulle libertà, ma per il carattere strumentale che rischiano di assumere le sue misure di polizia, rendendo più debole il contro-potere giudiziario. Il *Conseil d'Etat*, nella sua giurisprudenza sul caso degli attivisti ecologici messi agli arresti domiciliari durante la COP21, ha reso legittimo il contornare la finalità stessa dello stato di emergenza per applicare restrizioni. Mantenere l'ordine a tutti i costi ha perverso lo scopo iniziale dello stato di emergenza. Se viene considerato progressivamente come uno strumento poco straordinario a disposizione del Governo – come sembra indicare la strada scelta da vari Governi europei per contrastare la pandemia di Covid19, o quella del Governo italiano per regolare i flussi migratori – allora non dovremmo stupirci se futuri governi si sentono la legittimità di farne un uso politico contro un avversario che non avrà più la possibilità di difendersi.

Per ultimo, i risultati della ricerca sociologica ci pongono davanti un problema più generale dello stato di emergenza: fino a che punto l'obiettivo dichiarato di mantenere l'ordine pubblico sia a volte un pretesto per perseguire in realtà il mantenimento dell'ordine sociale e politico, com'era già il caso originariamente in Algeria ma anche nel 2005 nelle *banlieues*. Lo stato di emergenza, come tutti i suoi predecessori storici – che siano lo stato d'assedio fittizio, oppure le cosiddette “*lois scélérates*” – ha da affrontare l'accusa di criminalizzare un certo tipo di attivismo politico, sociale o religioso.

Stato di emergenza e democrazia

Gli effetti dello stato di emergenza permanente non si misurano soltanto dalle limitazioni dei diritti fondamentali, ma anche dai mutamenti del regime democratico. Questa terza conseguenza interessa in modo centrale una riflessione sulla democrazia. Lo stato di emergenza implica uno sbilanciamento dei poteri, dovuto anche all'intensificazione dell'uso del decreto-legge e del ricorso all'articolo 49.3 della Costituzione. In questo modo il parlamento, istituzione centrale della rappresentazione democratica, viene spossessato dall'iniziativa delle leggi. Se lo stato di emergenza in generale rafforza il potere esecutivo, in più la Francia della V^a Repubblica è un regime presidenziale: lo stato di emergenza partecipa allora all'“iperpresidenzializzazione”¹⁸ del regime – neologismo di Hennette-Vauchez. Vale a dire che l'esercizio del potere diventa ancora più personificato. La prassi dello stato di emergenza ha spostato il centro di gravità delle istituzioni della Repubblica, prima di tutto verso l'esecutivo, poi soprattutto attorno alla figura del presidente. Questa tendenza, che crediamo sia osservabile al di là del caso francese, è contraria allo Stato di diritto in quanto lo Stato di diritto implica non solo una separazione tra potere

¹⁷ P. CASSIA, *Contre l'état d'urgence*, Paris, Dalloz, 2016, p.150. Al 16 luglio 2016, sulle 3600 perquisizioni e le 500 arresti domiciliari, cioè “sulle 4000 “misure cardinali” dello stato di emergenza”, soltanto 9 hanno dato luogo all'apertura di un'indagine, di cui 6 con un'accusa.

¹⁸ S.HENNETTE-VAUCHEZ, *La démocratie en état d'urgence. Quand l'exception devient permanente*, cit., p.77.

legislativo e potere esecutivo – secondo un principio che risale a Montesquieu – ma anche una prevalenza del potere legislativo. E la democrazia come forma di governo dipende strettamente dal rispetto dello Stato di diritto: democrazia e Stato di diritto funzionano come una coppia inseparabile, quindi, il ricorso ripetuto agli stati di emergenza è una sfida per la democrazia stessa.

Lo stato di emergenza, e le misure emergenziali in generale, sono poco compatibili con il regime democratico:

Ogni volta che una di queste procedure si attiva si ha una “deroga” – non necessariamente di tipo tecnico-giuridico formale, ma più spesso di tipo sostanziale – al *principio di rappresentatività*. E si tratta di una deroga che non ha nulla di “banale” ma, anzi, che intacca proprio quel principio che costituisce il cuore della democrazia: un regime ove la priorità è quella di “parlare” (da cui il nome parlamento) e non quella di “decidere” [...] la democrazia è, in un certo senso, il *regime della lentezza* – nel senso positivo del termine – mentre l’ideologia dell’urgenza pretende di aggirare la democrazia in nome della velocità.¹⁹

Lo stato di emergenza minaccia seriamente il principio fondamentale della democrazia. Ma la democrazia, per riprendere le parole del Presidente della Corte europea dei diritti dell’uomo in questa sede²⁰, non si deve accontentare del rispetto del principio di maggioranza. Questa forma di democrazia “inclusiva” comporta necessariamente lo Stato di diritto, l’imparzialità dei giudici e la difesa della libertà di parola e di proteste. Il modo di gestire le proteste in Francia, non ché la legge sull’uso delle armi da parte delle forze dell’ordine, sono dei nuovi ostacoli verso la realizzazione di questa democrazia inclusiva.

L’ideologia del breve termine

Per ultimo, dobbiamo fare un passo di lato per avviare completamente una riflessione interdisciplinare sugli stati di emergenza. Questa prassi degli stati di emergenza tende a ridurre le minacce apparse di recente – il terrorismo islamista, le pandemie – a delle crisi di breve termine. In realtà, e lo prova la serie di prorogazioni dello stato di emergenza che viene normalizzato (legge SILT del 2017), queste minacce sono durevoli. Il rischio di una risposta di breve termine, come quella dello stato di emergenza, a delle minacce durature, non è soltanto l’inadeguatezza giuridica. Ma diffonde agli occhi dell’opinione pubblica la convinzione che queste minacce siano solo di breve termine, allontanando la possibilità di una risposta di lungo termine. L’esempio dei disastri climatici è l’esempio ideale. Incendi, inondazioni, terremoti e uragani sono tutte minacce gravi per la sicurezza delle popolazioni. Ai pericoli immediati e imminenti e alla forte emozione che li segue, non dobbiamo però sacrificare l’idea che questi pericoli sono epifenomeni di una tendenza molto più duratura e profonda: il riscaldamento climatico. Se non si adotta una rigorosa

¹⁹ G.SERGES, *La dimensione costituzionale dell’urgenza, Studio su di una nozione*, cit., p.734.

²⁰ R. RAGNAR SPANO, “Lectio Magistralis”, *Student Conference* “Democrazia tra crisi e nuove sfide”, Università di Messina, 26 ottobre 2022.

legislazione ordinaria – e non emergenziale – per frenare le emissioni di gas serra, la stessa vita umana può essere minacciata.

Lo stato di emergenza sembra nient'altro che il sintomo di un diritto che non è sostenibile e di una politica che trasforma lessicalmente un problema di fondo, duratore, reale, in una “crisi” provvisoria. Questa strategia, oltre la sua inefficienza, fornisce all'opinione pubblica un alibi per non riflettere sulla società e per depoliticizzare la sua interpretazione dei fenomeni contemporanei. Più si ricorre ad una griglia di lettura “emergenziale” – crisi economica, crisi energetica, crisi climatica – e meno ci sono motivi per agire: perché la crisi per definizione non dura, e si tornerà come prima. L'emergenza mostra così la sua impostazione conservatrice, ideologicamente contraria alla possibilità del progresso e della riflessione su cambiamenti di lungo termine.

Nel suo rapporto annuale dell'anno scorso, il *Conseil d'Etat* ha significativamente preso in considerazione le critiche dai giuristi allo stato di emergenza. Nella lista di proposte, troviamo appunto la necessità di assicurarsi della gravità del pericolo e dell'impossibilità di ricorrere a mezzi già presenti nel diritto comune. In più, questa istituzione insiste sulla necessità di rispondere alle crisi non *a posteriori* con un diritto d'eccezione che deroga ai principi dello Stato di diritto, ma avendo cura di anticiparle. Il che significa passare dalle leggi ordinarie che permettono di lottare contro i molti fattori all'origine di queste crisi. Si tratta dunque di agire preventivamente, con la prevenzione e non con la repressione. Questa breve ricostruzione storica e giuridica del fenomeno di un certo permanere degli stati di emergenza in Francia ci avverte del rischio che le democrazie liberali corrono se continuano di farne uso.

NICOLÁS ALBERTO LÓPEZ PÉREZ*
Aut consilio aut ense:
*Dalla controrivoluzione al progetto paese in Cile*¹

1. Preliminari: origine e direzione di ricerca

Lunedì 21 Ottobre 2019. Tornai a Santiago dopo un weekend trascorso a Valdivia, nel sud del Cile. Tre giorni prima c'era stata una mobilitazione senza precedenti in questo secolo: il Paese bruciava e nelle strade delle principali città regnava il caos. Quel pomeriggio andai alle manifestazioni che continuavano e sono continuate, ininterrottamente, per più di un mese. Mi capitò tra le mani un volantino che mi sembra ancora attuale: “2019 = 1973. Stessi scopi, facce diverse”. Da qui parte la seguente ricerca.

Cosa c'è di speciale in queste date? Sono entrambe pietre miliari della storia cilena che non sono state soltanto oggetto di studio, ma anche asse di produzione della soggettività. L'11 settembre 1973, il rovesciamento del governo di Salvador Allende Gossens fu consolidato dal bombardamento del palazzo del governo (La Moneda) e dalla morte del presidente. Infatti, dopo le agitazioni del contesto socio-politico, la crisi economica e persino la proposta di una nuova costituzione, l'esecutivo fu estromesso con un colpo di Stato controrivoluzionario. D'altra parte, il 18 ottobre 2019 si è consolidato un ciclo di proteste che può avere o meno la sua genesi nella grande marcia organizzata dalla Confederazione dei lavoratori del rame l'11 maggio 1983, forse più tardi con il cosiddetto “sciopero Federici” nella primavera del 1987. Le date indicate sono un tentativo di storia recente delle mobilitazioni sociali in Cile. L'”esplosione sociale” non è un processo che ha solo avviato il processo costituente, ma una conseguenza ambivalente del neoliberalismo che è germogliato e cresciuto nel Paese.

Queste due date possono anche essere viste come due facce della stessa medaglia: una controrivoluzione e un'esplosione di cittadini che vogliono essere una rivoluzione che non ce la fa del tutto o, come afferma Clelia Bartoli, una “rivolta”². Il volantino evidenzia due possibili interpretazioni. Da un lato, la violenza istituzionale e la brutalità della polizia esercitata dall'amministrazione del presidente Sebastián Piñera Echenique. Dall'altro, un discorso di rifondazione che si rivolge contro gli stessi oppressi che si sono sollevati.

* Università degli Studi di Salerno.

¹ Questo testo è una versione raffinata e accorciata dell'intervento dallo stesso titolo fatto il 27 ottobre 2022 nell'ambito de la Student Conference “La democrazia tra crisi e nuove sfide” tenutosi presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Giuridiche dell'Università degli Studi di Messina.

² C. BARTOLI, *Aquí se funda un país. Viaaggio nella rivolta del Cile (2019-2020)*, Round Robin, Roma, 2021.

Qualunque sia la posizione assunta, la conseguenza è la stessa: il recente passato della storia cilena ritorna in modo spettrale. L'“esplosione sociale” ha portato con sé l'inizio di un processo costituente ancora in corso, volto a generare un cambiamento costituzionale organico, attraverso il meccanismo di una convenzione i cui membri sono stati, tra le altre caratteristiche, liberamente eletti dalla cittadinanza. Nel funzionamento di questa commissione, non senza polemiche, fu emanato un regolamento di etica e convivenza, il cui articolo 23, intitolato “negazionismo”, equipara i crimini contro l'umanità avvenuti in Cile tra l'11 settembre 1973 e il 10 marzo 1990 alle “violazioni dei diritti umani avvenute nel contesto dell'esplosione sociale dell'ottobre 2019 e seguenti”. Questo impone una rilettura, a cinquant'anni dal *putsch*, dei crimini ancora incompiuti perpetrati dall'apparato statale e da una parte delle forze armate, e anche di ciò che si trova a livello di giustizia post-transizionale³.

Le voci e gli echi dell'“esplosione sociale” hanno chiesto la fine della Costituzione politica scritta e pubblicata dalla dittatura di Augusto Pinochet Ugarte. Tuttavia, questa carta fondamentale è solo la punta dell'iceberg della prassi ideologica del regime autoritario, sviluppatista e nazionalista, il cui fine ultimo era quello di ripristinare e aggiornare una visione conservatrice nel progetto del Paese, a scapito dello scopo del governo rivoluzionario di Allende Gossens, noto anche come “via cilena al socialismo”. In sintesi, questa ricerca, utilizzando la storia concettuale, cercherà di proporre uno studio del concetto di controrivoluzione per poi tentare di localizzarlo nella storia recente del Cile.

2. *Do you remember Counterrevolution?: La storia per la politica*

I concetti non hanno una storia, ma sono immersi nell'esperienza dell'intreccio tra fatto e linguaggio, spazio e tempo. Reinhart Koselleck, uno dei maggiori esponenti della *Begriffsgeschichte* (storia concettuale), sostiene che questa disciplina si dedica allo studio dei punti di «convergenza tra concetto e storia»⁴. In tal modo, corregge ed evita interpretazioni e applicazioni superficiali di modi e concetti della filosofia politica al passato.

Però i concetti storici, soprattutto quelli politici, conservano uno «spazio linguistico ed esperienziale»⁵. La riflessione, dunque, apre la strada alla storicizzazione o al pensiero della politica, poiché quella convergenza che caratterizza il metodo di Koselleck è la performatività di una struttura sostenuta dalla ripetizione e dal linguaggio della modernità. Allo stesso modo, la storia concettuale permette di tracciare la nascita di un concetto politico, quali sono i presupposti della sua formazione, qual è il contesto in cui emerge e quali funzioni dovrà svolgere.

Quando i concetti entrano in un campo semantico “prospettico”, cioè in una distribuzione sulla base delle esperienze concrete o delle aspettative a cui rispondono, rivelano «forme vuote di dimensioni temporali che possono essere occupate

³ Su questa idea, suggerisco la lettura di C. COLLINS, *Post-transitional Justice: Human Rights Trials in Chile and El Salvador*, University Park, The Pennsylvania State University Press, 2010.

⁴ R. KOSELLECK, *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*, Paidós, Barcelona, 1993, p. 118.

⁵ Ivi, p. 289.

arbitrariamente»⁶. A questo punto, il problema si presenta quando un concetto ha un campo di applicazione ampio e poco chiaro che, in definitiva, dipende dall'ideologia. Koselleck parla di «ubiquità topica della rivoluzione»⁷, cioè la convenienza di posizionare questo concetto come, indefettibilmente, un prodotto della modernità. Comunque, il termine trova un uso noto in un'indagine di Nicolaus Copernicus: *De revolutionibus orbium caelestium* (1543). Non si tratta di una coincidenza, poiché in meccanica per rivoluzione si intende una rotazione di una parte sul proprio asse. E allora, cosa accadrebbe nella meccanica sociale? Koselleck insiste su un tempo storico racchiuso in se stesso⁸, ma che, come un serpente dopo essersi morso la coda, è stordito dal suo stesso veleno. Mettere alla prova l'elemento di annientamento o, se vogliamo, di difesa, è analogo a una guerra civile o a un colpo di Stato. Queste forme hanno il loro apogeo nel XIX e XX secolo, nello scontro armato di due progetti nazionali e nel rinnovamento concettuale delle istituzioni giuridiche. La rivoluzione è particolarmente concepibile dopo il 1789. Una volta presa la Bastiglia e seguito il processo, non era più possibile tornare indietro. Modernità e rivoluzione sono irreversibili.

La rivoluzione è un concetto metastorico più che transistorico, quasi come «la contemporaneità del contemporaneo»⁹. Cioè un'attualità fatta di un passato che non esiste più e di un futuro che non verrà. Qui non c'è naufragio. Se la rivoluzione viene letta intorno ai suoi preconcetti e alle sue variazioni da Paese a Paese, da campo di battaglia politica a correlazione di forze, si attualizza. Il battesimo del processo che seguì l'assalto alla Bastiglia implicava la comprensione della rivoluzione dal punto di vista della transizione tra due forme di governo. Nel caso del socialismo, in Karl Marx, come spiegazione della permanenza della rivoluzione, il percorso è guidato dal passaggio a un'ideologia. In *Passato futuro. Per una semantica dei tempi storici* (1979), nel contesto della guerra fredda, Koselleck si chiede, a proposito della diagnosi delle guerre civili dichiarate e latenti: «Come si può pretendere una pretesa di legalità politica per la guerra civile quando essa si nutre così tanto della permanenza dell'orrore di fronte alla catastrofe globale?»¹⁰. Non appena questo libro è stato pubblicato, in Cile si stava consolidando la dittatura di Pinochet Ugarte, che è al centro della prossima sezione. Nel plebiscito nazionale del 4 gennaio 1978, il regime consultò letteralmente i cittadini sulla legittimità del governo e sul loro sostegno all'autocrate “per guidare sovranamente il processo di istituzionalizzazione del Paese”. La consultazione era stata indetta due settimane prima, dopo aver appreso della condanna dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nei confronti del Paese per le violazioni dei diritti umani investigate e denunciate. L'opzione “sì” vinse in modo schiacciante. La penetrazione nella struttura legale è stata la garanzia della permanenza dei pregiudizi ideologici conservatori. L'anticomunismo del regime e la persecuzione e lo sterminio di militanti e simpatizzanti filomarxisti implicavano una

⁶ Ivi, p. 332.

⁷ Ivi, p. 67.

⁸ Ivi, p. 71.

⁹ R. KOSELLECK, *historia/Historia*, Trotta, Madrid, 2004, pp. 18-27.

¹⁰ R. KOSELLECK, *Futuro pasado*, cit., p. 85.

controrivoluzione che cercava, come proporrò, di tornare al punto di partenza: il 18 settembre 1810, cioè l'indipendenza del Cile.

“Do you remember Counterrevolution?” è un saggio di Paolo Virno, in cui si parla del movimento del 1977 in Italia e delle lotte che ha scatenato. In modo simile, Herbert Marcuse osservò, nel contesto del mondo accademico americano, l'avanzata di vecchie modalità e nuove forme di controllo dello spettro politico, volte a perpetuare il capitalismo. Il suo libro *Counterrevolution and Revolt* (1972) aggiorna il problema ai due grandi blocchi della Guerra Fredda: «Il mondo occidentale ha ora raggiunto un nuovo stadio di sviluppo, la difesa del sistema capitalista richiede l'organizzazione di una controrivoluzione in patria e all'estero (...) La controrivoluzione è in gran parte preventiva e, nel mondo occidentale, interamente preventiva»¹¹.

La controrivoluzione viene offerta come un concetto spettrale che sembra essere cucito sulla nascita della rivoluzione. Se viene intesa come «letteralmente la rivoluzione al contrario»¹², implica perdersi nel prospettivismo. Pur non escludendo – quello che chiamerò – l'approccio antagonista proposto da Virno, non vale la pena perdere di vista il fatto che si tratterebbe sempre di una rivoluzione in corso contro una rivoluzione da fare o già fatta. Ciò che Virno coglie nel segno, tuttavia, è il fatto che la controrivoluzione cerca di generare un nuovo senso comune che va alla radice delle cose e opera metodologicamente. Il progetto di Paese controrivoluzionario è una rivoluzione in senso meccanico, un capovolgimento della ciclicità del tempo storico in questione e quindi un suo riavvio.

La controrivoluzione, nel contesto della Guerra Fredda, può essere meglio intesa come la persistenza del capitalismo stesso a non scomparire e quindi a tatuarsi sulla pelle, sulla struttura normativa codificata di una società. Virno e Marcuse concordano sulla controffensiva delle strategie neoconservatrici e di un progetto che attraversa tutti gli aspetti della vita: modi di produzione, modi di vita, relazioni sociali, pratiche culturali, gusti, costumi, stereotipi e profili funzionali alla struttura.

La controrivoluzione può anche essere letta come un «ethos conservatore» di fronte alla possibilità – per quanto remota – di un cambiamento¹³. Questa interpretazione può essere valida quanto l'approccio antagonista, ma in virtù dell'esperienza storica il concetto attualizza il suo contenuto. La lettura di Virno, invece, focalizza gli opposti in termini di ideologia e progetto di Paese. Anche il concetto di rivoluzione di Samuel P. Huntington: «un rapido, fondamentale e violento cambiamento interno nei valori e nei miti dominanti di una società, nelle sue istituzioni politiche, nella sua struttura sociale, nella sua leadership e nella sua politica e attività di governo»¹⁴. Virno rimane fedele al canone marxista del concetto. Huntington presenta la violenza e il linguaggio

¹¹ H. MARCUSE, *Counterrevolution and Revolt*, Beacon Press, Boston, 1972, pp. 1-2.

¹² P. VIRNO, *Do you remember counterrevolution?*, in P. Virno e M. Hardt (a cura di), *Radical Thought in Italy. A Potential Politics*, The University of Minnesota Press, Minneapolis, 1996, p. 241.

¹³ S. M. LIPSET, *Revolution and Counterrevolution: Change and Persistence in Social Structures*, Transaction Books, New Brunswick, 1988, p. 55. Inoltre, l'autore propone un parallelo tra gli Stati Uniti e il Canada nei loro processi di emancipazione: per quanto riguarda i primi, afferma che hanno avuto una rivoluzione il cui successo si è basato sulla ristretta influenza di altre tradizioni.

¹⁴ S. P. HUNTINGTON, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven, 1968, p. 264. Nella stessa ottica si colloca H. BERMAN, *Law and Revolution: The Formation of the Western Legal Tradition*, Harvard University Press, Cambridge, 1983, pp. 99-100.

simbolico del cambiamento stesso in opposizione all'ordine. F. A. von Hayek, nella sua teoria del diritto, pone l'accento sull'ordine costruito (*taxis*)¹⁵.

Dopotutto, la controrivoluzione è anche un concetto metastorico e può essere distaccata da questo approccio antagonista? La controrivoluzione, un concetto assai rilevante nella teoria politica contemporanea, è persino un concetto teologico secolarizzato¹⁶. Tuttavia, l'idea metastorica è vista nel pensare alle rivoluzioni come all'emergere di nuove forze nella storia in corso. Hannah Arendt, a questo proposito, mette sul tavolo due grandi paradigmi occidentali: la rivoluzione americana del 1776 e quella francese del 1789. Nel primo caso, l'autrice parla piuttosto di una controrivoluzione, poiché la nuova casta oligarchica che emerse e sostituì la corona inglese voleva mantenere l'ordine schiavista e coloniale¹⁷. Nel secondo caso, il passaggio dalla monarchia alla repubblica, è stato addirittura proposto il termine "antirivoluzione", con settori che, oltre a essere un'opposizione volta a restaurare l'Ancien Régime, svilupparono una concezione alternativa dell'ordine sociale e politico, vicina al dogmatismo clericale.

3. *Il Cile tra controrivoluzione e progetto paese: dei materiali per la costruzione di una storia concettuale*

All'epoca del governo Allende Gossens e della crisi economica e sociale che la "via cilena al socialismo" stava attraversando, nelle strade delle principali città cilene si sono formate brigate d'assalto. I principali protagonisti, il Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) e Patria y Libertad, si unirono, confrontandosi non più come concetti opposti, ma come la cronaca di un massacro annunciato. La loro rivoluzione contro la nostra, dunque, il *putsch* del 1973. Nel contesto stesso della Guerra Fredda, il Cile passò dall'essere un Paese in cui la sinistra vinse alle urne all'essere il fiammeggiante alleato del blocco guidato dagli Stati Uniti. Tuttavia, la complessità dell'apparato politico gestito dalla dittatura di Pinochet Ugarte motivò, in termini politici, lo sterminio di ogni dissidenza politica al regime, applicando, in primo luogo, la proscrizione di tutti i partiti pro-socialisti e comunisti, la limitazione dell'attività pubblica e delle associazioni. Inoltre, il regime applicò tattiche di guerra controsovversiva, come la delazione, la tortura e l'esilio, che cercavano di indebolire moralmente l'avversario. Questa strategia era sostenuta dalla Dottrina della Sicurezza Nazionale e come parte dell'Operazione Condor, che vedeva il comunismo come un agente esterno che minacciava la democrazia e che doveva essere combattuto. L'ideologia, invece, è stata influenzata sia dalla nascita di una destra legata alla figura

¹⁵ Si veda il Capitolo 2 della Parte Prima di F. A. HAYEK, *Law, Legislation and Liberty*, Routledge, New York, 1983.

¹⁶ C. SCHMITT, *Teología política. Cuatro capítulos sobre la doctrina de la soberanía*, Trotta, Madrid, 2009, p. 37. Ad esempio, Plinio Corrêa de Oliveira nel suo libro *Revolução e Contrarrevolução* (1959) descrive quest'ultima come una restaurazione della pace di Cristo nel suo regno, cioè come ordine inteso «la civiltà cristiana, austera e gerarchica, fundamentalmente sacrale, antiegalitaria e antiliberale» (P. CORRÊA DE OLIVEIRA, *Revolución y contrarrevolución*, Asociación Tradición y Acción por un Perú Mayor, Lima, 2005, p. 90).

¹⁷ H. ARENDT, *On Revolution*, Penguin Books, New York, 1990, p. 142.

del dittatore, sia dal rinnovamento ideologico della vecchia destra basato sul neoliberalismo. Spiccano le influenze del capitalismo democratico di Michael Novak e della partitocrazia del giurista filofranchista Gonzalo Fernández de la Mora.

Nel complesso, il regime autoritario ha sostenuto un progetto di Paese la cui carta di navigazione è stata stabilita nella Costituzione politica, in vigore dall'11 marzo 1981. Il testo è stato approvato in un referendum con il sostegno fittizio dei cittadini e in un processo elettorale pieno di irregolarità e supercontrollato l'11 settembre 1980. Il potere costituente, insomma, aveva un'origine barbarica. Da allora è stato integrato dalle varie leggi organiche costituzionali, dalle riforme plebiscitarie del 1989 e dal grande pacchetto di emendamenti concordati tra il potere esecutivo e il potere legislativo nel 2005. Fino al novembre 2019 non esisteva un meccanismo organico di abrogazione. La legge 21.200 del 23 dicembre dello stesso anno modificò il capitolo XV della Costituzione, precedentemente intitolato "Riforma della Costituzione" e ora intitolato "Riforma della Costituzione e procedura per la redazione di una nuova Costituzione della Repubblica".

Dietro questa breve storia del testo costituzionale ci sono i loro tentativi di sostituirlo. Eppure, durante e dopo la guerra fredda, la storia costituzionale dei Paesi latinoamericani si è assai ristretta. La Costituzione passò dall'essere l'apice dell'ideologia repubblicana a essere la scacchiera su cui si giocava il progetto del Paese tra due grandi blocchi ideologici: lo strano liberalismo teologico degli Stati Uniti e il cammino illuminato verso il comunismo sovietico. In effetti, questo potrebbe essere un rapido riassunto del disaccordo tra la leadership politica di Allende Gossens e l'interruzione della convivenza democratica con il pretesto di "restaurare" il Cile.

Nel 2023 sarà trascorso mezzo secolo dal *putsch* e, di conseguenza, è possibile affermare che, negli ultimi cinquant'anni, l'America Latina ha subito importanti trasformazioni a livello sociale, economico, culturale e, soprattutto, giuridico. Dall'impronta di regimi autoritari sviluppati a processi costituenti di successo. Non si tratta solo della globalizzazione e della terza ondata¹⁸, ma anche della ridefinizione geopolitica di fronte al nuovo millennio e del fantomatico riaffacciarsi dei problemi politici storici di ogni nazione.

Tuttavia, l'"esplosione sociale", ad avviso dell'attuale presidente Gabriel Boric Font, non è stata una rivoluzione anticapitalista. Seguendo questa linea, la dittatura militare-civile guidata da Pinochet Ugarte può essere pensata come una controrivoluzione, non nel senso che il programma di governo e l'agenda di Allende Gossens fossero una rivoluzione, ma nell'attuazione di un progetto che circonda l'idea di patria e che si riallaccia all'origine del Cile in quanto tale. Vale a dire, la pietra miliare della fondazione, non nell'atto in cui il territorio viene chiamato Cile, ad esempio nel poema epico *La Araucana* di Alonso de Ercilla y Zúñiga (1567), bensì nel momento in cui inizia a darsi un proprio governo e si stacca dall'autorità non riconosciuta né dallo Statuto di Bayonne (1808) né dalle Cortes di Cadice.

Nel discorso pronunciato in occasione del primo anniversario del colpo di Stato, Pinochet Ugarte dichiarò che «nessun altro evento politico della storia cilena (...) sarà

¹⁸ Il concetto si riferisce alla transizione di oltre 60 Paesi da un regime autoritario a una democrazia liberale. Per saperne di più in: S. P. HUNTINGTON, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman, 1991.

così importante per la nazione cilena come la gloriosa data dell'11 settembre»¹⁹, a scapito della “Prima Giunta di Governo” del 18 settembre 1810 o della creazione dello Stato *portaliano* nel 1830, che anche il dittatore considerava importante. D'altra parte, il progetto di Allende Gossens per il Paese si presenta come rivoluzionario, se si considera che cercava di cambiare la struttura socio-politica. Infatti, nella proposta di costituzione elaborata durante il suo mandato, il preambolo del capitolo IV “Doveri e diritti” stabiliva: «L'ordinamento giuridico, concepito per facilitare la costruzione del socialismo, sottolinea e garantisce i principi umanisti che riconoscono la dignità, la libertà, la pace, la proprietà personale e un ambiente favorevole allo sviluppo integrale della personalità in una società organizzata sulla base della giustizia e della solidarietà»²⁰. Pertanto, l'orizzonte socialista è un compito che rimane incompiuto nell'immaginario collettivo. Non si tratta però di un ideale abbandonato, ma i partiti politici che si sono riuniti nella coalizione di centro-sinistra nel periodo immediatamente successivo alla dittatura, la post-dittatura²¹, si sono allineati ai discorsi internazionali di unificazione post-tedesca.

La retorica del regime autoritario di Pinochet Ugarte era apertamente anticomunista e, oltre a fissare lo spettro politico a destra, cercava un cambiamento culturale, motivato soprattutto dal contesto globale delle definizioni politiche e dei progetti nazionali. Il volantino che vidi anni fa mostra la frattura irreparabile risultante dalla violenza di Stato e ci ricorda anche che il 1973 è una pietra miliare nella storia cilena in termini di degrado delle relazioni umane. L'”esplosione sociale” riscrive il trauma prima della storia. Questa è la sua narrazione: il volantino retroproietta un contropotere implacabile, destinato a mantenere le condizioni vitali e giuridiche di moltitudini che leggono criticamente la storia delle loro pratiche politiche al di là della democrazia liberale; il volantino sfigura la comprensione della storia recente del Cile. Anche se potrebbe avere ragione se la difesa di un cambiamento costituzionale organico fosse un escamotage controrivoluzionario. Sia, come ipotizza Arendt a proposito dell'indipendenza americana, con il consolidamento di una nuova élite dominante oppressiva ossia come difesa organizzata della Carta del 1980. Il processo costituente passa da una questione vincolante a un momento di consenso, l'energia del pre-politico, del pre-costituente non rimane più. È probabile che gli affetti e la violenza siano stati il catalizzatore di una resurrezione della classe politica e dell'emergere di una nuova sinistra che cerca di fare propri i simboli emersi dalle proteste nel quadro dell'”esplosione sociale”.

4. Conclusioni provvisorie: una ricerca in corso

Per concludere, è probabile che il rifiuto della prima proposta di nuova costituzione il 4 settembre 2022 non sia una congiuntura controrivoluzionaria. Sembra invece una prassi legata all'ordine costituito e al rifiuto di cambiare radicalmente la legge. In ogni

¹⁹ A. PINOCHET UGARTE, *El General Pinochet habla al país: 11 de septiembre de 1974*, Editora Nacional Gabriela Mistral, Santiago de Chile, 1974, p. 4.

²⁰ Constitución Política Chilena de 1973. Propuesta del Gobierno de la Unidad Popular, Sangría, Santiago de Chile, 2013, p. 14.

²¹ Cfr. N. RICHARD, *La insubordinación de los signos: cambio político, transformaciones culturales y poéticas de la crisis*, Cuarto Propio, Santiago de Chile, 1994.

caso, il progetto di Paese sviluppatista e nazionalista come asse della controrivoluzione scatenata dal *putsch* ritarda la fine della post-dittatura. Sembra difficile che una nuova costituzione possa sanare tutte le ferite. La stessa controrivoluzione, essendo stata violentemente eseguita, offre un ulteriore problema: i crimini contro l'umanità perpetrati dal regime e gli sforzi per ottenere una giustizia di transizione definitiva. Inoltre, l'impossibile memoria storica che si scontra con il ricordo del *pinochetismo* e l'inalienabile eredità autoritaria dei partiti politici cileni di destra. Forse il Cile non è mai uscito dalla Guerra Fredda e non sa come riabilitare quella controrivoluzione. La domanda è: come proseguirà il processo costituente, prospererà, ristagnerà, sarà *aut consilio aut ense*, cioè con la ragione o con la forza?

MARCO CARONE*

*Alle origini della Democrazia cristiana in Sicilia:
tra clandestinità e Liberazione (1941 – 1946)*

I. Premessa

Dall'inizio degli anni Settanta una variegata produzione storiografica si è ampiamente interessata alle molteplici esperienze locali che hanno caratterizzato la fase iniziale della Democrazia cristiana¹. Ciononostante, autorevoli studiosi come Francesco Malgeri ammonivano circa la tendenza di taluni studi a «sottovalutare o trascurare»² gli avvenimenti legati alla nascita della Dc in alcune realtà del Mezzogiorno. Tra queste ultime va annoverata la Sicilia che, più drasticamente, sconta l'assenza di una ricostruzione organica ed esaustiva delle dinamiche che hanno caratterizzato la genesi del partito cattolico nel periodo che va dall'ultima fase del regime fascista sino alla Liberazione dell'Isola.

Tale lacuna appare tanto più evidente laddove si osservi che la Sicilia occupata dagli alleati aveva rappresentato per la nascita Democrazia cristiana, non solo un

* Università degli Studi di Messina.

¹ Tra gli altri cfr. *La Democrazia cristiana dal fascismo al 18 aprile: movimento cattolico nel Veneto (1945-1948)*, in M. Isnenghi e S. Lanaro (a cura di) Marsilio, Padova 1978; M.R. ABBONDANZA, *Il partito della Dc a Salerno negli anni 1943-44*, in *Fascismo e Mezzogiorno*, Esi, Napoli 1978, pp. 715-745; P. BELLU, *Le origini della Democrazia cristiana in Sardegna, 1943-1944*, Sei, Torino 1996; P. BORZOMATI, *Chiesa, società, Democrazia cristiana a Caltanissetta dal 1943 al 1945*, Edizioni del Seminario, Caltanissetta 1984; C. BRIZZOLARI, *La rinascita della Dc in Liguria*, in F. Malgeri (a cura di), *Storia della Democrazia cristiana*, vol. II, *De Gasperi e l'età del centrismo (1948-1953)*, Roma 1987, pp. 401-404; F. FRESU, *La Democrazia cristiana in Sardegna: dalla caduta del fascismo all'autonomia regionale*, Ed. della Torre, Cagliari 1991; M. GIANNARINI, *Alle origini dell'egemonia democristiana a Brescia*, Fond. Civiltà bresciana, Brescia 1998; A. JODICE, *Il partito di De Gasperi a Napoli: gli anni della fondazione. 1943-1944*, Esi, Napoli 1995; C. MULE, *Democrazia cristiana in Calabria. 1943-1949. Il movimento democratico cristiano e le lotte contadine*, Cinque lune, Roma 1975; R. PROFETI, *Alle origini della Dc anconetana*, in O. Mercante, F. Latini, *Aspetti del movimento cattolico nell'Anconetano (1892-1945)*, Ancona 1972, pp. 213-262; G. TARONI, *L'impegno dei cattolici nella Dc ravennate. 1943-1953*, Ravenna 1982; A. VADAGNINI, *Cattolici e Dc nel Trentino dalla Resistenza alla liberazione*, in F. Malgeri (a cura di), *Storia della Democrazia cristiana*, vol. I, *Le origini della Dc: dalla Resistenza alla Repubblica (1943-1948)*, Cinque Lune, Roma 1987, pp. 535-572; R. P. VIOLI, *La formazione della Democrazia Cristiana a Napoli (agosto 1943 – gennaio 1944)*, ClioPress, Napoli 2004; M. TOSTI, *Le origini della Democrazia cristiana in Umbria. Organizzazione e orientamenti*, in B. Bocchini Camaiani e M. C. Giuntella (a cura di), *Cattolici, Chiesa, Resistenza nell'Italia centrale*, Il Mulino, Bologna 1997, pp. 217-244; V. ROBLES, *Le Chiese di Puglia dalla guerra alla prospettiva democratica*, in R. P. Violi (a cura di) *La Chiesa del Sud tra guerra e rinascita democratica*, Il Mulino, Bologna 1997, pp. 205-246.

²F. MALGERI, *L'Italia Democristiana, Uomini e idee nel cattolicesimo democratico nell'Italia repubblicana (1943-1993)*, Gangemi Editore, Roma 2005, p. 20.

primissimo laboratorio di ripresa del confronto democratico e di sperimentazione delle tecniche organizzative di partito, ma anche un fertile terreno in cui far germogliare nuovamente l'ideale autonomista e regionalista, di matrice popolare, bruscamente interrotto con l'avvento del fascismo.

Se esiste una linea di continuità tra il popolarismo sturziano del 1919 e la De gasperiana del 1943³ si deve indubabilmente a quegli ex-popolari siciliani che in gioventù si erano formati nella cultura del cattolicesimo democratico all'interno dell'Azione Cattolica⁴. Gli stessi che, dopo il lungo periodo di clandestinità durante il fascismo⁵, si erano ricongiunti nei giorni immediatamente successivi allo sbarco degli alleati.

Fuor di retorica, le memorie di Giuseppe Alessi⁶ offrono una descrizione vivida del comune sentimento che, sin dai quei primi giorni, li aveva uniti:

Eravamo pochi, pochissimi, ci conoscevamo appena: ma ci siamo riconosciuti subito, nel fiorire della speranza, nelle decisioni che apparvero, in modo singolare, omogenee dall'uno all'altro capo dell'Isola. Quando non esistevano ancora i «Comitati di liberazione» a Caltanissetta la prima città occupata – proprio la Democrazia Cristiana costituì un Comitato chiamando a parteciparvi uomini di tutte le tendenze politiche [...]. Cominciammo col parlare dell'Italia una, libera, indipendente, come nel primo risorgimento, rifiutando, anche come subordinata, le tesi federalista o, peggio, separatista, che affiorarono nelle prime riunioni. Su questo punto, a nostra iniziativa, il nostro Partito iniziò l'azione vigorosa in tutte le provincie, in tutti i ceti, rispetto a tutte le formazioni politiche e nelle relazioni con le Potenze occupanti, facendosi determinatore di quel che più tardi divenne pensiero comune, ma che allora fu solo – dico soltanto – nostro⁷.

Giuseppe Alessi è solo uno di quei “pochi che si erano riconosciuti subito”, insieme a Bernardo Mattarella⁸ e Salvatore Aldisio⁹, principali propulsori del partito e propugnatori delle “*Idee ricostruttive della Democrazia cristiana*” in Sicilia, ma anche altri protagonisti di quell'impresa, probabilmente meno conosciuti, che avevano

³ Come osserva Gabriella Fanello Marcucci a differenza degli altri partiti tradizionali non esiste una data precisa di fondazione per la Democrazia cristiana. Si assume il '43 come data di riferimento perché il partito esce fuori dalla clandestinità e cominciano a costituirsi le prime sezioni di partito, a tal proposito vedi G. FANELLO MARCUCCI, *Alle origini della Democrazia Cristiana 1929-1944*, Morcelliana, Brescia 1982, p. 10.

⁴ M. CASELLA, *L'azione Cattolica nell'Italia contemporanea (1919-1969)*, Editrice A.V.E., Roma 1992.

⁵ R. MORO, *La formazione della classe dirigente cattolica, (1929-1937)*, Il Mulino, Bologna 1982; F. MAZZEI, *Cattolici di opposizione negli anni del fascismo, Alcide De Gasperi e Stefano Jacini tra politica e cultura (1923-1943)*, Edizioni Studium, Roma 2020, p. 270.

⁶ Sulla figura di Giuseppe Alessi vedi G. ALESSI, *Il senso di una vita, intervista inedita sugli anni giovanili*, Edizioni Lussografia 2018.

⁷ *Sicilia Dc 1943-1953*, numero unico edito dalla Spes regionale in occasione del IV Congresso Regionale del Partito, L. Corrao, M. D'Acquisto e F. Tuttobene (a cura di), Biblioteca Regionale, Palermo 1954.

⁸ Per un profilo biografico dettagliato cfr. G. BOLIGNANI, *Bernardo Mattarella. Biografia politica di un cattolico siciliano*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2001.

⁹ Cfr. G. FAZIO, *Salvatore Aldisio leader della democrazia cristiana in Sicilia*, in P. Borzomati (a cura di), *Chiesa e società a Caltanissetta all'indomani della Seconda guerra mondiale*, Ed. del Seminario, Caltanissetta, pp. 271-303.

dimostrato altrettanta operosità e nobiltà di intenti sin dai tempi delle riunioni clandestine avvenute tra Roma e Palermo.

2. *Durante la clandestinità*

In un'informativa della polizia fascista del 18 settembre 1941 si legge:

da un po' di tempo si agita in modo inconsueto, riceve gente e si incontra con i compari del Ppi¹⁰

Ci si riferiva ad Alcide De Gasperi, figura che il gruppo degli ex-popolari aveva ancora una volta riconosciuto come fulcro sul quale impernare ogni proposito di ripresa politica¹¹.

L'attività clandestina della futura Dc, dunque, aveva inizio sin dal 1941 con alcune riunioni domestiche che si tenevano a cadenza regolare presso l'abitazione romana di Giuseppe Spataro in via Cola di Rienzo¹².

Va rilevato che – superate le prime ritrosie in merito al progetto di ricostituzione di un partito che ricalcasse eccessivamente nella sua composizione e nella sua ispirazione la passata esperienza popolare – nella primigenia visione degasperiana c'era la chiara volontà di costruire un «ponte tra due generazioni»¹³ e cioè, quella dei più anziani ex-popolari, tra cui Mattarella, Aldisio, Alessi, Scelba, Pecoraro, e quella dei giovani cresciuti in seno alle organizzazioni della Fuci e del Movimento Laureati sotto la guida di Mons. Montini, quindi i vari La Pira, Moro, Andreotti, Taviani.

Sebbene sia pacificamente riconosciuto il considerevole contributo di questi ultimi nel far riacquistare verginità e linfa nuova ai cattolici democratici – troppo spesso associati alla controversa e ingombrante eredità che aveva lasciato l'esperienza popolare – la volontà più ferma di rifondare il partito di ispirazione cristiana è da attribuire agli ex-popolari e, in particolar modo, a quella pattuglia di popolari siciliani di sicura fede sturziana poc'anzi menzionati.

Era lo stesso Spataro ad affermare, nell'ambito di quelle riunioni, che:

La prima copia [delle linee di ricostruzione della Democrazia cristiana, prima piattaforma programmatica del partito] fu data a Bernardo Mattarella incaricato di rappresentare la Commissione centrale della Democrazia cristiana in Sicilia, dove avrebbe provveduto egli stesso alla stampa¹⁴.

A ciò si aggiunga che nel frattempo, a Palermo, nella casa dell'ex deputato Giovanni Baviera, si riunivano antifascisti di tutte le tendenze politiche. Alle

¹⁰ F. MAZZEI, *Cattolici di opposizione negli anni del fascismo, Alcide De Gasperi e Stefano Jacini tra politica e cultura (1923-1943)*, Edizioni Studium, Roma 2020, p. 270.

¹¹ G. ANDREOTTI, *De Gasperi e il suo tempo*, Mondadori, Milano 1974, p. 536.

¹² Sulle riunioni clandestine di casa Spataro vedi G. FANELLO MARCUCCI, *Alle origini della Democrazia Cristiana 1929-1944*, cit., p. 8, 37, 38, 40; G. SPATARO, *I democratici cristiani dalla dittatura alla Repubblica*, Mondadori Roma 1968, p. 200-201.

¹³ Espressione utilizzata da Demofilo [Alcide De Gasperi] ne «Il Popolo», n. 4, 12 dicembre 1943 <http://digital.sturzo.it/periodici/Il%20Popolo>.

¹⁴ G. SPATARO, *I democratici cristiani dalla dittatura alla Repubblica*, cit. p. 201.

riunioni¹⁵ del “Circolo dello Scopone”, così soprannominate per via del fatto che la copertura era costituita dalle partite a carte giocate dai convenuti, partecipavano anche lo stesso Mattarella, Pasquale Cortese e talvolta anche Aldisio il quale avrebbe affermato che:

sin dal 1941 aveva avvicinato parecchi uomini politici siciliani, nell'intento di creare accanto alla concentrazione antifascista un fronte unico siciliano a carattere autonomista¹⁶.

Ad ogni modo, gli incontri clandestini si interrompevano tra l'11 e il 14 maggio del 1943. In quel frangente Mattarella informava gli amici romani dell'incalzare degli eventi bellici in Sicilia e delle minacce all'unità nazionale rappresentate dal nascente movimento separatista.

A luglio, con lo sbarco degli anglo-americani nell'Isola e la devastazione che la guerra lasciava dietro di sé, iniziavano serie difficoltà nelle comunicazioni tra le diverse regioni meridionali, circostanza che aveva impedito, fino all'estate del 1944, l'avvio di un lavoro organizzativo e programmatico in sintonia con le direttive romane. Come evidenziato da Totaro, nelle aree meridionali la Dc, quale partito che cominciava a diffondersi per l'impegno dei vecchi militanti del Ppi, nasceva attorno a «un'idea piuttosto vaga di partito cattolico», essendo più che altro «motivato da interessi e valori spesso non immediatamente politici, e piuttosto spiccatamente sociali in senso lato» e probabilmente di natura strettamente pratica, se non addirittura emergenziale¹⁷.

3. *Dallo sbarco degli alleati alla Liberazione dell'isola*

La Democrazia cristiana in Sicilia era nata, dunque, sulla base di presupposti sostanzialmente diversi rispetto al resto della penisola. Anzitutto, basti riflettere sulla circostanza che i popolari, nel periodo immediatamente successivo allo sbarco, avevano usufruito soltanto marginalmente del sostegno degli apparati ecclesiastici. Di fatti all'episcopato e all'Azione cattolica non piaceva l'impostazione laica data al partito dal gruppo che faceva capo ad Aldisio, Alessi e Mattarella, né sembravano gradire il rapporto di collaborazione instaurato con altre forze politiche quali repubblicani, socialisti e comunisti¹⁸. Prova ne è che tutte le volte che gli alleati si

¹⁵ Cfr. S. DI MATTEO, *Anni roventi. La Sicilia dal 1943 al 1947*, Palermo 1967, pp. 35-36; S. ATTANASIO, *Sicilia senza Italia, luglio-agosto 1943*, Milano 1976, p. 184; F. RENDA, *Storia della Sicilia III*, Palermo 1987, pp. 35, 38-39; A.M. CITTADINI CIPRÌ, *Il Comitato di Liberazione Nazionale in Sicilia*, Palermo 1984, p. 9; G. BOLIGNANI, *Bernardo Mattarella. Biografia politica di un cattolico siciliano*, cit., p.147.

¹⁶ *Sicilia Dc 1943-1953*, cit. 24.

¹⁷ F. MALGERI, *L'Italia Democristiana, Uomini e idee nel cattolicesimo democratico nell'Italia repubblicana (1943-1993)*, cit. p.23

¹⁸ «Considerato che le peggiorate condizioni del mercato alimentare e la insufficienza dei servizi di P.S. che incidono enormemente sulle vite, sui beni e sulla tranquillità dei cittadini, impongono senza indugio, che tutte le forze sane ed operanti del paese, senza distinzione di partiti, si uniscano in unico blocco per concordare ed attuare le misure dirette a debellare tutti i fattori dell'attuale grave disagio» questo è il contenuto del verbale di una riunione tenutasi presso la Camera di Commercio di Palermo il 12 aprile 1944 alla presenza di tutti i rappresentanti dei partiti politici tra i quali chiaramente vi era la compagine democristiana in AS, Pa, Prefettura, Gabinetto (1941-1945), b. 650, *Attività e movimenti politici non*

erano rivolti alla Chiesa per avere indicazioni sugli uomini politici da collocare presso le prefetture defascistizzate, quest'ultima aveva indirizzato gli alleati verso figure lontane dall'esperienza popolare sturziana¹⁹.

Lo stesso Luigi Sturzo, ancora esule negli Stati Uniti, mostrava piena consapevolezza della situazione e non nascondeva la sua insoddisfazione verso certe nomine. Si chiedeva, infatti, se in Sicilia fossero scomparse personalità capaci di assumere incarichi di vertice: ex-popolari e organizzatori di cooperative, ex-sindaci «gente per bene, validi amministratori, di sentimenti generosi e di condotta onesta»²⁰.

Il nascente partito della Dc, dunque, estromesso dalle nomine politiche degli alleati e scarsamente considerato dal mondo ecclesiastico, iniziava a riunirsi principalmente allo scopo di far fronte alle deficienze alimentari e allo stato di indigenza in cui era piombata l'Isola a causa della guerra.

Tale situazione risulta puntualmente registrata dalla documentazione prodotta dai vari Gabinetti di Prefettura siciliani. Gli ordini del giorno presenti nei verbali delle prime riunioni della Dc siciliana erano i seguenti:

«nomina commissione per concretare le provvidenze per il ricovero dei bambini abbandonati», «raccolta fondi per gli istituti di educazione minorile», «contestazione al prezzo unico del grano» e «al rialzo dei prezzi dei beni di prima necessità». E ancora, sollecitare affinché «gli alleati mantengano le promesse circa l'invio di viveri ed indumenti alla popolazione»²¹.

Sullo sfondo, va ricordato, vi era inoltre la battaglia che i democristiani portavano avanti contro i separatisti²².

soversivi (Informativa della Questura al Prefetto di Palermo, 13-04-1944); «La situazione, quale si è andata creando, soprattutto per le difficoltà alimentari, è quanto mai grave e delicata, principalmente per il disorientamento delle masse, che diseducate da venti anni di forzata inettitudine politica hanno perduto ogni attitudine critica [...]. Si impone quindi l'urgenza che ai partiti sia consentita anche una limitata attività ed un'opera di educazione e di orientamento delle masse», questo è, invece, il contenuto di una lettera che, primo dicembre 1943, Bernardo Mattarella inviava al Prefetto di Palermo Musotto e a entrambi i Superiori addetti agli Affari Civili per la Sicilia, in AS, Pa, Prefettura, Gabinetto (1941-1945), b. 650, *Attività e movimenti politici non sovversivi* (lettera di B. Mattarella al Prefetto di Palermo e ai Superiori addetti agli Affari Civili per la Sicilia, 16-12-1943).

¹⁹ Arcangelo Cammarata alla prefettura di Caltanissetta, Giovanni D'Antoni a Trapani e Francesco Musotto a Palermo sono solo alcuni esempi di nomine prefettizie avallate dalla Chiesa ma che non erano direttamente riconducibili all'esperienza del populismo sturziano. Per una ricostruzione di questi avvenimenti vedi L. CAMINITI, *Prefetti e classe dirigente nel "Regno del Sud" 1943-1945*, Franco Angeli, Milano 1967.

²⁰ Sul punto vedi V. DE MARCO, *Sturzo e la Sicilia nel secondo dopoguerra (1943-1959)*, Società Editrice Internazionale, Torino 1996, p. 23.

²¹ Si fa riferimento a tutta una serie di informative della Questura al Prefetto di Palermo e ai vertici dell'Amgot in cui vengono riportati dettagliatamente gli ordini del giorno e il contenuto delle relazioni durante le riunioni della Dc palermitana in AS, Pa, Prefettura, Gabinetto (1941-1945), b. 650, "*Attività e movimenti politici non sovversivi*".

²² «L'assemblea ha quindi rivolto parole di biasimo all'indirizzo dei produttori, ritenuti di idee separatiste, che, con la loro sete di ingordigia, affamano il popolo allo scopo di creare altri disordini. Solleciti provvedimenti per la normalizzazione del mercato, non esclusa la sostituzione dei funzionari con persone di dovuta competenza» in AS, Pa, Prefettura, Gabinetto (1941-1945), b. 650, "*Attività e movimenti politici non sovversivi*" (Informativa della Questura al Prefetto di Palermo e all'Alto Commissario per la Sicilia, Signor Colonnello Snook, 26-10-1944 in merito a una riunione svoltasi nella sede Dc palermitana di via Dante, 53).

È importante dare risalto a tali questioni, in quanto, in ragione della loro estrema urgenza, avevano impresso una straordinaria spinta propulsiva alla nascita del partito e alla proliferazione delle sedi su tutto il territorio siciliano. Si pensi che, già dal 5 novembre del 1943²³, veniva costituita a Palermo, in via Dante, al civico 53, la prima sede della Dc siciliana e, con tutta probabilità, la prima a livello nazionale. A Messina, la prima sezione veniva costituita il 21 novembre²⁴, sempre per volere di popolari sturziani come Attilio Salvatore e Giuseppe Romano; a Catania, subito dopo, grazie all'impegno di Carmelo Caristia²⁵, anch'egli stretto collaboratore di Sturzo nell'immediato dopoguerra. Tutto ciò avveniva nonostante il divieto di esercizio delle libertà politiche disposto da comando militare angloamericano²⁶.

Questi sono solo alcuni degli esempi più significativi utili a dare l'idea della notevole rapidità con la quale il partito si espanse in tutta la Sicilia.

A fine marzo del 1944 la macchina organizzativa del partito lavorava incessantemente e capillarmente su tutte le province siciliane. Da una lettera di Aldisio a Sturzo si evince il costante l'impegno profuso in quei mesi da parte dei popolari rimasti devoti al prete calatino:

A Messina lavora bene Attilio Salvatore, a Catania Petrucelli Rettore di quella Università, Caristia e la Ferlita ed altri. A Siracusa il professore Agnello, stimatissimo, attualmente provveditore agli studi e docente all'Università di Catania. A Ragusa L'avvocato Salvatore Migliorà, il professore Salvatore Florida e l'avvocato Emanuele Guerreri e moltissimi altri; a Caltanissetta L'avvocato Alessi; l'avvocato Spataro, l'ing. Averna Gaetano e tanti altri; ad Agrigento l'avv. Scifo, Sammartino, Bellia ed altri ancora [...]. Da Trapani si occupa bene Mattarella assistito da uno stato maggiore di giovani, ad Enna Prof. Giuseppe Tantesi con un magnifico stuolo di giovani professionisti. A Palermo Mattarella, il dott., Pasquale Artese, il dott. Antonio Pecoraro e moltissimi altri. [...].

Ti attendiamo con trepidazione, con orgoglio, con ansia²⁷.

Se a ciò si associa la circostanza che proprio in Sicilia si organizzava il I Congresso nazionale del partito, tenutosi nella casa nissena di Giuseppe Alessi il 16 dicembre 1943, la rinascita della Dc nell'Isola può, a buon diritto, essere considerata non soltanto un semplice antecedente logico e cronologico, ma anche il vero e proprio volano della ricostruzione del partito nel resto del Mezzogiorno d'Italia.

²³ AS, Pa, Palermo, Prefettura, Gabinetto (1941-1945), b. 650, Attività e movimenti politici non sovversivi (informativa della Questura al Prefetto di Palermo, 5-11-1943).

²⁴ La copia del verbale dell'atto costitutivo della prima sede messinese della Dc è pubblicata in N. GIGANTE, *Noi siamo la giovinezza*, Edas, Messina 1994, p. 226.

²⁵ vedi voce in *DSMC* in Italia, A/L G. Campanini, F. Traniello, (a cura di) Marietti, Roma 1984, p. 186.

²⁶ «Il popolo italiano in Sicilia è da ora in avanti autorizzato a partecipare a ad attività politiche che non siano fasciste [...] sono pertanto consentite le assemblee pacifiche e le riunioni dei comitati politici [...]» in AS, Pa, Prefettura, Gabinetto (1941-1945), b. 650, *Attività e movimenti politici non sovversivi* (Ordinanza di Charles Poletti, 10-1-1944).

²⁷ Archivio Luigi Sturzo, Istituto "L. Sturzo", Roma, "Corrispondenza 1940-1946" (bozza di lettera da S. Aldisio e L. Sturzo, 31 marzo 1944).

4. *Verso la Repubblica*

Dal dibattito che si era sviluppato al Convegno di Caltanissetta emergeva chiaramente il tenore delle scelte cui erano chiamati i primi democratici cristiani siciliani. Oltre alla battaglia antiseperatista e alla collaborazione con le altre forze politiche cui si è già fatto cenno, vi era la richiesta di un Alto Commissario per la Sicilia e la questione autonomista.

Senza scendere nel merito delle note vicende è sufficiente rammentare che tali questioni si erano, ancora una volta, risolte in un senso favorevole alla linea dettata dagli ex-popolari.

Evidentemente tutto ciò non era passato inosservato agli occhi di De Gasperi, di Spataro, di Gronchi e degli altri leader della Dc nazionale. Dopo il I Congresso interregionale di Bari del 27 gennaio 1944, in cui la Dc siciliana aveva ripreso un primo lavoro di coordinamento e di indirizzo con le altre regioni, al I Consiglio Nazionale del 31 luglio erano stati nominati i siciliani Mario Scelba come Vicesegretario del partito e Salvatore Aldisio quale membro della Direzione centrale assieme a Cassiani, Grandi e Spataro²⁸.

Da quel momento in avanti l'impegno dei popolari, e più in generale dei democristiani siciliani, sarebbe stato in gran parte dedicato alla questione istituzionale. E difatti il referendum del 2 giugno 1946 avrebbe decretato il loro ennesimo successo. È Mattarella, già eletto all'Assemblea Costituente, a ricordarlo a Sturzo:

l'affermazione nostra è stata notevole in Sicilia dove abbiamo avuto 18 deputati su 56 [...] il successo è stato notevole specie se si mette in raffronto alla nostra modesta posizione del passato²⁹.

Si tratta di certo di un'affermazione elettorale che, al netto dell'enfasi posta da Bernardo Mattarella, risulta notevole, non tanto in termini relativi – atteso che la Dc in Sicilia aveva conquistato il maggior numero di seggi rispetto a tutti gli altri partiti in lizza non diversamente da ciò che era accaduto in quasi tutte le altre regioni d'Italia³⁰ – quanto in termini assoluti. Difatti la Dc siciliana, a livello nazionale, si era collocata subito dopo il Veneto e la Lombardia, storiche roccaforti delle Leghe Bianche.

Lì il partito di De Gasperi aveva ottenuto rispettivamente il 54% e il 43% dei seggi disponibili, quozienti nient'affatto lontani dal 40% dei seggi conseguiti dai democristiani siciliani. Un risultato che andrebbe letto anche alla luce della complessità dello scenario politico siciliano, il quale era conteso da forze politiche in numero maggiore e, alle volte, più competitive rispetto a quelle presenti nelle altre

²⁸ *Atti e Documenti della Democrazia Cristiana 1943-1959* (a cura di) F. Salvi, A. Damilano, Edizioni Cinque Lune, Roma 1959, p. 52.

²⁹ Archivio Luigi Sturzo, Istituto "L. Sturzo", Roma, "Corrispondenza 1940-1946" (lettera di B. Mattarella a L. Sturzo, 29 giugno 1946).

³⁰ Fanno eccezione Emilia-Romagna e Toscana, regioni in cui avevano avuto la meglio le sinistre.

regioni³¹. Se, infatti, si considerano liste elettorali come “Concentrazione Democratica Repubblicana” di Ugo La Malfa, il “Movimento Indipendentista Siciliano” di Finocchiaro Aprile e altre liste indipendentiste quali “Partito Indipendentista Siciliano del Lavoro” – ove, peraltro, si erano candidate personalità del calibro di Santi Romano ed Ettore Lombardo Pellegrino – è possibile registrare una notevole parcellizzazione del voto siciliano per l’Assemblea costituente. Fattore che, congiuntamente alle già richiamate difficoltà che affliggevano l’Isola sin dallo sbarco degli alleati, avevano reso quella campagna elettorale, per la Democrazia cristiana, particolarmente avvincente e complessa e, ancora, meritevole di essere ulteriormente approfondita.

³¹ I dati elettorali delle votazioni del 2 giugno 1946 sono estrapolati da <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=A&dtel=02/06/1946&tpa=I&tpe=I&lev0=0&levsut0=0&lev1=29&levsut1=1&nel=29&es0=S&es1=S&ms=S&ne2=0>. Va comunque precisato che esistono collegi aventi un numero maggiore di liste. In quello di Roma-Viterbo-Frosinone-Latina, ad esempio, possono contarsi ben 27 liste, molte di più rispetto alle 13 presentate in Sicilia. Tuttavia, almeno 10 di queste non superano, o superano appena, i 2000 suffragi.

EMANUELE DI MURO*
Randolfo Pacciardi e la riforma presidenziale.
Il movimento Unione Democratica per una Nuova Repubblica

1. Introduzione

Più che grandi uomini servono ottimi regimi. Così scriveva Randolfo Pacciardi commemorando la figura di Charles De Gaulle quale padre della Repubblica francese sottratta all'egemonia dei partiti¹. Partendo da questa frase l'intervento è volto a riprendere la figura di Pacciardi e del suo movimento politico Unione Democratica per una Nuova Repubblica (UDNR). La lezione politica di Giuseppe Maranini che introdusse nell'analisi politologica la partitocrazia e crisi della repubblica fu alla base del movimento del politico maremmano che raccolto attorno a sé esponenti politici di varia estrazione ideologica proponeva una formula per la stabilità dei governi e della democrazia italiana. Pacciardi contestava lo strapotere delle direzioni dei partiti a danno della discussione parlamentare, deprecava il balletto di parlamentari che erano legati alle correnti interne dei partiti a danno del confronto democratico. Presentatosi con il simbolo di una primula stilizzata con i petali tricolori, il nuovo movimento vedeva tra i suoi firmatari personalità di spicco che criticavano le drammatiche crisi di governo tra il 1960 -1964: tra gli altri, dai generali Raffaele Cadorna e Giuseppe Mancinelli, Giuseppe Caronia, i giornalisti Tomaso Smith, Mario Vinciguerra e il post-fascista Giano Accame, l'ambasciatore Alberto Rossi Longhi, l'ex-socialista Ivan Matteo Lombardo, Alfredo Morea e Salvatore Sanfilippo. Attraverso le pagine dei "Quaderni" dell'UDNR e dei periodici "La Folla" e "Nuova Repubblica" il movimento mirava a ristabilire il rapporto di fiducia tra popolo e potere, realizzata attraverso una repubblica forte, un governo efficiente che si esprimeva mediante un sistema maggioritario e l'elezione diretta del Presidente della Repubblica. Il tentativo di radicarsi nella società portò anche alla creazione di circoli giovanili, noti con il nome di Primula goliardica. La tradizione del presidenzialismo mazziniano ebbe notevole influsso sulla proposta di Pacciardi. Un modello che spesso viene tacciato di autoritarismo e vicinanza a modelli dittatoriali, ma che in realtà può consentire governabilità e stabilità nel rispetto dell'alternanza. In ciò l'eredità di Pacciardi non può che essere un punto di partenza per una seria discussione politica ed istituzionale sul presidenzialismo in Italia.

* Università degli Studi del Molise.

¹ R. PACCIARDI, *Protagonisti grandi e piccoli. Studi, incontri, ricordi*, Barulli, Roma 1972, pp. 71-78.

2. Breve profilo biografico

Politico grossetano nacque a Giuncarico, Grosseto, il 1° gennaio 1899 e morì a Roma il 14 aprile 1991, fu anche giornalista. Il giovane Pacciardi fu influenzato dalle prime manifestazioni organizzate dal Partito Repubblicano, per cogliere l'occasione e realizzare l'Europa dei Popoli, sognata da Giuseppe Mazzini². Interventista, sebbene non in età da coscritto, nel 1915 provò ad arruolarsi sotto false generalità. Il contributo alla Patria riuscì a darlo quando toccò ai "ragazzi" del '1899.

Secondo la testimonianza³ del colonnello Dino Capelli, all'epoca capitano dell'8^a compagnia del XXXIV battaglione dell'8° reggimento bersaglieri, la carriera militare del sottotenente Pacciardi iniziò verso la fine del 1917. Dopo un breve periodo presso l'11° bersaglieri, dove aveva vissuto l'esperienza di Caporetto, venne trasferito al Grande Ottavo. I complementi, infatti, arrivarono tra il 20 e 21 dicembre⁴. Il colonnello descrisse il giovane sottotenente come un ufficiale di corporatura snella e molto alto, ma sembrava non troppo bersaglieresca. Ciò nonostante fece buona impressione. In pochi giorni conquistò la stima generale e l'amore ed il rispetto dei Bersaglieri, essendo affabile e comunicativo. Le sue ottime qualità morali e militari vennero subito avvertite dal comandante del battaglione, e così dopo pochi mesi lo nominò suo Aiutante Maggiore. Non passò tanto tempo finché lo notò anche il comandante del reggimento che lo impiegò in più importanti compiti riservati ed operativi. Durante la guerra emersero le qualità di *leadership* di Pacciardi, che riorganizzò la truppa alle sue dipendenze e contribuì a fermare l'avanzata nemica. Queste azioni gli valsero il primo riconoscimento al Valor militare, una medaglia d'argento, ne seguirono altre⁵.

Nel dopoguerra fondò il movimento antifascista Italia Libera⁶ di cui fu segretario fino alla soppressione del 1925. L'opposizione al fascismo che raccoglieva tutti i partiti dell'Aventino, vedeva in Italia Libera uno strumento utile per proseguire la lotta, sia in campo legale, ma anche in un'eventuale insurrezione armata. A consolidare l'appoggio dei partiti vi fu anche la massoneria, che per alcuni aspetti, sarà parte anche della vita di Pacciardi. Questo attivismo venne intercettato dalla repressione fascista, costringendo Italia Libera a rifugiarsi in attività segrete.

Mentre il movimento nelle sue anime legalitarie e insurrezionali si preparava alla lotta anche armata contro il fascismo, Pacciardi, in linea con la dottrina repubblicana, portava già nei primi anni venti nel dibattito politico la necessità di affrontare il problema costituzionale, in quanto lo statuto aveva permesso al Re di offrire a Mussolini la guida del governo. Dal lato fascista, questo attivismo di Italia Libera era un sintomo antimonarchico, propagandato dagli ambienti repubblicani che controllavano l'associazione. Una campagna di stampa e le reazioni fasciste contro

² P. PALMA, *Randolfo Pacciardi. Il profilo dell'ultimo mazziniano*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ) 2012, p.13.

³ Archivio Storico della Camera dei Deputati (ASCD), fondo Pacciardi, b. 34, fasc. 20.

⁴ Archivio Ufficio Storico Stato maggiore Esercito, (AUSSME), Diario Storico 8° Reggimento bersaglieri 1° dicembre 1917-31 marzo 1919.

⁵ Cfr. E. DI MURO, *Randolfo Pacciardi. Il sogno di una Nuova repubblica italiana*, Roma, Edizioni Efestò, 2022, pp. 22-26.

⁶ L. ZANI, *Italia Libera. Il primo movimento antifascista clandestino 1923-25*, Laterza, Roma-Bari, 1975.

Italia Libera, rea di essere repubblicana e sovversiva, portarono il movimento alla soppressione.

Costretto all'esilio, si rifugiò tra Svizzera e Francia, da dove manteneva i contatti con i repubblicani italiani e i partiti della concentrazione antifascista⁷.

Allo scoppio del conflitto civile spagnolo, uno dei principali esponenti della concentrazione antifascista, Carlo Rosselli, propose di sostenere la repubblica attraverso la formazione di una colonna militare italiana, prevalentemente anarchica. Infatti, l'idea dell'esponente di Giustizia e Libertà era di combattere sul campo il fascismo. L'invito di Rosselli fu esteso anche a Randolpho Pacciardi in esilio a Lugano alla guida di quella che il capo della polizia italiana chiamò la Centrale di Lugano. Invece, Pacciardi riteneva che l'intervento antifascista dovesse essere coordinato, unitario e ben organizzato. Perciò, ai primi di settembre del 1936, si recò con Luigi Longo in Spagna. Lo scopo del viaggio era di trattare con il governo repubblicano la costituzione di una legione italiana. L'attività in Spagna è raccontata dallo stesso Pacciardi in una autobiografia dal titolo: *Il battaglione Garibaldi*⁸, redatto subito dopo la sua esperienza.

La guerra civile spagnola condizionò poi il rapporto di Pacciardi con i comunisti. L'evento che determinò questo approccio negativo, da quel momento fino alla fine dei suoi giorni, fu quando venne chiesto al battaglione Garibaldi di recarsi in Catalogna per sedare dei tumulti causati da anarchici. La crisi con i comunisti era dovuta anche alla crescente influenza delle brigate monocolori che volevano ottenere il monopolio della lotta antifascista⁹.

Lo scoppio della Seconda Guerra Mondiale e l'invasione tedesca della Francia costrinsero Pacciardi a riparare oltre Atlantico, qui cercò di organizzare una Legione Italiana per combattere a fianco degli alleati, ma invano. La Legione per Pacciardi sarebbe stata un fatto spontaneo italiano e non sarebbe stato uno strumento americano. Egli riteneva che la Legione e i suoi partecipanti, non compromessi con il fascismo o la monarchia, avrebbero proseguito la lotta al fascismo internazionale.

Per buona parte del 1942 tenne varie conferenze in giro per gli Stati Uniti perorando la causa della legione, ma la sua proposta fu fermata dal Dipartimento di Stato a principio del 1943, con il timore che quel contributo avesse potuto condizionare il principio di resa incondizionata. Finalmente rientrò in Italia, era il 1944. Iniziava così la sua lotta per la repubblica.¹⁰

Membro della costituente, divenne Ministro della Difesa negli anni della ricostruzione e del posizionamento italiano nell'area atlantica. Sempre scettico nei confronti del PCI, all'inizio degli anni sessanta, in opposizione alla maggioranza del PRI, guidata da La Malfa, si oppose all'esperimento del centrosinistra. Fu proprio durante le trattative del primo governo Moro che Pacciardi si staccò dal Partito Repubblicano e fondò un nuovo movimento politico.

⁷ P. PALMA, *Una bomba per il duce. La centrale antifascista di Pacciardi a Lugano (1927-1933)*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003.

⁸ R. PACCIARDI, *Battaglione Garibaldi*, La Lanterna, Roma, 1945².

⁹ Cfr. E. DI MURO, *Randolfo Pacciardi. op. cit.*, pp. 67-69.

¹⁰ R. PACCIARDI, *Protagonisti grandi e piccoli. op. cit.*, pp. 74-83.

3. *L'Unione Democratica per una Nuova Repubblica (UDNR)*

Le drammatiche crisi di governo tra il 1960 -1964 spinsero Pacciardi a proporre una riforma costituzionale¹¹. In quel periodo come l'Italia, anche la Francia era stata soggetta a crisi parlamentari continue. Per ovviare al problema il generale Charles De Gaulle, già capo della resistenza francese, aveva presentato un progetto di costituzione che avrebbe dato alla Francia un nuovo sistema, stava per nascere la V Repubblica Francese. Questa esperienza venne considerata da Pacciardi come un momento per portare anche in Italia la questione di riforma istituzionale, già accennata nel suo discorso al congresso del PRI del 1958. Pacciardi elogiava anche la concezione economica del generale, vedendola, anche se inconsapevolmente, all'interno di ispirazione mazziniana. Tuttavia, egli riteneva che il modello di De Gaulle non fosse autoritario, ma funzionale, infatti dalla V Repubblica in poi la Francia aveva una repubblica fondata sulla sovranità popolare e non sulla sovranità dei partiti: elezione popolare del capo dello stato e controllo del popolo attraverso referendum¹². La solidarietà e l'ammirazione di Pacciardi per De Gaulle era ben documentata e aveva come scopo quella di aprire il dibattito anche in Italia per portare il sistema democratico alla governabilità, non più soggetto alle manovre delle direzioni dei partiti¹³. Durante quel periodo si iniziava già a parlare di partitocrazia e crisi della repubblica, dovuta al balletto di parlamentari che erano legati alle correnti interne dei partiti. Egli contestava lo strapotere delle direzioni dei partiti a danno della discussione parlamentare.

Pacciardi era molto critico nell'apertura a sinistra della DC e cercò in ogni modo di ostacolare la nascita del primo governo di centrosinistra. In quell'estate incerta del 1963 in bilico tra centrismo spostato a sinistra e centrosinistra, Pacciardi e i suoi sostenitori, non solo gli aderenti alla corrente "Difesa Repubblicana", corrente nata in seno al PRI, cercarono di organizzare la propria linea politica. Nei vari ambienti politici romani, contrari all'apertura al PSI e al centrosinistra, si stavano celebrando incontri volti alla costituzione di un movimento politico per "La Difesa della Seconda Repubblica". Lo scopo del movimento era di riunire le correnti politiche contrarie ai governi di centrosinistra e di coinvolgere anche l'opinione pubblica in vista della verosimile formazione, nell'autunno 1963, del primo governo di centrosinistra¹⁴. Questo atteggiamento venne criticato dalla direzione del PRI che stava per prevenire dei provvedimenti disciplinari nei confronti di Pacciardi.

Il 4 dicembre 1963 si concluse l'accordo per il centrosinistra organico con Moro Presidente del Consiglio dei Ministri e Pietro Nenni vice. Il 12 dicembre il governo si presentava alla Camera dei deputati per ottenere il voto di fiducia. In quell'occasione Pacciardi pronunciò un discorso¹⁵ di opposizione al governo, espresso a titolo strettamente personale dove accusava il presidente Moro. Dopo poco tempo il PRI espulse Pacciardi, era il 26 gennaio 1964.

¹¹ P. POMBENI, *L'apertura. L'Italia e il centrosinistra 1953-1963*, Bologna, Il Mulino, 2022.

¹² R. PACCIARDI, *Protagonisti grandi e piccoli*, op. cit., p. 77.

¹³ P. PALMA, *Randolfo Pacciardi*, op. cit., pp. 71-73.

¹⁴ Archivio Centrale dello Stato (ACS), Ministero degli Interni, Gabinetto, partiti politici, 1944-1966, b. 94, foglio n. 066333 del 15 luglio 1963, Movimento per la Difesa della Seconda Repubblica.

¹⁵ Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, seduta del 12 dicembre 1963, pp. 3975-3987.

Da tempo nei discorsi di Pacciardi compariva la menzione di una eventuale riforma costituzionale in senso presidenzialista. Partendo da questa situazione politica e personale, nel febbraio 1964 Pacciardi fu il promotore del movimento politico Unione Democratica per una Nuova Repubblica che venne pubblicizzato a partire dal 1° marzo su un nuovo periodico: la «Folla»¹⁶. Il nuovo movimento vedeva tra i suoi firmatari personalità di spicco che criticavano le drammatiche crisi di governo tra il 1960-1964: tra gli altri, si ricordano i generali Raffaele Cadorna e Giuseppe Mancinelli, Giuseppe Caronia; i giornalisti Tomaso Smith, Mario Vinciguerra e l'inviato de *Il Borghese* Giano Accame; l'ambasciatore Alberto Rossi Longhi; l'ex-socialista Ivan Matteo Lombardo; Alfredo Morea e Salvatore Sanfilippo.

Il movimento mirava a ristabilire il rapporto di fiducia tra popolo e potere, realizzata attraverso una repubblica forte, un governo efficiente che si esprimeva mediante un sistema maggioritario e l'elezione diretta del Presidente della Repubblica. Questi aspetti venivano pubblicati sul settimanale la «Folla» che per motivi economici, a partire dall'aprile 1966 venne sostituito dal settimanale «Nuova Repubblica», più economico nella forma, che iniziò ad uscire anche con degli inserti denominati quaderni che contenevano degli approfondimenti tematici.

L'azione sul piano politico raggiunse il picco all'indomani della caduta del primo governo di centrosinistra. Pacciardi, continuando a criticare il partitismo, si rivolse al Presidente del Senato, Cesare Merzagora, cercando di attuare una svolta verso il presidenzialismo, pur restando nell'ambito costituzionale.

Come tutti i movimenti anche quello di Pacciardi era alla ricerca di aspetti teorici su cui poggiare la propria azione e il capofila accademico del Movimento Unione Democratica per Una Nuova Repubblica fu il professore Giuseppe Maranini¹⁷. Unico accademico a rispondere ad un questionario proposto dal Movimento tra le colonne di «Folla», ma senza essere troppo coinvolto; solo un alto personaggio importante rispose all'appello e fu Giuseppe Prezzolini¹⁸. Maranini, costituzionalista e storico delle istituzioni politiche era Preside della Facoltà di Scienze Politiche "Cesare Alfieri" di Firenze, fu il primo studioso a mettere in risalto la crisi dei partiti, arrivando a teorizzare quanto espresso dall' esponente democratico Roberto Lucifero con il termine partitocrazia¹⁹.

Il movimento si prefiggeva di riformare la costituzione italiana. Infatti, il manifesto²⁰ di UDNR criticava la direzione della cosa pubblica attraverso le direzioni dei partiti o addirittura delle loro segreterie. Questi presentavano le liste elettorali, si entrava nelle liste o si veniva esclusi secondo il criterio insindacabile delle direzioni dei partiti o delle loro fazioni dominanti. Una volta eletti, i parlamentari avevano l'obbligo di essere disciplinati alla volontà dei partiti o dei loro dirigenti. Il Parlamento nazionale era così costituito dalle «delegazioni» dei partiti, una specie di registratore delle loro volontà, malgrado il disposto della Costituzione secondo il quale ogni singolo parlamentare dovrebbe rappresentare la Nazione.

¹⁶ R. TRAQUANDI, *Randolfo Pacciardi*, Albatros, Roma, 2011, p. 49.

¹⁷ R. PACCIARDI, *Da Madrid a Madrid*, op. cit., p. 152.

¹⁸ P. PALMA, *Randolfo Pacciardi. op. cit.*, pp. 88-90.

¹⁹ E. CAPOZZI, *Partitocrazia. Il «regime» italiano e i suoi critici*, Napoli, Guida, 2009, p. 43.

²⁰ ACS, Ministero degli Interni, Gabinetto, partiti politici, 1944-1966, b. 94.

Il manifesto così presentava il suo programma critico della gestione della vita politica italiana:

Il Governo formato dai partiti, investito del potere dal Capo dello Stato eletto dai partiti, si presenta al Parlamento formato dai partiti e obbediente alla disciplina dei partiti per ricevere i voti di fiducia con votazione pubblica per appello nominale.

A questa degenerazione partitocratica è discesa la vita pubblica italiana. Noi che rifuggiamo dall'essere faziosi ci asteniamo dal fare processi al passato, né vogliamo ricordare attraverso quali compromessi si poté giungere al documento costituzionale che portava in seno il germe di tanto disordine. A quasi venti anni di distanza dalla sua promulgazione dobbiamo dichiarare senza esitazione che la Costituzione, o non applicata, o male interpretata o praticamente calpestata da dittature occulte che non ha potuto impedire, è stata impari al suo mandato e alle speranze che la libertà aveva suscitato nel cuore degli italiani. La verità è che i cittadini presentemente hanno davanti agli occhi una facciata sulla quale figurano organi costituzionali responsabili. Nella realtà il potere appartiene ad organi extracostituzionali, ossia ai partiti i quali non sono altro che associazioni private e come tali non regolate da alcuna legge. Manovrano le tessere, fanno congressi, funzionano a loro arbitrio e ciò sarebbe legittimo se non pretendessero e di fatto non riuscissero a sovrapporsi abusivamente agli organi dello Stato. E' assurdo che lo Stato sia diretto da associazioni che agiscono all'infuori della sua legge fondamentale.

Avendo assunto così immenso potere i partiti hanno bisogno di imponenti apparati, di uffici organizzativi, propagandistici, amministrativi, di funzionari stipendiati e quindi di fondi finanziari importanti. Questi fondi provengono da privati o da Enti Statali o dagli uni o dagli altri. Si determina fatalmente una collusione fraudolenta fra partiti ed Enti dello Stato che è il cancro della nostra vita pubblica. Non si può non avvenire per le nomine di dirigenti degli Enti, dei loro funzionari e amministratori o per gli incarichi a posti di sottogoverno che si dispensano a trattativa privata fra i partiti, sia influente il criterio del reperimento dei fondi. Non c'è chi non veda che questa situazione è sostanzialmente illegale, sicuramente immorale, e profondamente diseducativa.

Essa è, certo, il prodotto di una degenerazione del costume politico ma anche di una confusione dei poteri alla quale bisogna porre urgente rimedio perché il sistema che si è instaurato non ha nulla a che fare né con lo Stato di diritto né con la democrazia. I partiti possono esercitare una funzione utile di educazione politica e di orientamento della pubblica opinione ma non possono sostituirsi agli organi costituzionali. La nostra lotta non è quindi contro i partiti ma contro la « partitocrazia » cioè contro i partiti concepiti come strumenti di potere.

Il rimedio radicale a questa situazione è il ritorno alla divisione dei poteri che è stata sempre considerata requisito essenziale dei sistemi democratici.

L'elezione popolare del Capo dello Stato con un congegno elettorale che permetta la scelta del candidato migliore è la prima riforma indispensabile.

Senza entrare in dettagli l'esperienza ci insegna che il sistema proporzionale è sempre stato alla base della decadenza delle democrazie.

Il Capo dello Stato deve avere il potere effettivo di nominare il governo anche fuori dal Parlamento. Il Potere Esecutivo avrebbe così la sua funzione autonoma rispetto agli altri poteri dello Stato. I partiti non avrebbero nulla a che fare con la formazione dei governi e, mancando l'oggetto, non si dividerebbero in correnti e sottocorrenti, gruppi e sottogruppi di pressione per l'assalto alla diligenza governativa, vera piaga dei regimi assembleari che non riescono mai ad esprimere governi stabili con programmi seri e continuativi.

Il Parlamento riacquisterebbe dignità di organo legislativo e di controllo della Amministrazione. Il Senato potrebbe essere costituito dai rappresentanti delle forze vive della società moderna (della produzione, dei sindacati, degli enti locali, dell'alta cultura, della scienza, della tecnica) che oggi non hanno voce in capitolo, se non indiretto e talvolta spurio nel Parlamento della Nazione.

La scelta del governo da parte del Capo dello Stato e anche fuori del Parlamento sarebbe evidentemente fatta col criterio della competenza e non con gli strani dosaggi politici — Camera e Senato, Nord e Sud, partiti e, soprattutto, correnti dei partiti — del sistema attuale. Soltanto un Potere esecutivo stabile e con competenze autonome potrebbe risolvere gli annosi problemi dell'ordinamento burocratico e amministrativo altrimenti insolubili, sfrondando la foresta degli Enti e riducendo la pubblica spesa.

La Magistratura — Costituzionale, Amministrativa, Giudiziaria, — si eleverebbe alla dignità di Potere dello Stato, assolutamente indipendente in ogni ordine e grado. Si avrebbe così uno Stato democratico ordinato nel quale ogni organo costituzionale avrebbe la sua funzione con reciproco controllo. L'Esecutivo, legittimamente investito dalla fiducia popolare, non sarebbe sottoposto a crisi perpetue, ma coi diritti di «Iniziativa e di Referendum», previsti dalla Costituzione attuale ma mai applicati, non soltanto il Parlamento ma “anche il Popolo avrebbe diretta influenza sulla direzione dello Stato. In un sistema siffatto i partiti sarebbero “automaticamente ridimensionati come gruppi di potere, ma conserverebbero la nobile funzione di guida spirituale, intellettuale, ideologica, nella Società nazionale.

Senza dubbio la riforma costituzionale non esaurisce il programma e gli obiettivi di un movimento di opinione pubblica in una situazione complessa e irta di grossi problemi, ma ricostruire lo Stato è tra le necessità attuali quella più grave e più urgente.

Gli uomini e le associazioni aderenti al Movimento per la “Nuova Repubblica” pur avendo diversa formazione ideologica si richiamano ad una ispirazione comune che è quella risorgimentale. Pongono lo Stato al di sopra delle sette e la Patria al di sopra di tutto e ad un sano patriottismo vogliono anche essi richiamare la gioventù italiana.

Patriottismo e non nazionalismo esclusivista, aggressivo e infecondo. L'unità europea è suprema esigenza di questo tempo. Una unità che non annulla le singole vocazioni nazionali ma le coordina e le esalta verso un fine comune. La leale e attiva adesione dell'Italia e dell'Europa agli organismi internazionali di difesa del mondo libero è fuori di discussione finché non sia scomparsa col comunismo dittatoriale e imperialista la più grave minaccia di tutti i tempi ai valori essenziali della nostra civiltà. Altra ispirazione comune è la giustizia sociale che è inscindibile dalla democrazia e dalla libertà. Il capitalismo di Stato è la soppressione della libertà e la truffa della giustizia sociale. Lo Stato deve incoraggiare la partecipazione del lavoro al capitale azionario, agli utili e alle responsabilità dell'azienda e favorire in genere tutte le forme associative che garantiscono l'armonia delle forze di produzione.

La stessa Costituzione attuale prevede una regolamentazione legale del diritto di sciopero che nessun governo ha mai attuato, che nessuna legislatura parlamentare ha mai sollecitato. È rimasto il diritto ma la legge che lo doveva regolare non è mai venuta con conseguenze di danni e di disordine che sono sotto i nostri occhi. Aderendo a un movimento che non impone discipline caporalesche e ammette l'appartenenza contemporanea a partiti e associazioni non fondamentalmente contrastanti coi suoi obiettivi, ognuno è libero di portare il suo contributo autonomo alla soluzione dei problemi particolari.

Il Movimento si rivolge ai giovani e li esorta a non dividersi per lotte e idee che furono ragione e tormento di altri tempi e a partecipare in prima linea con la loro freschezza morale e il loro disinteresse alla edificazione di uno Stato italiano più ordinato, più giusto e più pulito.

Il movimento accusava i partiti di aver creato una formula oligarchica lontana dalla vera democrazia. La politica era purtroppo diventata una "carriera" e per questo i parlamentari si erano trovati ad obbedire agli ordini come i quasi cinquanta democristiani che erano contrari al centrosinistra, ma che avevano votato la fiducia al governo per ordini di partito. Mentre Pacciardi sostenne che non avrebbe davvero onorato il suo nome e il suo passato di combattente per la libertà se si fosse ridotto per tutta la vita alla condizione umiliante di servo della partitocrazia²¹. Tra gli aspetti fondamentali della nuova repubblica di Pacciardi che si intravedono nel manifesto pubblicato, c'era la fine dell'intromissione negli affari italiani da parte della Chiesa Cattolica. Pacciardi lottava affinché lo Stato italiano diventasse realmente laico e non più succube della Chiesa Cattolica²².

Sin dalla costituzione del movimento Unione Democratica per una Nuova Repubblica, gli elementi del PRI afferenti alla corrente pacciardiana di "Difesa Democratica" proposero l'apertura di circoli di Nuova Repubblica nei territori. Per riuscire in questo, il movimento aveva bisogno di intercettare la parte più attiva e dinamica della società. Infatti, in campo pratico il movimento aveva come scopo quello di diffondersi a livello locale e radicarsi soprattutto tra i giovani. Anche gli organi di polizia avevano colto questo obiettivo, non a caso gran parte del materiale

²¹ Cfr. R. PACCIARDI, *Da Madrid a Madrid*, Barulli, Roma, 1975, pp. 149-162.

²² Cfr. E. DI MURO, *Randolfo Pacciardi. op. cit.*, pp. 314-316.

propagandistico era destinato alle scuole o alle città universitarie²³. Il tentativo di radicarsi nella società portò anche alla creazione di circoli giovanili, noti con il nome di Primula goliardica.

Pacciardi criticò aspramente le lottizzazioni dei partiti per fini elettorali, e fece un esempio chiaro con le trasmissioni televisive. Paragonò le segreterie di partito ai feudatari che dispensavano regalie. Egli vedeva, inoltre, una repubblica bloccata dove i poteri non erano nettamente divisi in una vera formula bilanciata e costituita da pesi e contrappesi. Per questo sostenne sin dalla fondazione del movimento l'elezione diretta del Capo dello Stato, un parlamento meno numeroso e due camere con funzioni differenti, proponendo per il senato una camera dove fossero rappresentate le forze produttive del Paese. Non dimenticò di far presente che era necessaria anche la legge per la partecipazione diretta alla vita democratica attraverso lo strumento del referendum. In questi passaggi era ancora viva l'esperienza dell'esilio, Pacciardi aveva vissuto nella democratica Svizzera dove il referendum era uno strumento ben oleato e negli Stati Uniti dove il presidente aveva dei poteri chiari e aveva delle funzioni esecutive ben definite; questo era il modello proposto non tanto quello francese che gli veniva attribuito dai suoi critici.

Dal punto di vista politico sociale il movimento riprendeva i cavalli di battaglia di Pacciardi come l'anticomunismo, la limitazione degli istituti del collettivismo, del dirigismo e dell'autoritarismo degli enti nazionalizzati, nonché la soppressione degli enti parassitari sfruttati dai partiti per offrire prebende in cambio di voti. Risultava, inoltre, importante attuare delle riforme nella pubblica amministrazione, in quella tributaria. La società per il movimento era basata sull'economia di mercato che poteva ricevere solo dei correttivi dallo stato. Occorreva agevolare l'incontro tra capitale e lavoro, mentre in agricoltura occorreva favorire la concentrazione di piccole e medie proprietà agricole. In campo internazionale il movimento sopportava l'idea della politica unitaria europea volta alla creazione di uno stato federale continentale.

Gli scarsi risultati elettorali del 1968 non scoraggiarono Pacciardi che continuò fino al suo ritorno nel PRI²⁴ a promuovere un dibattito serio sulle riforme istituzionali necessarie per la governabilità dell'Italia partendo proprio dalle lezioni e dal patrimonio culturale dei padri repubblicani italiani Mazzini e Cattaneo²⁵.

²³ ACS, Ministero degli Interni, Gabinetto, partiti politici, 1944-1966, b. 94, foglio 052948 del 30 settembre 1964, Questura di Roma.

²⁴ Dopo lunghe trattative interne, il Partito Repubblicano, tramite il segretario nazionale Giovanni Spadolini, il 24 ottobre 1980, accolse di nuovo tra le sue fila Randolpho Pacciardi.

²⁵ Cfr. E. DI MURO, *Randolfo Pacciardi. op. cit.*, pp. 325-336.

CAPITOLO IV

**PARTECIPAZIONE POLITICA E DEMOCRAZIA
TRA ETÀ MODERNA E CONTEMPORANEA**

DAMIANO LEMBO*
Religione, socialismo, partecipazione.
La sfida democratica di Richard Stafford Cripps

Per quanto in parte sfumata dall'apparente efficienza dei circuiti politico-istituzionali britannici, l'instabilità sistemica che caratterizzava gli anni Trenta in Inghilterra poneva in rilievo la contrapposizione ideologico-dottrinale e al tempo stesso strategico-operativa fra la classe dirigente e, da un lato, i movimenti reazionari sospinti da velleità antidemocratiche, dall'altro, le formazioni politiche della Sinistra radicale. Le istanze rivoluzionarie della Sinistra radicale perdevano in verità di efficacia soprattutto di fronte ai dissidi interni che la animavano e che quindi ne denotavano una certa titubanza nell'applicazione di un indirizzo politico coerente e unitario¹.

Il Partito Laburista, al quale Richard Stafford Cripps² aveva aderito nel 1929³, non si scostava dalla linea gradualista e riformista intrapresa⁴, battendo sull'incompatibilità teorica e politica tra il socialismo puro e il capitalismo, per il quale nel concreto sembrava propendere. E in effetti, anche se «the definitely socialist elements in the party insisted upon the necessity for a decisively socialist program»⁵, i laburisti intrattenevano una fiammante disputa ideologica sia con il Partito Comunista di Gran Bretagna che con le diverse articolazioni della Sinistra radicale. Tra esse la Socialist League, «the formally constituted organisation of the Labour Left»⁶ che rappresentava pertanto «some of the more left-wing elements within the Labour Party»⁷. La Lega faceva capo a Cripps, il quale, all'interno di essa, risaltava i

* Università degli Studi di Pisa.

¹ Cfr. A. ARCIERO, *Spettri della rivoluzione. La sinistra inglese negli anni Trenta*, in Idem (a cura di), *Res Publica. Crisi e rivoluzione nel pensiero politico inglese*, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino, 2017, pp. 103-146.

² Per un primo orientamento su Richard Stafford Cripps, cfr., tra gli altri, S. BURGESS, *Stafford Cripps. A political life*, London, Gollancz, 1999; P. CLARKE, *The Cripps version. The life of Sir Stafford Cripps*, London, Allen Lane, 2002; C. COOKE, *The life of Richard Stafford Cripps*, London, Hodder and Stoughton, 1957; E. ESTORICK, *Stafford Cripps. A biography*, London, Heinemann, 1949; IDEM, *Stafford Cripps: Master Statesman*, New York, John Day Company, 1949.

³ Secondo D. BLAAZER, Cripps «joined the Labour Party in 1928», *The Popular Front & the progressive tradition. Socialists, Liberals, and the Quest for Unity*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 11. Di diverso avviso K. LAYBOURN: «Herbert Morrison [...] persuaded» Cripps «to join the Labour Party in 1929», *Fifty key figures in Twentieth century-British politics*, London-New York, Routledge, 2002, p. 89.

⁴ Cripps rimproverava alla direzione del Partito Laburista di non aver avvertito che era giunto il momento «to dissolve the compromise between gradualism and socialism», R.S. CRIPPS, *Alternatives before British Labour*, «Foreign Affairs», XIII, 1, 1934, p. 128.

⁵ Ivi, p. 124.

⁶ D. BLAAZER, *The Popular Front*, cit., p. 2. Per un approfondimento sulla Socialist League, cfr. M. Bor, *The Socialist League in the 1930s*, London, Athena, 2005.

⁷ R.S. CRIPPS, *Alternatives before British Labor*, cit., p. 128.

valori rivoluzionari della dottrina socialista, orientandosi al sovvertimento dell'ordine costituito e dunque al rovesciamento del liberalismo e del capitalismo. Gli intenti rivoluzionari del politico inglese erano tuttavia smussati dall'incondizionata professione della fede cristiana e da un pragmatico pacifismo, in cui si iscrivevano con regolarità istanze di partecipazione individuale e pubblica affiancate da riflessioni sulla libertà che esprimevano contenuti altamente democratici.

1. *Cripps, la Socialist League e il Fronte Popolare*

La Socialist League sorse nel 1932 dal bisogno di indirizzare la direzione del Partito Laburista su un versante più decisamente socialista. Si distingueva per una accesa retorica dall'intonazione rivoluzionaria che rimandava all'ortodossia del modello sovietico, dal quale rimaneva però distante sul piano pratico per non pregiudicare oltremodo i rapporti con i vertici laburisti. La Lega radunava personaggi di un certo spessore e prestigio politici, fra i quali Cole, Wise, Brailsford e Laski⁸, ma riconobbe in Sir Stafford Cripps il suo «più assiduo portavoce»⁹.

Per buona parte degli anni Trenta, l'ala sinistra dei laburisti si oppose con vigore ad un'alleanza che coinvolgesse i non socialisti, spingendo invece per un fronte unico di soli rappresentanti del Partito Laburista, del Partito Comunista e del Partito Laburista Indipendente¹⁰. Nell'ambito della Socialist League, tale tendenza era incoraggiata dalla convinta reiezione del liberalismo e del capitalismo da parte di figure del calibro di Cripps. I provvedimenti di ordine sociale presi nell'ambito di un regime capitalista rappresentavano, nella sua visione, misure perlopiù palliative, ovverosia concessioni dall'alto funzionali quasi esclusivamente a mitigare un eventuale malcontento popolare¹¹. Il capitalismo aveva mostrato in tal senso la sua inadeguatezza e la sua sostituzione era ormai improrogabile e indispensabile per il sovvertimento di un sistema di privilegi del quale la riforma della Camera dei Lord avrebbe costituito uno dei presupposti fondanti¹². Vi era inoltre il sospetto, presto mutato in timore, che per tornaconti politico-economici il Partito Laburista potesse coalizzarsi con i liberali e i conservatori; il pericolo di un'alleanza di questo tipo ebbe un particolare impatto nel condizionare la Socialist League a sostenere un'autentica affiliazione fra laburisti e comunisti, peraltro motivata da Cripps con la necessità di far convergere le istanze dei diversi rappresentanti della classe lavoratrice ora che anche il Partito Comunista aveva mostrato maggiore apertura ad una simile possibilità¹³.

⁸ Cfr. B. PIMLOTT, *The Socialist League: Intellectuals and the Labour Left in the 1930s*, «Journal of Contemporary History», VI, 3, 1971, p. 12.

⁹ A. ARCIERO, *Spettri della rivoluzione*, in Idem (a cura di), *Res Publica*, cit., p. 109.

¹⁰ Cfr. B. PIMLOTT, *Labour and the Left in the 1930s*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 5.

¹¹ Cfr. *ivi*, p. 33.

¹² Come evidenziato a tale proposito da W. FRAME, Cripps proponeva l'abolizione della Camera dei Lord in quanto in essa aveva identificato «the most likely centre of capitalist opposition to a future socialist government», *'Sir Stafford Cripps and His Friends': The Socialist League, the National Government and the Reform of the House of Lords 1931-1935*, «Parliamentary History», 3, 2005, p. 323.

¹³ Cfr. D. BLAAZER, *The Popular Front*, cit., pp. 168-169.

Il 1937 fu un tornante decisivo. Nella cornice di incessanti frizioni e attriti di varia natura fra il Partito Laburista Indipendente e il Partito Comunista, la Socialist League approvò, non senza alcune ritrosie, un'importante campagna per unire comunisti e laburisti, campagna, quest'ultima, promossa entusiasticamente soprattutto da Cripps. Sebbene a lungo andare la condotta filocomunista stesse conducendo alla dissoluzione della stessa Socialist League, questa approvazione fu particolarmente significativa. Dava infatti realmente l'idea dell'unità di intenti in tale formazione politica e del fatto che le posizioni su cui essa era attestata non fossero meramente espressione di una crociata socialista personale di Cripps. In ogni caso, anche dopo il definitivo dissolvimento della Socialist League in quello stesso anno, molti di coloro che ne avevano fatto parte, tra cui per l'appunto Cripps, continuarono a portarne avanti le battaglie politiche dall'interno del Partito Laburista¹⁴.

La Socialist League subì nel corso del tempo una trasformazione in senso radicale ascrivibile principalmente alla crescita della minaccia fascista in Europa e nella stessa Inghilterra. Prima della sua disgregazione imposta dalla *leadership* del Partito Laburista, la formazione politica guidata da Cripps mise in campo una strategia mirata in particolare ad ostacolare concretamente tale minaccia. Questa strategia si materializzò nell'appoggio ad un fronte popolare in difesa del sistema democratico preesistente in Gran Bretagna¹⁵. Per la verità, benché alcuni luminari dell'ala sinistra dello schieramento laburista avessero iniziato a convertirsi al Fronte Popolare¹⁶ già a partire dal 1936, l'adeguamento di Cripps alla parziale inversione di marcia della Socialist League si esplicitò solamente a partire dal 1938, dunque all'indomani dello

¹⁴ J. JUPP, *The Radical Left in Britain. 1931-1941*, London, Frank Cass, 2005, pp. 93-96. Effettivamente ciò non fu così limitante per Cripps in ragione della sua indipendenza economica e della sua sicurezza a livello professionale; su tali aspetti, cfr. soprattutto E. ESTORICK, *Stafford Cripps. Prophetic Rebel*, New York, John Day Company, 1941.

¹⁵ Cfr. K. HODGSON, *Fighting fascism. The British left and the rise of fascism, 1919-39*, Manchester-New York, Manchester University Press, 2010, p. 7.

¹⁶ I rapporti politici nell'ambito della Sinistra inglese degli anni Trenta scivolavano lungo il solco tracciato dalla diatriba intellettuale, ideologica e politica che accompagnava le campagne per il Fronte Unico e, in seguito, per il Fronte Popolare. Tale diatriba può essere considerata il prodotto di costanti riflessioni politiche che si svilupparono all'indomani del primo conflitto mondiale e tendevano a coniugare in un quadro progressista istanze liberali e socialiste, anche a partire da differenti prospettive le quali sembravano però avere in comune un preciso corpo di idee basculanti fra il polo della libertà e quello dell'uguaglianza. L'esigenza di rimodulare il liberalismo sulla base di principi più esplicitamente egualitari trovò peraltro concreta attuazione nel passaggio di diversi progressisti dal Partito Liberale al Partito Laburista. Molti di questi stessi esponenti della tradizione progressista conclusero infine la propria maturazione politica approdando su sponde inconfondibilmente socialiste, posizioni verso le quali non avevano magari nascosto in precedenza le proprie riserve. Si tende spesso a collocare il Fronte Popolare in assoluta continuità con il Fronte Unico. Purtuttavia, il crinale di differenziazione degli appelli a tali coalizioni politiche non si palesa soltanto nelle modalità strategiche a cui si ricorreva, oppure più correttamente si voleva ricorrere, ma anche nelle argomentazioni dei sostenitori dell'una o dell'altra alleanza per giustificarne ed avvalorarne la formazione. I teorici del Fronte Unico, che doveva escludere coloro i quali non appartenevano alla corrente socialista, adottavano il punto di vista secondo cui il fascismo era una lineare implicazione del capitalismo, rintracciandone pertanto la sola panacea nell'avvento del socialismo. Il presupposto predominante della costituzione del Fronte Popolare era invece che il fascismo rappresentasse la più alta espressione delle malvagie pulsioni del capitalismo reazionario e autoritario, contro cui dovevano dunque unirsi forze di finanche diversa estrazione culturale, dai più ponderati capitalisti ai comunisti, cfr. D. BLAAZER, *The Popular Front*, cit., pp. 8-15.

scioglimento della Lega. Fu infatti l'annessione dell'Austria alla Germania a indurre il politico inglese a sciogliere le ultime riserve verso il Fronte Popolare, peraltro in una prospettiva di opposizione alla politica di *appeasement* del governo Chamberlain: essa risuonava ai sostenitori dell'unità antifascista come un grido di incitazione all'autoritarismo reazionario. Nel 1939, il manforte di Cripps al Fronte Popolare provocò la sua espulsione dal Partito Laburista (cui fu successivamente riammesso¹⁷), che rimaneva dichiaratamente e inamovibilmente ostile a questa trasversale unione politica¹⁸.

In quell'anno Cripps aveva promosso una rilevante iniziativa per il Fronte Popolare, insistendo sulla necessità di un blocco democratico e progressista che comprendesse liberali, comunisti e laburisti al fine di proteggere i diritti e le libertà del popolo inglese, sotto attacco a seguito dell'avanzata fascista¹⁹. Ritenendo comunque inaccettabile l'ingresso dei conservatori nel Fronte Popolare, il politico britannico allentava le tensioni rivoluzionarie. Si allineava così ad intellettuali – come Naomi Mitchison – le cui istanze erano riconducibili ad una radicale visione di sinistra, i quali, in considerazione delle particolari contingenze storiche, sarebbero stati disposti ad accettare il coinvolgimento dei liberali²⁰. Cripps teneva in ogni caso a precisare che non avrebbe mai incoraggiato lo schieramento laburista «to any combination with other non-Socialist elements in normal political times [...]». But the present times» non erano «normal; indeed they» erano «absolutely unprecedented in their seriousness for democratic and working-class institutions of every kind»²¹.

2. La democrazia politica di Cripps tra cristianesimo, socialismo e dimensione partecipativa

Cripps non aveva mai nascosto le simpatie socialiste che rasentavano il marxismo più ortodosso, tuttavia smorzate da un'inclinazione pacifista e dalla fede cristiana. Il politico inglese sembrava pertanto mostrare una certa ambiguità politica che risultava da una varietà di toni rivoluzionari permeati dal rifiuto degli schemi capitalistici che si intrecciavano con un più moderato pragmatismo. Ostentava infatti una certa riprovazione nei confronti del ricorso ad efferati metodi rivoluzionari²² ed individuava la premessa della completa realizzazione di un progetto socialista non nella rivoluzione

¹⁷ Cfr. K. LAYBOURN, *Fifty key figures*, cit., pp. 89-90.

¹⁸ Cfr. D. BLAAZER, *The Popular Front*, cit., p. 3.

¹⁹ Per Cripps i movimenti di ispirazione fascista stavano riscuotendo un certo successo per la loro capacità di far leva sulla promessa di liberare la classe medio-borghese dalla dominazione dell'*élite* finanziaria e industriale, cfr. R.S. CRIPPS, *Are you a worker? Where the middle-class stands*, s.l., One Penny, 1933, p. 5.

²⁰ P. CORTHORN, *In the shadow of the dictators. The British Left in the 1930s*, London-New York, Tauris Academic Studies, 2006, pp. 196-200.

²¹ R.S. CRIPPS, *Democracy at Odds. Chamberlain Must Go!*, «The Living Age», March 1, 1939, p. 10.

²² Cripps era un pacifista e promuoveva pertanto la democrazia come strumento di conservazione della pace, da cui sarebbe derivato il benessere dei cittadini britannici e del mondo, cfr. IDEM, *Problemi della democrazia*, traduzione italiana di A. Gallone, Milano, Mondadori, 1949, p. 20. A tale proposito, proponeva l'utilizzo della scienza non soltanto per vincere le guerre, ma anche e soprattutto per garantire «decent standards of living in peace», IDEM, *Government and science in Great Britain*, «Nature», CLI, 3823, 1943, p. 152.

del proletariato, bensì in un'ampia partecipazione elettorale da cui sarebbe conseguenzialmente scaturito un solido sostegno all'esecutivo. Si spingeva però ben oltre allorquando formulava l'ipotesi di un governo socialista di stampo dittatoriale, pur se con funzioni temporanee, quale unica valida alternativa ad un risvolto autoritario di marca reazionaria che si profilava sempre più inesorabile²³.

Negli anni Trenta Cripps abbandonò i lidi di un moderato riformismo per spostarsi su un versante più esplicitamente socialista e rimase anche in seguito attestato su tali posizioni nonostante un progressivo raffreddamento dei linguaggi di chiara matrice marxista attribuibile agli incarichi di alto rilievo politico e istituzionale ricoperti negli anni Quaranta²⁴. Non poté comunque mai definirsi un autentico socialista in ragione dello spirito democratico dal quale era mosso e della sempre indiscussa professione del cristianesimo, fattori che lo conducevano alla continua e costante deplorazione, da una parte, delle implicazioni autoritarie del socialismo che azzeravano le individualità, dall'altra, dell'"antireligiosità" che poteva derivare dall'adesione incondizionata alle teorie marxiste.

Il tema religioso ricorreva incessantemente nel pensiero sociale e politico di Cripps. Egli attribuiva una valenza centrale all'elemento spirituale, che doveva orientare l'agire umano nella direzione eticamente e moralmente corretta: «for Stafford Cripps the idea of action alone was not enough. [...] that action could not be rightly directed or effectively sustained without a spiritual urge inspired by religious faith»²⁵. Il politico inglese stabiliva così la priorità del piano spirituale su quello materiale²⁶ e, nella sua visione, gli individui erano tenuti a ricreare nella realtà materiale la stessa uguaglianza spirituale delle donne e degli uomini di fronte a Dio. Le riflessioni di Cripps lasciavano quindi trapelare un modello di cristianesimo sociale dal quale si deduceva una raffinata teoria della democrazia – concepita come veicolo politico della religione cristiana – il cui compito principale sarebbe stato quello di ristabilire nella realtà terrena i principi egalitari che traboccavano dalle strettoie del «basic Christian teaching of the brotherhood of all peoples»²⁷.

Accanto ad una definizione quasi interamente teologica della democrazia, Cripps ne forniva una di natura più tecnica e politica. In questo senso, intendeva per democrazia «una forma di Governo in cui ogni cittadino adulto è libero di esprimere i suoi punti di vista e i suoi desideri su tutti i problemi e in qualunque modo egli voglia», senza per questo fare «uso della sua libertà di pensiero, di parola o d'azione in modo tale da privare gli altri delle stesse libertà»²⁸. La sfida democratica di Cripps consisteva

²³ Cfr. A. ARCIERO, *Spettri della rivoluzione*, in Idem (a cura di), *Res Publica*, cit., pp. 108-109.

²⁴ Al riguardo, cfr. in particolare C. BRYANT, *Stafford Cripps. The first Modern Chancellor*, London, Hodder and Stoughton, 1997; G. GORODETSKY, *Stafford Cripps mission to Moscow. 1940-42*, Cambridge, Cambridge University Press, 1984; H. HANAK, *Sir Stafford Cripps as ambassador in Moscow, June 1941-January 1942*, «The English Historical Review», XCVII, 383, pp. 332-344.

²⁵ G. SCHUSTER, *Richard Stafford Cripps. 1889-1952*, «Biographical Memoirs of Fellows of the Royal Society», I, 1955, p. 12.

²⁶ Cripps affermava a tale proposito che «we must bring that spiritual, moral and religious part of our lives into the consideration of all [...] material problems», R.S. CRIPPS, *Towards Christian Democracy*, London, Allen & Unwin, 1946, p. 38.

²⁷ Ivi, p. 12.

²⁸ IDEM, *Problemi della democrazia*, cit., p. 25.

perciò nel «riconsiderare e riformare la macchina governativa in modo da poter salvaguardare la libertà democratica»²⁹ in un orizzonte di giustizia sociale che riuscisse a coniugare cristianesimo e socialismo. A tale proposito, l'intellettuale britannico individuava il punto di massima compatibilità teorica fra religione cristiana e dottrina socialista nei principi di uguaglianza alla base sia dell'una che dell'altra. Difatti, per Cripps, l'uguaglianza materiale richiamata dal socialismo altro non faceva che riflettere l'uguaglianza morale decantata nel credo cristiano, sulla quale, insieme alle libertà individuali, si sarebbe dovuto fondare un ordinamento democratico.

Poiché in quel frangente storico il sistema liberale capitalista aveva mostrato grandi limiti in termini di democrazia, per Cripps sarebbe spettato dunque ad un socialismo intriso di valori cristiani il compito di assolvere le principali funzioni democratiche³⁰. In mancanza di proposte che attestassero nel concreto i caratteri di uno stato democratico, i concetti di uguaglianza e libertà sviluppati dal politico inglese rischiavano però di esaurirsi in se stessi. Cripps inseriva così in questo quadro cristiano-socialista che tendeva soltanto idealmente verso la democrazia un'originale e ricercata versione delle istanze partecipative. Dislocava tali istanze su due distinti ma correlati livelli di elaborazione critica, separando e sapendo poi ricongiungere con maestria il campo della partecipazione individuale e quello della partecipazione statale.

Seppure riconoscendo l'importanza delle competenze specialistiche nelle procedure legislative, Cripps riteneva indispensabili il coinvolgimento popolare nella vita sociale, politica ed economica della Nazione e l'attenzione di ogni singolo cittadino a questioni di interesse collettivo, che sarebbero stati comprovati solamente da un'ampia partecipazione elettorale. Soltanto recandosi alle urne i cittadini avrebbero potuto fornire democraticamente il loro contributo individuale allo Stato, impartendo attraverso la pressione elettorale le opportune direttive alla classe dirigente. In questo modo, essa non sarebbe stata più giustificata a considerarli soggetti pressoché passivi da idolatrare subdolamente soltanto per riceverne un'approvazione forse bastevole sul piano formale ma indubbiamente inconsistente a livello sostanziale³¹.

Per quanto concerne invece la partecipazione statale, Cripps ne sollecitava un incremento non solo per il «coordinamento e» la «preparazione di piani industriali»³², ma anche per porre «un freno all'attività individuale allo scopo di proteggere la collettività dagli atti irresponsabili o dannosi dei singoli individui»³³ in un'ottica di preservazione della libertà generale. Nel sostenere una maggiore intromissione pubblica nell'ambito delle attività individuali sia di ordine economico che sociale, Cripps mostrava dunque una vena politica apertamente socialista. Lo sbilanciamento in favore di un più rigido controllo statale non era però dettato da velleità accentratrici, quanto piuttosto dalla nobile esigenza di salvaguardare le libertà individuali dalle degenerazioni egoistiche del mercato e della società, del resto categorie intimamente interrelate.

²⁹ Ivi, p. 29.

³⁰ Cfr. IDEM, *The choice for Britain*, «“Capitalism in crisis”. Forum series», 4, 1933-34, p. 5.

³¹ Cfr. IDEM, *Problemi della democrazia*, cit., pp. 17-20.

³² Ivi, p. 43.

³³ Ivi, p. 30.

Nella proposta di Cripps, lo stato democratico avrebbe quindi dovuto garantire ad ognuno la massima libertà di scelta, derivante da un corretto equilibrio di attività pubblica e attività individuale³⁴. Il politico inglese riteneva che tutti i cittadini dovessero posporre i propri bisogni personali agli interessi generali, coscienti del rapporto di uguaglianza che sussisteva fra individui secondo i valori cristiani. Rimaneva però dubbioso sulla loro effettiva capacità di riuscirvi e introduceva pertanto l'elemento statale non, ovviamente, come mezzo di monitoraggio e correzione indiscriminata dei comportamenti delle singole individualità alla stregua del modello sovietico, bensì come naturale garante della collettività e dell'interesse generale. Da questa angolazione, lo stato democratico si configurava pertanto come realizzazione empirica del concetto di libertà, sul quale Cripps ragionava senza soffermarsi esclusivamente sul suo significato più tangibile, ma indagandone il valore profondo e forse invisibile alla maggior parte delle coscienze: «La libertà consiste non solo nel permesso di fare ciò che si vuole, ma nell'aver la possibilità di farlo»³⁵. Sarebbe stato l'intervento risolutore dello Stato come *deus ex machina* a gettare le basi per offrire a tutti i cittadini tale possibilità, senza che l'esercizio della libertà da parte di un singolo potesse ledere in alcun modo l'interesse di un altro singolo o dell'intera collettività.

Conclusioni

Pur non considerato uno dei massimi teorici della democrazia, né tantomeno uno dei principali pensatori politici contemporanei, il contributo di Cripps alla causa democratica può considerarsi di alto valore teorico, d'altronde testimoniato dall'originalità contenutistica che ne contraddistingue le affascinanti e quasi dogmatiche postulazioni. La sfida democratica di Cripps traeva la sua spinta propulsiva da una prospettiva socialista e rivoluzionaria stemperata da un'evidente inclinazione cristiana e da un convinto pacifismo, cui si sommava il timore per l'avanzata del fascismo europeo che rendeva necessaria un'apertura a componenti politiche più moderate. Cripps aveva palesato negli anni Trenta la convinzione che bisognasse imprimere alla democrazia, irretita e costipata dai riflussi del sistema capitalistico, una determinante svolta organizzativa. Tale svolta doveva tuttavia esulare dai meccanismi interni della democrazia e sarebbe stata da ricercare al di fuori dei circuiti istituzionali del liberalismo, in un ordinamento di tipo socialista. Il politico inglese promuoveva infatti un ideale democratico che fluttuava costantemente tra cristianità, dottrina socialista e pluridimensionali istanze partecipative. Da questa oscillazione teorica derivava un'apparente ambiguità di pensiero, tuttavia controbilanciata efficacemente da una precisa e sostanziale linearità riscontrabile in effetti nella ben motivata e articolata coniugazione di religione e socialismo che esprimeva allo stesso tempo l'essenza e il traguardo della sua sfida democratica. Domini ideologici tenzonanti, cristianesimo, socialismo e democrazia erano parte in Cripps di un unico *corpus* concettuale che non lasciava adito ad alcun fraintendimento dei suoi principi, sospinti da una propensione verso una seppur forse utopica giustizia sociale: il socialismo rappresentava in tal senso lo strumento idoneo a riportare in terra

³⁴ K. LAYBOURN, *Fifty key figures*, cit., p. 91.

³⁵ R.S. CRIPPS, *Problemi della democrazia*, cit., p. 44.

l'uguaglianza e le libertà democratiche di cui tutti gli uomini godevano nel regno dei cieli. È opportuno sottolineare a proposito della libertà come le elaborazioni del politico inglese relative a tale concetto aprano una stimolante finestra di riflessione sul presente, rinviando inequivocabilmente alla scottante attualità dell'era della globalizzazione. Partendo dal presupposto di Cripps che non sia possibile ridurre la libertà individuale alla mera autorizzazione a fare quel che si desidera e che si debba pertanto avere la possibilità concreta di fare ciò che si vuole, sarebbe infatti doveroso chiedersi, forse oggi più che mai, se nei moderni regimi democratici siamo o meno realmente liberi.

VINCENZO PINTAUDI*
*La democrazia nel popolarismo di Don Sturzo:
popolo, pluralismo e centralità della persona*

Introduzione

Il percorso politico di Luigi Sturzo che lo porterà il 18 gennaio del 1919 a fondare, presso l'albergo Santa Chiara di Roma, il Partito popolare italiano¹, era iniziato circa quindici anni prima con lo storico discorso di Caltagirone del 24 dicembre del 1905². Già in quella data Sturzo aveva manifestato l'intenzione di dar vita ad un partito nazionale, di ispirazione cristiana, ma allo stesso tempo aconfessionale, laico e autonomo dalle gerarchie ecclesiastiche³. L'aconfessionalità del progetto sturziano rifiutava alla radice ogni tentazione di fare di un eventuale partito il braccio secolare delle gerarchie, ma anche la pretesa di rappresentare l'unità dei cattolici italiani⁴.

Con l'appello a «tutti gli uomini liberi e forti» nasceva il partito popolare italiano dove l'idea espressa nel discorso del 1905 diventava un fatto⁵; non era né un partito cattolico, né il partito dei cattolici, ma un partito di cattolici, autonomo, libero e forte. La fondazione del Partito popolare rappresentava per il prete di Caltagirone il punto d'arrivo dell'impegno giovanile e il punto di partenza della sua maturità politica⁶.

All'appello seguiva un programma articolato in 12 punti, dove gli aspetti di politica interna erano espressi dalla promozione per l'integrità della famiglia, il voto alle donne, l'assistenza e la protezione dell'infanzia, nonché l'attuazione di una legislazione sociale, improntata alla cooperazione, alla riforma tributaria, alla riforma agraria, al

* Università degli Studi di Messina.

¹ G. DE ROSA, *Il Partito popolare italiano*, Roma-Bari, Laterza, 1988, p.7

² Il discorso di Caltagirone in L. STURZO, *Mezzogiorno e classe dirigente*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 1986, pp.533-562; E. GUCCIONE, *Il giovane Sturzo e la sfida etico-sociale. Testimonianze inedite*, Caltanissetta, Sciascia Editore, 2019; N. ANTONETTI, M. NARO (a cura di), *Il municipalismo di Luigi Sturzo. Alle origini delle autonomie*, Bologna, Il Mulino, 2019; U. CHIARAMONTE, *Luigi Sturzo e il governo locale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2001

³ F. FELICE, *Popolo e autorità politica nel popolarismo*, in F. LOMANTO, E. GUCCIONE, R. MARSALA, (a cura di) *Luigi e Mario Sturzo. Il progetto cristiano di democrazia. A cento anni dalla fondazione del Partito Popolare Italiano (1919-2019)*, Caltanissetta, Sciascia Editore, 2020, p.401

⁴ Cfr. E GUCCIONE, *Luigi Sturzo. Il prete scomodo fondatore del Partito Popolare Italiano*, Trapani, Di Girolamo, 2018, pp.78-83

⁵ L. STURZO, *Il partito popolare italiano. Dall'idea al fatto*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 2003

⁶ E GUCCIONE, *Luigi Sturzo. Il prete scomodo fondatore del Partito Popolare Italiano*, cit., p.87

decentramento amministrativo e alla libertà di insegnamento⁷. Le affermazioni più recise del suo programma sono per la libertà religiosa, quella scolastica, quella organizzativa e quella economica⁸. In politica estera il partito popolare era positivamente pacifista e internazionalista, accettando i «Quattordici punti» di Wilson e favorevole all'adesione dell'Italia alla «Società delle Nazioni»⁹.

«Il Partito popolare italiano con la sua stessa costituzione - scriveva Sturzo - adempiva ad un compito nazionale importantissimo, e tale che se fosse il solo realizzato avrebbe per sé il diritto di passare alla storia (...) L'avvenimento significava la cessazione della lotta negativa dei cattolici allo stato unitario, che aveva privato il paese della cooperazione politica dei soli elementi capaci di introdurre nella vita pubblica l'elemento di moralità sgorgante dalle loro convinzioni interiori»¹⁰. E al giudizio del neosegretario sull'importanza della fondazione del nuovo partito, seguiva l'analisi sulla prima sfida politica a cui il partito si sottoponeva. Alle elezioni generali del novembre 1919 il Partito popolare conquistava 100 seggi alla Camera dei deputati, divenendo la seconda forza del paese, «segno evidente della maturità politica della sua classe dirigente, capace di acquistare in pochi mesi una simile posizione»¹¹. Non a caso lo storico Federico Chabod afferma che la fondazione del Partito popolare italiano «costituisce un fatto di estrema importanza, l'avvenimento più notevole della storia italiana del XX secolo»¹².

A più di cento anni dalla fondazione del Partito popolare l'eredità politica e teorica del sacerdote calatino si trova nel termine «popolarismo»¹³ e nel ruolo che ha assunto il popolo nell'esperienza storica del Partito popolare che ancora oggi, nell'attuale stagione politica caratterizzata dal continuo richiamo al popolo e ai suoi poteri, può riaffermare quel patrimonio ideale e istituzionale delle democrazie rappresentative¹⁴. La stessa definizione del segretario nazionale del Ppi già nei primi anni di attività sgombrava il campo da ogni fraintendimento: «il popolarismo è una dottrina politica, della quale il partito non è altro che una concretizzazione organizzativa, che può fiorire o morire in determinate circostanze, ma che non limita il valore della dottrina stessa»¹⁵. Anni dopo, Sturzo riconfermava che «in democrazia "popolo" è una nozione che varia secondo i tempi e i luoghi, ma che non pertanto ne è la nozione basilare»¹⁶.

Emerge così tutta l'attualità della dottrina, nel suo valore metastorico e nello

⁷ F. FELICE, *Popolo e autorità politica nel popolarismo*, cit., p.402

⁸ L. STURZO, *Italia e Fascismo (1926)*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 2001, p.87

⁹ L. STURZO, *La comunità internazionale e il diritto di guerra*, Roma-Bari, Laterza, 1992

¹⁰ L. STURZO, *Italia e Fascismo (1926)*, cit., pp.84-85

¹¹ *Ibidem*, p.86

¹² F. CHABOD, *L'Italia contemporanea (1918-1948)*, Torino, Einaudi, 1961, p.43

¹³ Per la nozione di popolarismo di Luigi Sturzo vedi F. FELICE, *I limiti del popolo. Democrazia e autorità politica nel pensiero di Luigi Sturzo*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2020

¹⁴ N. ANTONETTI, *Attualità del popolarismo? Popolarismo e popolo*, in *Attualità del popolarismo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, pp.13-14

¹⁵ L. STURZO, *Riforma statale e indirizzi politici (1923)*, in *Il Partito Popolare*, Bologna, Zanichelli, 1965, pp.104 ss.

¹⁶ Archivio Luigi Sturzo, Scritti americani, scat.14, fasc.6, doc.353, p.47 (d'ora in poi ALS)

svolgersi dei rapporti tra il popolo con la sua sovranità¹⁷. Il termine popolo per Sturzo assume significati pericolosi se non esprime l'identità degli individui e della società con le sue articolazioni e le sue forme, senza le quali è impossibile realizzare quella «coscienza individuale – sociale di ordine e di difesa che è l'origine unica della forma politica»¹⁸.

Enorme è la distanza che separa l'idea sturziana del popolo rispetto ai tanti populismi, storici e contemporanei, che inneggiano ad un popolo omogeneo e compatto alla continua ricerca di un capo politico simile ad un buon pastore a cui affidare i destini del gregge¹⁹.

Nella sua teoria politica e sociale Sturzo si contrapponeva ai due monopoli, quello dello Stato accentratore, tipico della tradizione liberale italiana²⁰, e quello socialista di stampo marxista²¹, nonché a quello del fascismo, che appariva nei suoi primi anni come un «travestimento del socialismo»²². Il concetto di stato veniva declinato da Sturzo come mezzo e non come fine, al servizio della persona e delle comunità naturali²³.

Questa impostazione teorica, maturata soprattutto nei ventidue anni di esilio tra Londra e gli Stati Uniti, subiti a causa della sua avversione al fascismo e in nome del «metodo della libertà»²⁴, ha portato Sturzo a declinare il popolarismo in chiave liberale²⁵; federalismo, scuola libera, liberalizzazioni e profondo europeismo, tanto da essere raccolta dai padri fondatori del processo di integrazione europea²⁶.

¹⁷ N. ANTONETTI, *Attualità del popolarismo? Popolarismo e popolo*, cit., p.15

¹⁸ L. STURZO, *La società: sua natura e leggi*, Bologna, Zanichelli, 1960, p.76

¹⁹ C'è oggi chi dice che il populismo si fonda sull'art. 1 della Costituzione, ma in realtà porre limiti all'esercizio della sovranità popolare significa affermare la democrazia rappresentativa, contro le derive di un esercizio illimitato di tale sovranità che accompagna i miti della democrazia diretta e del populismo. Cfr. A. GIOVAGNOLI, *Il popolarismo e la crisi della democrazia rappresentativa*, in *Attualità del popolarismo*, cit., p.53

²⁰ G. DE ROSA, *La crisi dello stato liberale in Italia*, Roma, Studium, 1955, pp.9-67

²¹ Cfr. F. MALGERI, *Popolarismo*, in A. PARISI, M. CAPPELLANO, (a cura di) *Lessico sturziano*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013, pp.691-697

²² L. STURZO, *Italia e Fascismo (1926)*, cit., p.90

²³ G. BUTTA', *Partito, Stato e statalismo in Luigi Sturzo*, in F. LOMANTO, E. GUCCIONE, R. MARSALA, (a cura di) *Luigi e Mario Sturzo. Il progetto cristiano di democrazia. A cento anni dalla fondazione del Partito Popolare Italiano (1919-2019)*, cit., pp.431-435

²⁴ «La scelta è tra due metodi: il metodo della libertà, del quale il sistema parlamentare è una risultante; e il metodo della compressione del quale è una risultante la dittatura di governo o il potere assoluto della monarchia. (...) Il metodo della libertà ha i suoi inconvenienti, è vero, ma in nessun momento della storia umana tutto è perfetto, solo tutto è perfettibile. Ora il dinamismo sociale trova nel metodo della libertà una via più naturale, più umana alle sue evoluzioni; il metodo della compressione rende più difficile le evoluzioni e meno evitabili le rivoluzioni». Cfr. L. STURZO, *Miscellanea londinese (1926-1940)*, Vol. II, Bologna, Zanichelli, 2003, p.114; vedi inoltre M. BALDINI (a cura di), *Luigi Sturzo. La libertà: i suoi amici e i suoi nemici*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2001, pp. 63-75

²⁵ Per il liberalismo di Sturzo vedi D. ANTISERI, *Il liberalismo cattolico italiano*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012, pp.89-109; F. FELICE, *Popolarismo liberale*, Brescia, Scholé, 2021

²⁶ N. ANTONETTI, *L'Unione europea tra Stati e popoli*, in *Per una nuova consapevolezza politica. Nove lezioni per l'Europa*, Milano, EDUCatt, 2021, pp.27-34

Crisi dello stato liberale e ascesa dei partiti di massa

Uno dei caratteri specifici della politica tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento è l'affermarsi della società di massa, a cui faceva seguito la nascita e lo sviluppo del moderno partito di massa, il quale si costituiva con forme e modalità politiche sconosciute ai partiti liberali ottocenteschi. Conseguenza dell'estensione del suffragio e della necessità di organizzare le masse in strutture permanenti e burocratizzate, il nuovo soggetto collettivo si inseriva fra gli individui e lo stato, sfidando la legittimità di quest'ultimo come rappresentante della totalità e unità degli individui²⁷.

Al Congresso di Genova del 1892, in seguito alla scissione con le frange anarchiche, veniva fondato il Partito socialista italiano, primo partito a darsi un'organizzazione moderna in Italia. La struttura del nuovo partito di massa era segno di un più elevato grado di maturità del proletariato operaio, aspetto fondamentale dell'organizzazione del movimento dei lavoratori e della più ampia storia politica dell'Italia contemporanea²⁸.

Gli anni dal 1897 al 1905 segnano il passaggio dal vecchio stato accentratore crispiño, ormai in crisi, alla liberaldemocrazia giolittiana. Dallo stato autoritario e reazionario seguito ai tumulti del 1898 si sostituiva un liberalismo aperto alle nuove realtà democratiche. Rispetto a questa apertura della classe dirigente liberale, i cattolici rimanevano dell'idea che si dovesse combattere la coscienza direttiva dello stato risorgimentale, condannando alla radice tutto lo stato liberale²⁹. Per Giolitti il mondo cattolico rimaneva un sottoprodotto dello sviluppo storico del paese, una forza che avrebbe dovuto sottomettersi, sia pure attraverso una politica di riforme e di progressiva tutela dei bisogni delle masse operaie, alle necessità della conservazione dello stato liberale e al mantenimento dell'ordine sociale costituito dalla borghesia risorgimentale. A Giolitti riuscì sempre incomprensibile che dal mondo cattolico potesse sorgere un partito indipendente e autonomo nei confronti della vecchia classe politica liberale, che aveva sempre ritenuto le masse cattoliche efficaci e buone riserve d'ordine³⁰.

La Grande Guerra e il conseguente mito della «vittoria mutilata»³¹ segnavano la più grande frattura intervenuta all'interno della società italiana, rispetto allo sviluppo dello stato liberale non ancora ben consolidato³².

Il segnale più evidente del mutato clima storico e politico arrivava con le elezioni generali del 1919, svolte col sistema proporzionale, il quale determinava la nascita del

²⁷ F. DI SCIULLO, F. FERRARESI, M.P. PATERNO', *Profili del pensiero politico del Novecento*, Roma, Carocci, 2021, pp.26-27

²⁸ G. ARFE', *Storia del socialismo italiano (1892-1926)*, Bari, Laterza, 1965, pp.9-21

²⁹ G. DE ROSA, *La crisi dello stato liberale in Italia*, cit., p.36

³⁰ Ivi, p.29

³¹ «La Storia d'Italia, delle sue agitazioni sociali e dei suoi malanni politici nel dopoguerra appare nella sua vera luce solo quando si inquadri nella cornice psicologica della vittoria mutilata. (...) Invece dell'orgoglio della vittoria che doveva recare la fiducia in sé stessi, subentrò negli italiani il nero pessimismo della sconfitta». G. SALVEMINI, *Le origini del Fascismo in Italia*, Milano, Feltrinelli, 2022, pp.32-33

³² A. JANNAZZO, *Il liberalismo italiano del Novecento. Da Giolitti a Malagodi*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003, pp.31-32

sistema dei partiti³³. Le liste liberali si trovarono per la prima volta in minoranza a fronte di un notevolissimo successo del Partito socialista e del Partito popolare, divenuti i detentori della maggioranza assoluta nel Parlamento e nel paese³⁴.

Il Partito popolare fondato da Luigi Sturzo divenne qualcosa di nuovo ed inedito nella storia del movimento cattolico italiano ed europeo. Egli scelse la strada più difficile ma anche l'unica possibile per riscattare positivamente il passato del cattolicesimo militante che aveva combattuto le sue battaglie dal 1870 e recuperarne la sua verità interna. La fine dell'Opera dei congressi³⁵ e il «Patto Gentiloni» avevano già inferto un colpo mortale al divieto di partecipazione dei cattolici alle elezioni politiche, confermando la validità delle tesi sturziane sulla aconfessionalità e sulla inevitabilità della nascita di un partito democratico di cattolici³⁶. L'originalità di Sturzo emerge nella sua visione del partito moderno, costituzionalista e democratico, senza riserve integralistiche e assolutistiche, che avrebbe sollecitato un'apertura sociale dello stato liberale fino a un suo superamento, allargandone la sua base classista, i suoi istituti, ancora mera espressione del diritto di proprietà e del sistema economico capitalistico³⁷. Con la fondazione del Partito popolare Sturzo entrava a pieno titolo tra i teorici della democrazia contemporanea, soprattutto in merito alla riflessione da lui approfondita della tematica dei rapporti tra il fondamento etico-politico della democrazia e la sua organizzazione politico-istituzionale, analizzati in riferimento ai concreti problemi della vita politica³⁸.

Nello stesso anno appariva sulla scena politica italiana il terzo dei partiti di massa: con la riunione del 23 Marzo in piazza San Sepolcro a Milano nascevano i Fasci di combattimento. L'avvenimento, passato quasi inosservato sulla stampa nazionale, non poteva certo considerarsi un successo con i suoi 300 presenti in tutto³⁹. Di notevole importanza risultava invece il quadro degli intervenuti: reduci, interventisti rivoluzionari, futuristi, repubblicani, socialisti riformisti. Con un programma molto avanzato sul piano sociale, ma solo sulla carta, i fasci non avevano certo la forza necessaria per estendere la loro influenza sulle masse operaie e contadine, né tantomeno per erodere il fronte socialista. Alle elezioni del 1919 i Fasci si trovarono un po' ovunque isolati, ottenendo 4795 voti e nessun eletto; dopo otto mesi dalla sua fondazione il fascismo mussoliniano risultava politicamente inesistente⁴⁰.

³³ L. BALLINI, *Le elezioni nella storia d'Italia dall'Unità al Fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1988, pp.177-207

³⁴ A. JANNAZZO, *Il liberalismo italiano del Novecento. Da Giolitti a Malagodi*, cit., p.32

³⁵ Per le vicende dell'Opera dei congressi vedi G. DE ROSA, *Il movimento cattolico in Italia. Dalla Restaurazione all'età giolittiana*, Bari, Laterza, 1970; G. CANDELORO, *Il movimento cattolico in Italia*, Roma, Editori Riuniti, 1972; M. INVERNIZZI, *L'Opera dei congressi (1874-1904)*, Crotone, D'Ettoris, 2022

³⁶ Al primo Congresso del partito a Bologna Sturzo sgombra subito il terreno della polemica sulla aconfessionalità del partito: «È superfluo dire perché non ci siamo chiamati partito cattolico: i due termini sono antitetici; il cattolicesimo è religione, è universalità; il partito è politica, è divisione» in G. DE ROSA, *Il Partito popolare italiano*, cit., p.18

³⁷ G. DE ROSA, *La crisi dello stato liberale in Italia*, cit., p.26

³⁸ M. D'ADDIO, *Luigi Sturzo nella storia del pensiero politico contemporaneo*, in G. DE ROSA (a cura di) *Luigi Sturzo e la democrazia europea*, Roma-Bari, Laterza, 1990, pp.309-328

³⁹ R. DE FELICE, *Breve storia del Fascismo*, Milano, Mondadori 2016, p.9; vedi inoltre ID, *Mussolini il rivoluzionario (1883-1920)*, Torino, Einaudi, 2019

⁴⁰ L. SALVATORELLI, G. MIRA, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, Milano, Mondadori, 1969, p.112

Come subito comprese Luigi Sturzo fu il vecchio Giolitti ad aprire le porte del Parlamento a queste forze che apparivano una frangia minoritaria del paese: alla fine del 1920 dopo aver superato il punto morto della occupazione delle fabbriche pensò di avere in mano un'altra forza da poter giocare contro i socialisti. Sfuggiva a Giolitti e a tutta la classe politica liberale, il cambiamento spirituale e sociale maturato durante la guerra; un fatto nuovo di movimenti passionali di folla o di piazza fuori dai quadri tradizionali promossi e condotti da capi più o meno irresponsabili⁴¹. Quello che Mosse ha definito un nuovo tipo di politica nei confronti delle masse che viene messo in atto a partire dall'Ottocento, con una «estetizzazione» della politica, una ritualità (monumenti, feste, cerimonie), una organizzazione che coinvolge le masse popolari nei valori e negli ideali borghesi e nazionali, ovvero le nazionalizzano⁴².

Accadde così che «il vegliardo di Dronero⁴³» si venisse a trovare rispetto al fascismo in una situazione non diversa da quella precedente verso il socialismo. Egli vide i due movimenti sullo stesso piano di azione e controazione politica. Sfuggì a lui, come a tutti i leaders liberali, la vera natura del fenomeno fascista, determinata dagli elementi psicologici e sociali che lo componevano, il quale, proprio in quel periodo, andava sempre più organizzandosi con bande armate dirette alla conquista e al mantenimento del potere attraverso la distruzione fisica degli avversari⁴⁴. Il fascismo in realtà era un fenomeno politico nato con l'intento di realizzare una vera rivoluzione antidemocratica; suo obiettivo era quello di sostituire al sistema rappresentativo, visto come inefficiente e corrotto, una coesa catena di comando, in grado di restituire all'Italia la dignità perduta⁴⁵.

Bisogna insistere -sottolineava Sturzo- sull'atmosfera psicologica del momento, che si poteva paragonare solamente alle grandi suggestioni non definibili, come quelle di irragionevole panico che prendono le folle. «Così avvenne nel 1922; l'Italia subì una suggestione: un fenomeno di paura irragionevole e di irragionevole speranza»⁴⁶. La suggestione collettiva del 28 ottobre 1922 e il farsi avanti di Mussolini per la Presidenza a seguito della «marcia su Roma» fu, come scrisse in seguito Salvemini, una vera e propria «commedia degli errori»⁴⁷ della classe politica liberale. Il liberalismo italiano rimeneva una forza oligarchica, priva del desiderio di conquistare le masse⁴⁸, ma come scriveva Salvatorelli su «La Stampa» nel Febbraio del 1923 «nelle condizioni presenti, il liberalismo non poteva che essere democrazia o socialdemocrazia. Per non aver voluto questa, i liberali italiani hanno lavorato fatalmente alla reazione»⁴⁹.

⁴¹ Ivi, p.176

⁴² G. MOSSE, *La nazionalizzazione delle masse*, Bologna, Il Mulino, 2021

⁴³ Così Luigi Sturzo definisce Giovanni Giolitti. Cfr. L. STURZO, *Italia e Fascismo (1926)*, cit., p.61

⁴⁴ L. SALVATORELLI, G. MIRA, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p.177

⁴⁵ S. LUPO, *Il Fascismo. La politica di un regime totalitario*, Milano, Feltrinelli, 2013

⁴⁶ L. STURZO, *Italia e Fascismo (1926)*, cit., p.96

⁴⁷ G. SALVEMINI, *Le origini del Fascismo in Italia*, cit., pp.389-390

⁴⁸ A. JANNAZZO, *Il liberalismo italiano del Novecento. Da Giolitti a Malagodi*, cit., p.77

⁴⁹ L'articolo di Salvatorelli pubblicato sulla «Stampa» il 13 Febbraio 1923 in N. VALERI, *La lotta politica in Italia. Dall'Unità al 1925*, Firenze, Le Monnier, 1973, pp.301-304

La democrazia nel popolarismo

Nel discorso programmatico di Caltagirone non si trovava ancora il termine popolarismo in quanto allora Sturzo sembrava più preoccupato di indicare il fenomeno evolutivo del movimento cattolico verso la democrazia e il pieno inserimento dei cattolici nella vita politica nazionale a fianco degli altri partiti di massa. Diversamente, nell'ultima fase preparatoria del Partito popolare e nel delineare le prospettive politiche del popolarismo, Sturzo sottolineava che «le forme parlamentari del secolo XIX non avrebbero retto all'ascesa delle nuove forze sociali, e che occorreva produrre modifiche istituzionali atte a garantire l'ascesa delle nuove classi; anche l'economia non avrebbe più potuto essere quella del liberismo e che essa avrebbe dovuto comporsi con i nuovi elementi pubblici di sviluppo. La vita internazionale avrebbe fatto sentire i suoi influssi sulla stessa consistenza giuridica degli Stati e in ultimo che la cultura, le correnti spirituali e religiose non sarebbero rimaste estranee a questi nuovi orientamenti della politica»⁵⁰.

Il popolarismo diveniva così una vera e propria teoria politica consona alle trasformazioni politiche e sociali del primo dopoguerra. Maturato a conclusione della lunga esperienza dei cattolici democratici e consapevole della vita politica e sociale del tempo, il popolarismo, così come concretizzatosi nel Partito popolare, si poneva come obiettivo una riforma della struttura accentratrice del vecchio stato liberale, nella prospettiva di una nuova società plurarchica, basata sui corpi intermedi e sulle autonomie locali. «Il punto che differenzia il vecchio regime parlamentare di Stati e quello democratico -scrive Sturzo- è che il primo tende di sua natura a mantenere i diritti chiusi dentro i privilegi di ciascun stato, e quindi a fossilizzarsi, il secondo tende ad estendere la nozione di popolo fino a comprendervi tutti gli adulti uomini e donne; è quindi dinamico di sua natura»⁵¹.

Questa sua visione della democrazia popolare risultava in completa opposizione al fascismo e al bolscevismo a lui contemporanei, i quali invece, sembravano d'accordo nel fare del partito un fine in sé in quanto incarnazione del fine ultimo dello Stato, e dunque strumento di controllo sociale⁵². «Fra la Russia e l'Italia -afferma Sturzo- una sola differenza si può marcare; cioè che il bolscevismo è la dittatura comunista o fascismo di sinistra; il fascismo è la dittatura conservatrice o bolscevismo di destra»⁵³. Lo stato moderno si configurava secondo Sturzo come uno stato-Dio, una nazione-Dio, un individuo-Dio, un «Leviatano che assorbe ogni altra forza e che diviene l'espressione di un incombente panteismo politico»⁵⁴. In uno stato simile non c'era più posto per l'uomo, per l'individuo libero e forte; la deificazione dello stato era completa.

Questa realtà storica lo portava dunque a una concezione dello stato sostanzialmente diversa sia da quella laico-liberale affermatasi nell'Italia unita, sia da quella incipiente del fascismo, definendo l'ambito politico in una forma

⁵⁰ G. DE ROSA, *Il Partito popolare italiano*, cit., pp.303-304

⁵¹ ALS, cit., p.49

⁵² G. BUTÀ, *Partito, Stato e statalismo in Luigi Sturzo*, cit., p.433

⁵³ L. STURZO, *Italia e Fascismo (1926)*, cit., p.204

⁵⁴ Ivi, p.258

desacralizzata⁵⁵ e in funzione della persona umana, vista come principio e fine della stessa democrazia⁵⁶. Nella riflessione sturziana il popolarismo mette al centro il tema dell'individuo, della sua libertà originaria, della pluralità, e del limite giuridico e morale del potere al fine di rifiutare ogni pretesa assolutizzante del potere politico⁵⁷.

Mentre la democrazia rappresentativa è sotto attacco non appare inutile quindi interrogarsi sull'attualità di uno dei maggiori baluardi sorto nel primo dopoguerra in sua difesa: il popolarismo sturziano⁵⁸.

⁵⁵ «Il cristiano è antidolatrato: per lui solo Dio è assoluto, e tutto ciò che è umano è storico, contestabile, perfettibile, né definitivo, né sacro. E tutto ciò a cominciare dallo stato» Cfr. W. ROEPKE *Civitas humana. I problemi fondamentali di una riforma sociale ed economica (1944)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2017, pp.161-162. Per la desacralizzazione del potere politico attuata dal Cristianesimo vedi D. ANTISERI, *Europa avvelenata*, in D. ANTISERI, E. DI NUOSCO, F. FELICE, *Democrazia avvelenata*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2018, pp.34-44

⁵⁶ L. STURZO, *La società: sua natura e leggi*, cit., p.169

⁵⁷ P. SERRA, *Per una teoria del popolarismo*, in *Attualità del popolarismo*, cit., pp.66-71

⁵⁸ A. GIOVAGNOLI, *Il popolarismo e la crisi della democrazia rappresentativa*, in *Attualità del popolarismo*, cit., p.54

GIACOMO CARMAGNINI*
Il cono d'ombra della Rivoluzione
Teoria del voto e pratiche elettorali in P. -C. -F. Daunou

È merito dello storico francese Patrice Gueniffey aver portato al centro degli studi rivoluzionari il tema elettorale, fino ad allora quasi ignorato, al di là di sparuti e isolati riferimenti, dalla storiografia del settore¹. L'introduzione di una peculiare forma di democrazia rappresentativa, i fondamenti teorici e le sue origini più o meno antiche, hanno certamente animato fin dagli esordi i più importanti studi sulla Rivoluzione francese. Tuttavia, al netto della valorizzazione teorica del concetto di rappresentanza, non si può che constatare la lunga oscurità che ha avvolto le *pratiche* politiche, che pretendevano di concretizzare nella vita pubblica francese proprio quei principi così dirimenti. Non rientra dunque tra i meriti minori di *Le nombre et la raison*, pubblicato nel 1993 in una Parigi ancora inebriata dalle controverse celebrazioni del Bicentenario, l'aver innescato un fervido dibattito che avrebbe condotto ad una serie – non particolarmente estesa, va detto, ma interessante e innovativa – di ricerche che hanno recuperato, anche polemicamente, la lezione dello storico francese sulla spinosa questione elettorale durante gli anni rivoluzionari. A questo proposito, è doveroso almeno citare i nomi di Melvin Edelstein, Lynn Hunt e Malcolm Crook².

Una delle lacune dello studio di Gueniffey, senz'altro perdonabile in un'opera pionieristica, è la limitazione dell'analisi alla prima parte della parabola rivoluzionaria: caduto Robespierre, terminata l'età gloriosa della Rivoluzione, parrebbe che la pratica elettorale fosse destinata a venir ricoperta dallo stesso oblio coatto in cui caddero i principi politici più avanzati e radicali. Tuttavia, non può venir dimenticato che proprio il periodo direttoriale (1795-1799) ha rappresentato l'ordine

* Università degli Studi di Firenze.

¹ P. GUENIFFEY, *Le nombre et la raison. La Révolution française et les élections*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 1993.

² In alcuni casi, si tratta di studi persino precedenti, ma tornati alla ribalta proprio in virtù di questa sorta di riscoperta pubblica delle pratiche elettorali rivoluzionarie. Così L. HUNT, *Politics, Culture, and Class in the French Revolution* Berkeley-Los Angeles, University of California Press, 1984. Si veda anche M. CROOK, *Elections in the French Revolution: An Apprenticeship in Democracy, 1789–1799*, Cambridge (UK), Cambridge University Press, 1996. Appare invece una sintesi delle principali acquisizioni sulla materia e, allo stesso tempo, il compimento degli spunti acquisiti durante una ricerca quarantennale il recente studio di M. EDELSTEIN, *La Révolution française et la naissance de la démocratie électorale* Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2014. Si vedano inoltre i lavori di Serge Aberdam; Bernard Gainot; Roberto Martucci; Pierre Rosanvallon; Jean-René Suratteau.

costituzionale più longevo dell'intera era rivoluzionaria. Basterebbe questa notazione a farne comprendere la crucialità anche sotto il profilo elettorale. Inquadrate dalla Carta del 1795 e da mutevoli leggi particolari, le elezioni nell'età del Direttorio non determinarono solamente la prevalenza dell'una o dell'altra fazione, ma innescarono una spirale di ritorsioni violente e di colpi di stato che minarono la stabilità tanto faticosamente riconquistata, conducendo, in ultima analisi, a quell'esautorazione della *Constitution de l'an III* che avrebbe spalancato le porte all'ascesa napoleonica.

Una prospettiva interna, certamente limitata, ma capace di tenere insieme e di seguire diacronicamente le principali tappe della teoria e della pratica elettorale durante il Decennio rivoluzionaria, è offerta dalla figura dell'erudito e politico francese P. C. F. Daunou (1761-1840)³. Dopo aver appoggiato la Rivoluzione fin dagli esordi, il giovane sacerdote oratoriano entrava alla Convenzione nel settembre 1792 e, dopo la dura esperienza del Terrore, veniva confermato nel Consiglio dei 500 alla fine del 1795. Esponente di punta del gruppo degli *idéologues*, proprio durante gli anni del Direttorio Daunou si sarebbe ritagliato un ruolo cruciale non solo in Francia, ma anche nell'universo delle repubbliche sorelle, divenendo l'autore principale della *Constitution de l'an III* così come il maggiore responsabile dell'organizzazione costituzionale della Repubblica Romana del 1798.

Come accennato, si tratta di una parabola biografica che consente di riunire i due versanti fondamentali della *teoria* e della *pratica* elettorale. In un *pamphlet* pubblicato il 23 luglio del 1789, dal titolo emblematico di *Le Contrat social des Français*, già emergevano i primi rudimenti di una riflessione sul tema elettorale. Dopo aver sancito il principio della sovranità popolare, Daunou si rassegnava alla soluzione rappresentativa come unica alternativa percorribile di fronte all'impraticabilità di una democrazia pura (ovvero diretta), che rimaneva – almeno a livello teorico – la forma di governo ideale: «Si une Société Politique étoit renfermée dans l'enceinte d'une seule ville de médiocre étendue, tout citoyen irait exercer immédiatement son droit individuel au pouvoir souverain. Si une Société Politique occupe plusieurs provinces, la représentation est physiquement nécessaire»⁴. Dopo aver ammesso la forma rappresentativa, veniva postulata la necessità di attenersi ad un principio maggioritario, in cui l'autore sembrava scorgere la prova decisiva della coincidenza di una determinata misura positiva con la legge naturale, che rimaneva la bussola fondamentale del legislatore: «L'existence d'une Loi naturelle ne peut être manifestée que par l'assentiment du plus grand nombre, et l'intérêt collectif ne peut être déclaré que par la majeure partie des individus»⁵. Se dunque, già nella fase aurorale della Rivoluzione, veniva avvertita la necessità di calare un astratto punto dottrinale in una concreta dimensione sperimentale, sarebbe stata necessaria l'entrata alla Convenzione perché la riflessione costituzionale di Daunou si dotasse di un evidente impianto pratico.

³ Manca tuttora uno studio scientificamente soddisfacente sulla figura storica di Daunou. La fonte più importante rimane quella dell'amico e collega A. H. TAILLANDIER, *Documents biographiques sur P. C. F. Daunou*, Paris, Firmin-Didot Frères, 1847. Di recente, ha tentato uno studio globale sul personaggio il giornalista e saggista francese Gérard Minart senza, tuttavia, discostarsi dalla traccia già proposta da Taillandier. Cfr. G. MINART, *Pierre Daunou. L'anti-Robespierre*, Toulouse, Éditions Privat, 2001.

⁴ P. C. F. DAUNOU, *Le Contrat Social des Français*, [Paris], 23 juillet 1789, p. 5.

⁵ Ivi, p. 3.

Nel progetto di Costituzione presentato all'Assemblea il 17 aprile 1793, l'ideologo inseriva un'apposita sezione dedicata al tema in questione, dal titolo *Sur le mode d'élection*. Anche in questo frangente, la strategia retorica di Daunou era la medesima: in un primo momento, aveva cura di specificare il metodo idealmente più corretto e conforme a ragione; quindi, dopo averne dimostrata l'impraticabilità, introduceva una seconda strategia che, pur non essendo ottima e ineccepibile, aveva l'impagabile pregio di essere la migliore attuabile. All'altezza del 1793, la massima ambizione per un assetto elettorale era di permettere il riconoscimento della volontà generale, che si concretizzava nella maggioranza assoluta del corpo votante. Tuttavia, riconoscendo che questo genere di maggioranza avrebbe potuto anche non manifestarsi e che, in ogni caso, individuarla con sicurezza avrebbe richiesto procedure lunghe e tortuose, l'ex oratoriano sceglieva lucidamente di ripiegare su un obiettivo meno ambizioso, ma irrinunciabile e, soprattutto, raggiungibile⁶. Attraverso l'introduzione dei cosiddetti *billets négatifs*, che ogni elettore avrebbe dovuto riempire con i nomi di coloro che non avrebbe voluto veder ricoprire la carica in questione, Daunou riteneva di poter garantire, perlomeno, che il futuro eletto non sarebbe stato invisato alla maggioranza assoluta degli elettori. I voti contenuti nei *billets de nomination* non avrebbero avuto infatti alcun valore per chi fosse stato compreso nella maggioranza assoluta dei *billets négatifs*. In tal modo, pur dovendosi accontentare della semplice maggioranza relativa per la nomina, il sistema avrebbe assicurato il rispetto di quella sorta di 'maggioranza assoluta negativa' che stava tanto a cuore all'ideologo.

L'idea d'introdurre un voto negativo, concepito dall'autore come «l'ostracisme le plus tempéré qui puisse exister da une République»⁷, sarebbe naufragata, insieme allo stesso progetto di Costituzione, a favore dell'inapplicata Carta del 1793. Pur sconfitto sul momento, questo dispositivo così particolare sarebbe riemerso, stavolta vittoriosamente, nei primi mesi del nuovo ordine direttoriale. Nella seduta della Convenzione del 9 settembre 1795, presentando quella che sarebbe divenuta la legge elettorale del 25 fruttidoro an III (11 settembre 1795), Daunou dimostrava la resilienza di molti dei concetti cardine del suo pensiero politico centrato sulle *modalità* della partecipazione popolare⁸. Nel suo intervento, pronunciato a nome della Commissione degli Undici di cui era il principale animatore, Daunou offriva ai colleghi

⁶ Daunou specificava nei dettagli il metodo di voto ponderato da seguire per riuscire a riconoscere con certezza – quando presente – la volontà generale dei votanti. Ogni elettore avrebbe dovuto stilare una lista contenente un numero illimitato di candidati per la funzione pubblica da riempire; le diverse schede di candidati avrebbero formato, insieme, un'unica lista, contenente tutte le personalità proposte. Ciascun votante avrebbe dovuto quindi elaborare una seconda lista, definita *de nomination*, in cui avrebbe dovuto riportare, in ordine di preferenza e quindi merito, ciascuno dei nomi inseriti nella lista generale dei candidati. Riunendo i risultati delle singole *listes de nomination*, si avrebbe ottenuto così una graduatoria ponderata in cui il primo eletto sarebbe stato colui che, trovandosi spesso alle prime posizioni, avrebbe riunito un punteggio assoluto più basso.

⁷ P. C. F. DAUNOU, *Essai sur la Constitution*, à la séance de la Convention Nationale du mercredi 17 avril 1793, in *Archives Parlementaires de 1787 à 1860*, première série, LXII, Paris, P. Dupont, 1902, p. 356.

⁸ La presentazione del Progetto è riportata in «Gazette Nationale, ou le Moniteur Universeel», 27 fructidor an III (13 settembre 1795). Il testo del *Décret* definitivo, approvato l'11 settembre, è consultabile in *Collection générale des décrets rendus par la Convention Nationale*, fructidor an III, Paris, Baudouin, pp. 233-37.

un'illuminante ricognizione dei diversi metodi elettorali proposti e applicati dalla Francia nel corso dei tormentati anni rivoluzionari. Nessuno dei sistemi già sperimentati risultava però immune da difetti, vizi e, in alcuni casi, aberrazioni che falsavano – come nel caso del ballottaggio – la reale volontà generale. Daunou si soffermava quindi sul modello elettorale più soddisfacente o, piuttosto, meno difettoso degli altri, che era quello presentato da Condorcet nella seduta del 15 febbraio 1793 e che avrebbe caratterizzato lo sfortunato progetto di Costituzione girondina⁹. Al di là dei marchingegni specifici di un sistema ritenuto comunque imperfetto, occorre qui sottolineare l'influenza di Condorcet e della *mathématique sociale* sul pensiero politico di Daunou e di molti altri convenzionali sfuggiti al Terrore. Alla base degli sforzi dei costituenti dell'anno III stava infatti la ricerca di un metodo scientifico, mutuato dai modelli offerti dalle scienze dure, capace di offrire alla Francia una volta per tutte l'organizzazione politica migliore in quanto – questo è il punto – fondata sulla ragione. E tuttavia, sarebbe stata proprio l'organizzazione degli appuntamenti elettorali francesi a preannunciare il naufragio di questo particolare approccio alla politica.

Dalla conclamata deficienza di ogni assetto elettorale precedente – compreso quello dell'ammirato Condorcet – emergeva un primo punto dirimente, che consisteva nella dolorosa consapevolezza di non essere ancora arrivati, in tema elettorale, a risultati certi e inconcussi. Era proprio questa amara constatazione che spiegava la scelta di *non* inserire una precisa organizzazione delle consultazioni popolari nel testo costituzionale, che invece ambiva a contenere principi avanzati, stabili e, almeno nel breve periodo, imm modificabili.

Cette loi a pour objet les formes de scrutin : objet d'une telle importance que vous lui eussiez donné une place dans la constitution, s'il eût été possible de vous offrir des modes parfaitement dignes de votre confiance. Mais cette partie du système social est bien peu avancée encore, et vous n'avez pas dû imprimer à des méthodes défectueuses le caractère d'immutabilité qui appartient à toutes les dispositions constitutionnelles¹⁰.

Come detto, la relazione di Daunou si poneva in forte continuità con quanto già affermato negli anni precedenti. Non solo: nella nuova organizzazione elettorale francese veniva recuperata quella stemperata forma di ostracismo rappresentata dal voto di esclusione e, soprattutto, accanto a quelle eteronome veniva introdotto per la prima volta un sistema di candidature su base volontaria. Fino ad allora, infatti, i rivoluzionari si erano guardati bene dal consentire – almeno apertamente – una simile

⁹ Cfr. *Archives parlementaires*, cit., première série, LVIII, pp. 583-sgg. Il sistema elettorale proposto da Condorcet, contenuto nella sezione III del III Titolo del Progetto di Costituzione (ivi, pp. 604-sgg.), prevedeva un doppio voto: ad un primo *scrutin de présentation*, che avrebbe dovuto contenere i nomi degli individui più votati per un numero triplo rispetto alle cariche da riempire, sarebbe seguito lo *scrutin de nomination* vero e proprio, limitato alle candidature contenute nella *liste de présentation* e strutturato su due colonne (una d'elezione e l'altra supplementare), contenenti entrambe un numero di votabili pari a quello degli incarichi pubblici da assegnare. Si rendeva così molto più facile – benché, anche in questo caso, non certo – il raggiungimento dell'agognata maggioranza assoluta. Sulla figura e sul pensiero di Condorcet si veda il classico studio di K. M. BAKER, *Condorcet, raison et politique*, présentation par F. Furet, Paris, Hermann, 1988.

¹⁰ «Gazette Nationale, ou le Moniteur Universeel», 27 *fructidor an III* (13 settembre 1795).

manifestazione d'interesse a ricoprire un ruolo pubblico che appariva loro come un pericoloso indizio di ambizione che minacciava di spalancare le porte alla cupa prospettiva di una *classe politica* scissa dal corpo della nazione¹¹.

Alla cesura sul piano teorico rappresentata dalla legge del 25 fruttidoro sarebbe dovuto seguire, però, lo scoglio più importante, ovvero la sua concreta applicazione nella società reale. Dal momento che, in virtù del famigerato decreto dei due terzi¹², non si tennero elezioni nazionali nel corso del 1796, la resa dei conti veniva spostata alla primavera del 1797, quando in base alla Costituzione un terzo dei nuovi consigli legislativi si sarebbe dovuto rinnovare seguendo proprio la particolare organizzazione firmata da Daunou.

Come noto, le elezioni del 1797 si risolsero però in un disastro, segnando una clamorosa vittoria per i *royalistes* che metteva in dubbio non solo i rapporti di forza interni all'Assemblea, ma la tenuta della stessa forma repubblicana. È proprio dallo scompenso causato dall'esito elettorale che prese le mosse il celebre colpo di stato del 18 fruttidoro anno V (4 settembre 1797), che portò ad un'epurazione di realisti e criptorealisti non solo dai consigli legislativi, ma dallo stesso Direttorio¹³.

Se la rinuncia a conferire una veste costituzionale ad una precisa organizzazione elettorale aveva costituito il primo indizio di un ridimensionamento del grandioso progetto di razionalizzazione della politica, le consultazioni del 1797 segnarono il naufragio di questa affascinante utopia. L'abolizione dell'avanzata legge elettorale presentata da Daunou, ritenuta responsabile del fiasco elettorale, risulta a tal proposito emblematica. Né dovette esser stato di particolare conforto per l'ideologo constatare, qualche mese dopo, che la riappropriazione del precedente sistema elettorale si sarebbe risolta in un analogo fallimento politico, che richiese un ulteriore colpo di mano per aggiustare risultati elettorali altrettanto scomodi e destabilizzanti.

Il risultato delle ripetute disfatte elettorali a cui dovette far fronte l'incerto regime direttoriale non si limitò, tuttavia, al declino di quella lusinghiera *mathématique sociale* portata in auge da Condorcet, l'ultimo dei *philosophes*. Ad un livello più generale, la cosiddetta politica *de bascule*, che spinse i direttori francesi a servirsi, alternativamente, dell'appoggio degli opposti estremismi per avallare i ripetuti colpi

¹¹ Cfr. M. CROOK, *Le candidat imaginaire, ou l'offre et le choix dans les élections de la Révolution française*, «Annales Historiques de la Révolution française», n. 321, 2000, pp. 91-110.

¹² Il testo finale del decreto, approvato formalmente il 5 fruttidor an III (22 agosto 1795), non si limitava a conservare due terzi dei convenzionali nei nuovi consigli legislativi, ma conteneva tre diversi Titoli, denominati rispettivamente: *De la formation du nouveau corps législatif*; *De la présentation de l'acte constitutionnel aux assemblées primaires*; *De la mise en activité de la constitution*. Cfr. «Gazette Nationale, ou le Moniteur Universel», 10 fruttidor an III (27 agosto 1795).

¹³ Sulle sanguinose tornate elettorali di epoca direttoriale, rimangono fondamentali i lavori di J. R. SURATTEAU: *Les élections de l'an IV*, «Annales historiques de la Révolution française», XXIII, 124, 1951, pp. 374-93; XXIV, 125, 1952, pp. 32-63; Idem, *Les élections de l'an V aux conseils du Directoire*, «Annales historiques de la Révolution française», XXX, 154, 1958, pp. 21-63; Id., *Les élections de l'an VI et le coup d'État du 22 floréal-11 mai 1798*, Paris, Société Les Belles Lettres, 1971. Più di recente, Bernard Gainot è tornato ad interrogarsi sul tema, apportando nuovi spunti e riflessioni. Cfr. B. GAINOT, *Le contentieux électoral sous le Directoire. Monisme et pluralisme dans la culture politique de la France révolutionnaire*, «Revue historique», 642, 2, 2007, pp. 325-53. Sulle pratiche e, soprattutto, sulla teoria del voto nella Francia repubblicana, si veda P. ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen: histoire du suffrage universel en France*, Paris, Gallimard, 1992.

di stato resi necessari da consultazioni elettorali potenzialmente sovversive, ci pone dinanzi lo spettacolo di un precoce ma evidente declino di una pur peculiare forma di democrazia rappresentativa.

La democrazia non può compiutamente caratterizzarsi solo come governo della maggioranza, benché l'istituzione delle elezioni generali sia della massima importanza. Infatti una maggioranza può governare in maniera tirannica [...]. In una democrazia, i poteri dei governanti devono essere limitati ed il criterio di una democrazia è questo: in una democrazia i governanti – cioè il governo – possono essere licenziati dai governati senza spargimenti di sangue [...]. Una costituzione democratica consistente deve escludere soltanto un tipo di cambiamento nel sistema legale, cioè quel tipo di cambiamento che può mettere in pericolo il suo carattere democratico¹⁴.

La necessità di aggiustare a più riprese gli esiti elettorali con colpi di mano, oltre a richiamare le tesi popperiane sui limiti intrinseci di ogni democrazia, avrebbe contribuito, in ultima analisi, a radicare quel diffuso senso di sfiducia verso un libero pronunciamento popolare che avrebbe reso possibile l'ascesa napoleonica e il successo di forme di partecipazione popolari molto più inquadrate e rassicuranti.

In questo senso, la pubblicazione da parte Daunou di un saggio molto esteso, risalente al 1803 e intitolato *Mémoire sur les élections au scrutin*, sembra chiudere il cerchio.

Dans tous système d'élections, on peut et l'on doit même se proposer à la fois ces deux fins : l'une, d'obtenir de bons choix, l'autre, de vérifier avec précision le vœu réel des électeurs. Il faut, d'une part, que la volonté générale soit éclairée, droite, équitable ; il faut, de l'autre, que l'expression de cette volonté soit authentique et fidèle [...]. Des deux objets que je viens de distinguer, le premier est sans contredit le plus important ; il tient à un plus grand nombre de vues politiques et d'observations morales. C'est néanmoins du second objet seulement qu'il s'agira dans ce mémoire. Je n'y parlerai des moyens qui se dirigent vers la bonté intrinsèque des choix, que relativement à l'influence que ces moyens peuvent avoir sur la vérification même du vœu général [...] ; et, dans la nécessité de commencer par l'une des deux, j'ai préféré celle qui, plus sèche, moins attrayante sans doute, mais aussi plus détachée de toute controverse politique, me semblait d'ailleurs susceptible de solutions plus précises ou plus immédiatement vérifiables¹⁵.

Poco più avanti, Daunou giustificava l'opzione, almeno in parte, rinunciataria con la consapevolezza della vanità di ogni ricerca di un metodo positivo volto ad assicurare una *buona scelta* al di là di ogni possibile circostanza:

¹⁴ K. R. POPPER, *La società aperta e i suoi nemici* [1945], a cura di Dario Antiseri, II, Roma, Armando Editore, 1981, pp. 210-11.

¹⁵ P. C. F. DAUNOU, *Mémoire sur les élections au scrutin*, Extrait du procès-verbal de la séance du 12 thermidor an 8 de la classe des sciences morales et politiques, Paris, Baudouin, 1803, pp. 2-3.

En effet, quelles que soient la sagesse et l'efficacité des réglemens qui doivent influer sur la bonté intime des volontés d'un corps, on conçoit que cette bonté ne peut jamais être rendue que très-probable. Je crois bien qu'on peut multiplier assez les précautions pour qu'un choix absolument mauvais devienne impossible : mais faire que chaque élu soit toujours le meilleur des éligibles, c'est un but que n'atteindrait peut-être aucun système conciliable avec la liberté des votans, et par conséquent avec ce qui peut se rencontrer d'erreur dans leurs idées, de partialité dans leurs affections¹⁶.

Dopo aver tentato invano di controllare l'espressione di un'ineffabile volontà generale, per il dotto oratoriano non rimaneva che tornare, ormai disilluso, al proprio tavolo di lavoro, rifugiandosi in un raffinato, ma ormai poco incisivo, saggio teorico-dottrinale che passava in rassegna le principali tecniche di architettura elettorale proposte prima e durante il Decennio rivoluzionario. Il *Mémoire* del 1803 risulta così il termine emblematico di una parabola storica che, attraverso la lente elettorale, ci consegna l'immagine di una Rivoluzione francese alle prese con i suoi mostri, risolvendosi, in ultima analisi, nella riaffermazione di un potere monocratico e in una crisi della democrazia che solo la storia successiva avrebbe dimostrato non essere definitiva.

¹⁶ Ivi, p. 3.

MAURO PRIMAVERA*

*Democrazia e nazionalismo arabo in Siria ed Egitto:
baathismo e nasserismo a confronto*

1. Introduzione

Il dibattito sull'assenza di ordinamenti democratici in Medio Oriente, e in particolar modo nei Paesi arabi, è da parecchi anni oggetto di attenzione non solo all'interno del ristretto mondo accademico¹, ma anche in quello più ampio della politica e dei mezzi di comunicazione, tanto in Europa quanto nel Mediterraneo allargato. Nell'ultimo decennio il tema è stato affrontato principalmente utilizzando due piani di analisi. Il primo si lega al nuovo corso geopolitico inaugurato nel 2011 dalle Primavere Arabe le quali, nate come reazione allo status quo delle trentennali autocrazie levantine e nordafricane, tentarono, fallendo, di democratizzarne istituzioni, governi e sistemi elettorali. Il secondo, presente fin dal secolo scorso ma tornato in auge solo a seguito degli attentati terroristici in Europa del 2015, discute il grado di compatibilità della religione islamica con il modello democratico²; all'interno di questo filone si inserisce anche la teoria di *long dureé*, divenuta ormai obsoleta e irricevibile, dello "scontro di civiltà" (*The Clash of Civilizations*) esposta negli anni Novanta dal politologo americano Samuel Huntington, secondo cui la cultura arabo-islamica sarebbe priva dei necessari requisiti per la corretta attuazione di tale modello istituzionale³.

Il presente contributo non intende soffermarsi su questi due percorsi, sui quali la letteratura scientifica ha già prodotto numerosi e validi studi, ma vuole affrontare la questione attraverso un ulteriore livello di analisi, cioè la correlazione esistente, o esistita, tra democrazia (*dīmuqrāṭiyya*) e nazionalismo arabo (*qawmiyya 'arabiyya*). Infatti, tutte le "repubblicarchie" – *jumhūrkiyyāt* come vengono spregiativamente soprannominati i regimi autoritari dalla stampa araba⁴ – divenute oggetto di

* Università Cattolica del Sacro Cuore.

¹ Tra i tanti contributi si segnalano: R. DI PERI, *Democracy and authoritarianism in the Arab world. The evolution of a long debate*, «Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società (NAD)», 1, 2019, pp.108-125; I. ELBADAWI e S. MAKDISI, *Democracy in the Arab World. Explaining the Deficit*, New York, Routledge, 2011; L. KHATIB, *Quest for Democracy Liberalism in the Modern Arab World*, Cambridge, Cambridge University Press, 2022.

² Cfr. FATEMA MERNISSI, *Islam and Democracy*, New York: Basic Books, 2002.

³ S. HUNTINGTON, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York, Simon&Schuster, 1996.

⁴ Neologismo formato dalla erasi di *jumhūriyya* "repubblica" e *malakiyya* "monarchia". Cfr. M. ṬA'ĪMA, *Jumhūrkiyyat āl Mubārak. Šu 'ūd sīnāryū al-tawrīth [La repubblicarchia della famiglia Mubarak. L'ascesa dello scenario di successione]*, il Cairo, Dār Mirīt lil-Nashr, 2010.

contestazione nell'ultimo decennio erano promotrici dell'ideale nazionalista e, in origine, anche di quello panarabo. Nondimeno rispetto all'islam, la *qawmiyya* da una parte contemplava la presenza della democrazia, dall'altra ne limitava significativamente il perimetro d'azione, subordinandola ora ad assunti ideologici, ora a necessità geopolitiche e, soprattutto, alla *raison d'État* che spesso degenerava nella *raison du regime*. Il contributo vuole innanzitutto fornire una valutazione ideologica di tale correlazione, definendo i contorni del concetto di democrazia all'interno delle narrazioni nazionalistiche a matrice non religiosa del mondo arabofono. Verrà pertanto esaminata la discussione teorica sulla *dīmuqrāṭiyya* all'interno del corpus baathista siriano e del nasserismo egiziano, principali correnti del nazionalismo "laico" arabo del XX secolo. Successivamente, verrà prospettata una visione d'insieme sul rapporto intercorso tra questi regimi e la questione democratica, sottolineando da una parte le limitazioni imposte dai governi autoritari alle libertà politiche, dall'altra la concessione di spazi di "espressione" ad alcuni segmenti della società civile.

A livello metodologico, l'intervento si fonderà sullo studio delle fonti primarie in lingua araba e adotterà un criterio storico "mediano" rispetto ai due piani di analisi sopra presentati, in modo da risultare autonomo sia dalle dinamiche contemporanee, sia dai processi di lunga durata evocati nella teoria dello "scontro delle civiltà".

2. La lunga e complessa trasposizione del concetto di democrazia nella cultura araba tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo

Come per gli altri termini e categorie politologiche di matrice occidentale, anche il termine "democrazia" richiese un lungo periodo di gestazione nel contesto culturale e politico arabo, assumendo vari significati e applicazioni, prima di diventare parte integrante del corpus ideologico nazionalista. Un vero e proprio dibattito letterario e scientifico attorno alla definizione e al significato della parola democrazia iniziò a formarsi, dopo le prime suggestioni derivate dall'ideale di libertà francese che seguirono la campagna napoleonica contro i mamelucchi del 1798, nell'ultimo periodo della *Nahḍa*, il vasto movimento riformista promosso dalla classe intellettuale egiziana e levantina tra la seconda metà del XIX e i primi decenni del XX secolo. Ad esempio, la rivista irachena *Lughat al-'Arab* ("Voce degli Arabi") pubblicò nel settembre del 1911 un breve trafiletto in cui veniva fornita una sommaria spiegazione etimologica e filosofica del termine, che si contrapponeva a quello di "aristocrazia"⁵. Fu però solo dopo la fine della Prima guerra mondiale e il conseguente collasso dell'impero ottomano che il vocabolo, arabizzato in *dīmūqrāṭiyya*, divenne di uso comune. Lo scrittore libanese Emile (Īmīl) Zaydān – figlio di George Zaydān, uno dei più importanti intellettuali riformisti arabi di inizio Novecento⁶ – discusse la questione in maniera più approfondita e nel marzo del 1921 pubblicò per *al-Hilāl*, diffuso mensile egiziano fondato dal padre nel 1892, un approfondimento dal titolo "La democrazia e i popoli orientali". Sulla base degli ideali positivisti e del fabianesimo, Zaydān

⁵ *Su 'āl ilā majalla al-'ilm fī al-dīmuqrāṭiyya wa al-aristuqrāṭiyya* [Domande alla rivista sulla nozione di democrazia e di aristocrazia], «Lughat al-'Arab», vol. 3, 1911, p. 104.

⁶ Per approfondimenti sulla figura di George (Jūrjī) Zaydān cfr. G. C. ZAIDAN e T. PHILIPP (a cura di), *Jurgi Zaidan's contribution to Modern Arab Thought and Literature*, Bethesda, George Zaidan Foundation, 2013.

riconobbe che anche per le popolazioni mediorientali e semitiche fosse necessario adottare questa forma di governo:

In quest'epoca turbolenta e movimentata è per noi, figli dell'Oriente, indispensabile rivolgere l'attenzione alla nostra condizione, guardare al nostro passato, presente e futuro in maniera ponderata e positiva [...] Quale obiettivo è più alto se non la costruzione del nazionalismo su basi solide? [...] Questi popoli dell'Occidente ci hanno già superato nell'ambito della civiltà. Dobbiamo fare tesoro delle esperienze da loro messe in atto. Dobbiamo osservare i loro sistemi di governo [...] è utile conoscere che cosa prendere dall'Occidente e che cosa ignorare⁷.

Malgrado questa visione ottimista, Zaydān era comunque consapevole delle difficoltà insite nella trasposizione ideologica. Pochi anni dopo, infatti, il pensatore libanese, in un altro suo intervento dal titolo "I rischi della democrazia", ammoniva: «è finito il tempo in cui la gente considera la "democrazia" come una parola magica e che gli intellettuali hanno iniziato a soppesare i suoi pregi e i suoi difetti»⁸. Lo studioso faceva inoltre notare come la democrazia europea fosse frutto di un lento e graduale processo storico, mentre in altri contesti essa, adottata in maniera improvvisa, era diventata presto sinonimo di «confusione e disordine»⁹. Altri autori, come l'egiziano Salāma Mūsā, sostennero, pur approvandola, che essa avrebbe potuto funzionare soltanto se accompagnata da riforme di stampo socialista, volte a migliorare le condizioni socioeconomiche della classe contadina e operaia¹⁰.

A partire dagli anni Venti, il dibattito sulla democrazia si intrecciò con quello delle due correnti di pensiero generatesi dalla *Nahḍa*: una di matrice islamica, che cercava di stabilire un nesso tra i principî di rappresentanza popolare e quelli religiosi, l'altra che faceva leva sull'identità nazionalista araba e che nei decenni seguenti venne teorizzata in diversi corpus ideologici, di cui i due più importanti e diffusi furono il baathismo siriano e il nasserismo egiziano.

3. Il concetto di democrazia nel baathismo: collegialità e dibattito interno

Formatosi all'inizio degli anni Quaranta e fondato ufficialmente il 7 aprile del 1947, il "Partito della Resurrezione Araba" (*Ḥizb al-Ba'ṯh al-'Arabī*) si presentò all'inizio come l'erede delle associazioni culturali che avevano caratterizzato l'ultima fase della *Nahḍa*. Fino all'inizio degli anni Cinquanta, infatti, il Ba'ṯh assomigliava, sia per struttura che per ideali, a un ristretto circolo intellettuale, privo di alcuna rilevanza politica. In primo luogo, mancava di una gerarchia definita e articolata: la leadership del gruppo era affidata a due insegnanti di un istituto superiore damasceno, il cristiano

⁷ Ī. ZAYDĀN, *Al-dīmuqrāṭiyya wa al-shu'ūb al-sharqiyya* [La democrazia e i popoli orientali], «al-Hilāl», vol. 6, 1921, pp. 561-569, in particolare p. 562.

⁸ *Idem*, *Makhāṭir al-dīmuqrāṭiyya* [I rischi della democrazia], «al-Hilāl», vol. 9, 1923, pp. 900-907, in particolare p. 901.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Cfr. S. MŪSĀ, *Al-dīmuqrāṭiyya wa al-dhirra* [La democrazia e l'atomo] «al-Hilāl», vol. 8, 1925 e *Al-Lūrd al-ishṯirākī wa zawjatuhu al-dīmuqrāṭiyya* [Il signor socialista e sua moglie democrazia], «Al-Majalla al-Jadida», vol. 5, 1930.

greco ortodosso Mīshīl ‘Aflaq (1910-1989) e il musulmano sunnita Ṣalāḥ al-Dīn al-Bīṭār (1912-1980), mentre la base era costituita dai loro allievi, a cui si aggiunsero negli anni successivi eminenti figure del panorama politico e culturale del Levante e della Mesopotamia. In secondo luogo, il baathismo damasceno si distingueva e dal nazionalismo (pan)-siriano teorizzato dal politico Anṭūn Sa‘āda (1904-1949)¹¹, che era connotato da toni sciovinisti e legato al culto della personalità del suo capo, e dal baathismo di Zakī al-Arsūzī (1899-1968), un insieme di idee e suggestioni eclettiche che richiamava in parte le ideologie nazi-fasciste¹². Il pensiero di ‘Aflaq e al-Bīṭār poneva al centro della questione la riunificazione della nazione araba (*umma ‘arabiyya*) e promuoveva un vasto piano di riforme sociali mostrandosi aperto nel favorire e difendere il tema dei diritti.

Nella prima metà degli anni Quaranta istanze nazionalistiche e diritti umani e politici si fusero: “democrazia” per gli arabi significava avere la possibilità di autogovernarsi dopo secoli di oppressione. La sconfitta dell’impero ottomano alla fine della Prima guerra mondiale aveva creato le condizioni per la nascita, nel 1918, di uno Stato indipendente, il Regno Arabo di Siria, retto dal sovrano hashemita Fayṣal ibn al-Ḥusayn (1885-1933), ma l’esperimento si rivelò effimero. Nel corso del conflitto, infatti, Francia e Regno Unito, pur avendo promesso a quella dinastia la sovranità sul Levante in cambio del suo appoggio militare in funzione anti-ottomana, sottoscrissero gli Accordi Sykes-Picot che prevedevano invece un piano per la spartizione del Mashreq sotto le rispettive sfere di influenza: Palestina, Giordania e Iraq a Londra, Libano e Siria a Parigi. La vittoria delle truppe francesi nella battaglia di Maysalun nel 1920 pose fine all’autonomia del Regno Arabo di Siria e diede inizio all’amministrazione mandataria. L’affrancamento dal dominio coloniale fu dunque il principale punto programmatico della “Resurrezione” che si tradusse in campagne di contestazione alle autorità francesi, manifestazioni di piazza ed attività sovversive. Con la fine del secondo conflitto mondiale, la Francia iniziò il ritiro delle sue truppe di stanza in Levante e, nell’aprile 1946, il governo di Damasco proclamò l’indipendenza della repubblica siriana. Si aprì una nuova stagione per il Ba‘th che l’anno successivo indisse il Primo Congresso Nazionale che sancì la trasformazione del movimento in partito politico. Grande importanza ebbe la stesura della costituzione interna (*dustūr*) attraverso cui sarebbero stati fissati i principî fondamentali, riassunti nello slogan baathista “unità, libertà, socialismo (*wahda, ḥurriyya, ishtirākiyya*). Se l’obiettivo della riunificazione del mondo arabo non fu mai messo in discussione, molto più dibattuti furono i temi di natura socioeconomica e la questione democratica. Per una parte dell’assemblea, infatti, i due ambiti erano strettamente collegati tra loro: la dottrina socialista assunse una duplice connotazione, venendo interpretata talvolta come democrazia popolare di origine marxista, talvolta come democrazia social-liberale, simile al modello occidentale. Per esempio, nella sezione dei principî (*al-mabādi’*), l’articolo quinto codificava il significato di democrazia popolare: «la

¹¹ Fondatore del Partito Nazionalista Sociale Siriano (*al-Ḥizb al-Sūrī al-Qawmī al-Ijtimā‘ī*), Sa‘āda sostenne l’idea della “Grande Siria”; un’entità politica che avrebbe dovuto estendersi dai Monti Tauro della Turchia meridionale alla penisola del Sinai, e dall’isola di Cipro alla Mesopotamia.

¹² Dopo la Seconda guerra mondiale al-Arsūzī eliminò qualsiasi riferimento riconducibile al nazifascismo, avvicinandosi gradualmente alla questione democratica e socialista.

sovranità appartiene al popolo (*al-siyāda hiya mulk al-sha‘b*) ed è l’unica fonte di autorità e potere»¹³. Tuttavia, nella sezione dei metodi (*al-minhāj*), all’articolo 14 si affermava che il sistema di governo avrebbe dovuto essere di tipo «parlamentare e costituzionale» (*nizām niyābī dustūri*), senza fare alcun cenno al ruolo che il partito avrebbe dovuto giocare all’interno dello Stato. Questa visione gradualista e moderata fu rigettata da coloro che tra gli iscritti erano di orientamento socialista. Essi, non riconoscendo il “sistema borghese” della neonata repubblica siriana, ambivano a prendere il potere il prima possibile, attuando la lotta di classe (*ṣirā‘*) e, se necessario, proclamando persino la rivoluzione (*thawra*). Esisteva in effetti un’ambiguità sulla nozione di democrazia che era legata a un problema di fondo che avrebbe condizionato le fortune politiche della formazione: la mancata definizione dell’ideologia baathista che, seppur chiara nei lineamenti generali, rimase imprecisa e “fumosa” su molte questioni specifiche, generando all’interno dell’assemblea posizioni antitetiche e talvolta inconciliabili, che col tempo avrebbero messo in crisi l’unità del partito. Il dibattito sulla democrazia proseguì nella prima metà degli anni Cinquanta, con l’ingresso nel Ba‘th del “Partito Socialista Arabo” (*Ḥizb al-‘Arabī al-Ishirākī*) il cui leader era l’avvocato Akram al-Ḥawrānī (1912-1996). La fusione dei due gruppi alla fine del 1952, risultato di un lungo periodo di colloqui e negoziati, spostò l’orientamento del partito a sinistra e consolidò, senza però eliminare le ambiguità sopra menzionate, la visione “socialdemocratica”. In tal modo, la Resurrezione fu in grado di organizzare un’opposizione seria al governo del colonello al-Shishaklī – che nel frattempo aveva instaurato uno Stato autoritario – al punto da risultare decisiva durante lo svolgimento delle proteste druse che nel gennaio del 1954 portarono alla caduta del regime. L’esilio di al-Shishaklī inaugurò il cosiddetto “periodo democratico siriano”: per la prima volta nella storia del Paese furono tenute elezioni libere e regolari, e il parlamento a composizione multipartitica ridivenne il fulcro dell’attività legislativa. In questo modo, il Ba‘th, terminato il periodo di clandestinità, riuscì a svolgere campagne elettorali e azioni di propaganda, stabilendo succursali in gran parte delle province e diventando sempre più influente nella vita sociale e politica del Paese. Ciononostante, il gruppo di ‘Aflaq dovette confrontarsi con l’ascesa di un nuovo movimento (pan)arabo: il nazionalismo del colonello Nasser, la cui concezione di democrazia era piuttosto distante da quella del partito siriano.

La democrazia secondo il nasserismo: la nozione di “volontà popolare”

L’Egitto era formalmente uno Stato indipendente dal 1922, ma di fatto rimaneva ancora sotto il protettorato del Regno Unito. Il Paese era retto da una monarchia sostenuta dalla locale classe intellettuale – che, come in Siria, aveva raccolto l’eredità dei pensatori socialisti e dei circoli della *Nahḍa* – e dal principale partito laico e nazionalista, il Wafd. Dietro la veste democratica si celava però un sistema opaco, votato all’autoconservazione e dipendente dalla presenza inglese, che ancora manteneva notevoli contingenti militari nel Paese. I re che si avvicendarono nella cosiddetta “fase liberale” del 1922-1952, Fu‘ād (1868-1936) e Fārūq (1920-1965),

¹³ *Dustūr Ḥizb al-Ba‘th al-‘Arabī*, [Costituzione del Ba‘th] in *Niḍāl al-Ba‘th. Al-juz‘ al-Rābi‘. Min al-Mu‘tamar al-Awwal ḥattā al-Mu‘tamar al-Sābi‘* [La lotta del Ba‘th, volume IV: Congressi I-VII], Beirut, Dār al-Ṭalī‘a lil-Ṭibā‘ wa al-Nashr, 1986, p. 25.

governarono in maniera autocratica, noncuranti dei pesi e contrappesi rappresentati dal parlamento e previsti dal testo costituzionale. Di conseguenza, il Wafd perse progressivamente il supporto popolare ottenuto grazie alle manifestazioni anticoloniali e divenne parte integrante dell'establishment; cosa peggiore, il partito accelerò il suo declino sconfessando i principî su cui si reggeva, mostrandosi sempre più arrendevole di fronte alle richieste degli inglesi e incapace di elaborare una visione che mettesse al centro lo sviluppo socioeconomico della Nazione¹⁴. Questa situazione innescò la reazione dei nazionalisti, tra cui il gruppo militare degli Ufficiali Liberi (UL; *al-Ḍubbāṭ al-Aḥrār*) che il 12 luglio 1952 mise in atto un colpo di Stato, rovesciò la monarchia e proclamò la repubblica egiziana. Dalla “rivoluzione di luglio”, come venne prontamente rinominata, emerse tra i membri degli UL la figura del colonello Jamāl ‘Abd al-Nāṣir (occidentalizzato in “Nasser”) che, grazie al carisma personale e alle doti di comando, nel 1954 assunse la leadership dei militari e due anni dopo fu eletto presidente della repubblica. Egli non solo promosse un programma discontinuo da quello del Wafd – rendere il Paese un autentico Stato sovrano, libero dall’influenza britannica – ma lavorò anche all’elaborazione di una vera e propria ideologia che legittimasse il colpo di Stato e giustificasse il suo operato di governo. La pubblicazione nel 1954 del libro autobiografico “Filosofia della rivoluzione” (*Thawrat al-Falsafa*) costituì il primo passo di quella che divenne, nel corso degli anni Cinquanta, il pensiero nasseriano (*al-nāṣiriyya*) composto da istanze nazionalistiche – a differenza del pensiero di ‘Aflaq e al-Bīṭār, il panarabismo non riuscì a scalzare il patriottismo egiziano – e dal socialismo arabo, strumento che avrebbe garantito giustizia sociale in opposizione al capitalismo delle potenze occidentali colonizzatrici. In maniera simile al baathismo, infatti, il concetto di democrazia venne collegato al tema del socialismo, da cui la nascita del termine di “democrazia sociale” (*al-dīmuqrāṭiyya al-ijtimā‘iyya*) o “socialista” (*al-dīmuqrāṭiyya al-ishtirākīyya*). Tali diciture poggiavano su un assunto teorico di fondo, quello della “democrazia popolare” (*al-dīmuqrāṭiyya al-sha‘biyya*): la Rivoluzione di Luglio era stata attuata nel nome dei cittadini e, di conseguenza, soltanto chi ne aveva preso parte era in grado di interpretare la volontà della popolazione e di soddisfarne i bisogni¹⁵. Per contro, la classe intellettuale e i partiti tradizionali di impostazione “liberale” come il Wafd, accusati di essere complici dell’establishment monarchico e di servire gli interessi stranieri, vennero screditati e dichiarati fuorilegge dal regime. Quest’ultimo, infatti, assunse fin da subito una struttura gerarchica piramidale fortemente condizionato dal presidente e dall’apparato burocratico-militare. Il concetto di democrazia rimase pertanto ai margini del nasserismo che considerava essenziali altre questioni, come il completamento del processo di affrancamento dell’Egitto dall’ex potenza coloniale, la

¹⁴ J. T. TERRY, *The Wafd 1919-1952. Cornerstone of Egyptian political power*, Londra, Third World Centre, 1986, p. 245 e S. BOTMAN, *The liberal Age 1922-1952*, in M. W. DALY (a cura di), *The Cambridge History of Egypt, vol. II: Modern Egypt, from 1517 to the end of the twentieth century*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 300.

¹⁵ ‘U. SAYF AL-DAWLA, *Taṭawwur maḥmūd al-dīmuqrāṭiyya min al-thawra ilā ‘Abd al-Nāṣir ilā al-nāṣiriyya* [Lo sviluppo del concetto di democrazia dalla rivoluzione a Nasser al nasserismo], «Al-Mustaḥbal al-‘Arabī – Centro Studi sull’Unità Araba», VI, 56, 1983, pp. 2-6.

contrapposizione a Israele, la neutralità attiva nello scenario bipolare e, infine, l'unificazione del mondo arabo in una singola entità statale¹⁶.

4. *Conclusion: il declino ideologico del nazionalismo democratico e l'ascesa dell'autoritarismo in Siria ed Egitto*

La nazionalizzazione del Canale di Suez nel luglio del 1956 e l'ascesa di 'Abd al-Nāṣir sullo scenario regionale e internazionale spinse la dirigenza del Ba'th a contattare il presidente egiziano per discutere l'unione di Siria ed Egitto, primo passo per il raggiungimento dell'obiettivo panarabo. Dopo un lungo negoziato tra le due parti, il 1° febbraio 1958 fu proclamata la Repubblica Araba Unita (*al-Jumhūriyya al-'Arabiyya al-Muttaḥida*; RAU), segnando l'apice delle fortune del nazionalismo arabo. L'esperimento si rivelò tuttavia fallimentare: l'assenza di pianificazione e l'impreparazione della classe dirigente siriana unita alla mancata definizione degli aspetti ideologici socialisti e democratici minò alle fondamenta il progetto unionista. Tra questi, il significato di democrazia perse subito rilevanza: 'Abd al-Nāṣir applicò alla Siria ordinamenti e leggi derivanti da quelli egiziani e si ritagliò un ruolo di preminenza nello Stato; come preconditione alla nascita della Rau chiese e ottenne lo scioglimento di tutti i partiti siriani (Ba'th incluso) che vennero sostituiti da un soggetto politico unico, l'Unione Nazionale (*al-Ittiḥād al-Qawmī*), fondata nel novembre del 1957, qualche mese prima della Rau. Il duro regime poliziesco imposto dall'apparato nasseriano provocò fin da subito l'insofferenza degli stessi baathisti che vennero gradualmente estromessi dagli incarichi della repubblica unitaria. Il 28 settembre 1961 un gruppo di soldati siriani mise in atto un colpo di Stato e proclamò l'indipendenza di Damasco dal Cairo, sancendo la fine della Rau dopo poco più di tre anni dalla sua nascita. Con la fine dell'unione fallì il progetto di realizzare la democrazia araba che pure era stata contemplata e discussa sia a livello culturale che politico. In Egitto, il modello di governo autoritario, se si esclude la breve parentesi della Primavera Araba del 2011-2013, è sopravvissuto senza interruzioni. In Siria, il Ba'th ha adottato i termini ("democrazia popolare") e il *modus operandi* di 'Abd al-Nāṣir (monopartitismo, governo dei militari) e, a seguito della "rivoluzione" del marzo 1963, è salito al potere fondendosi con le istituzioni repubblicane e instaurando un governo autoritario che, seppur indebolito dalle dinamiche geopolitiche della guerra civile, resiste ancora oggi.

In conclusione, il presente contributo ha cercato di dimostrare quanto poco definita e inconsistente fosse la nozione di democrazia nell'alveo delle ideologie nazionaliste e "laiche" del mondo arabo. Anche se è vero che in alcuni periodi, soprattutto nel primo decennio del XXI secolo, i regimi permisero (o tollerarono) alcune blande forme di opposizione e inusuali spazi di dialogo a partiti e gruppi della società civile – come nel caso della "Primavera di Damasco" del 2000 e i movimenti egiziani *Kifāya* e "6 Aprile" (*Ḥarakat Sittat Abrīl*) – il percorso di "democratizzazione dall'alto" costituisce, soprattutto a seguito del fallimento delle Primavere Arabe, uno dei principali *vulnus*

¹⁶ M. AL-ATRASH, *Al-Qawmiyya wa al-dīmuqrāṭiyya fī al-waṭan al-'arabī (al-munāqasha) [Il nazionalismo e la democrazia nel mondo arabo – discussione]*, in S. IBRĀHĪM et alii, *Azmat al-dīmuqrāṭiyya fī al-waṭan al-'arabī [La crisi della democrazia nel mondo arabo]*, Centro Studi sull'Unità Araba, Beirut, 2002 (or. 1984), p. 193.

della politica araba contemporanea. Ben più importante e decisivo è stato, invece, il processo di “democratizzazione dal basso” promosso dalla classe intellettuale e dalla pubblicistica arabofona – tra cui il Centro Studi sull’Unità Araba – che hanno proseguito la tradizione nahdiana aggiornandola alle sfide e alle questioni del Medio Oriente del XXI secolo.

NANCY DE LEO*¹

Da Djerba a Gafsa.

La sfida di Gheddafi alla democrazia araba di Habib Bourguiba in Tunisia

Introduzione

Nel contesto delle sfide ai sistemi democratici arabi e alla stabilità dell'area Nord Africana, il saggio si focalizza sullo studio dei rapporti tra la Tunisia e la Libia tra il 1974 – anno della mancata ratifica da parte tunisina dell'accordo di Djerba, che doveva istituire la Repubblica islamica araba nel quadro del grande disegno panarabo libico – e il 1980 – segnato dal tentativo di colpo di Stato organizzato e finanziato da Tripoli, a Gafsa.

L'obiettivo è quello di verificare le posizioni dei due Paesi –Tunisia e Libia –, osservare se effettivamente la politica estera di Mohammad Gheddafi sia stata una minaccia alla democrazia tunisina, tenendo conto dei successivi sviluppi politici e democratici nel Paese, e analizzando le scelte dei paesi occidentali in questo contesto.

Le tensioni che intercorsero tra i due Paesi sono un esempio esemplificativo di sfida alla democrazia nei confronti di quello che in Occidente era indicato come uno Stato arabo moderato, cioè la Tunisia di Habib Bourguiba. Al contempo rappresentava una minaccia per la stabilità dell'area, messa a rischio dall'emergere di nuovi attori extraterritoriali quali i gruppi terroristici – prima di matrice palestinese, poi di ispirazione islamica – rispetto ai quali Gheddafi assunse un ruolo di primo piano. Difatti, i due leader arabi rappresentarono due modelli politici differenti: se, da un lato, Bourguiba era il fondatore di una forma di regime arabo moderato, legato storicamente allo schieramento occidentale e ancorato al sistema multilaterale internazionale, dall'altro Gheddafi, paladino del Panarabismo – soprattutto dopo la morte di Nasser – guardava ai sovietici e con la sua forza economica – derivante dal petrolio – alimentava le opposizioni nei vari Paesi africani e arabi, contestando il sistema internazionale bipolare. In questo contesto, perdere la democratica Tunisia, stabile e moderata, per mano di Gheddafi diventava per l'Occidente un rischio di radicalizzazione dell'intero dibattito politico in Nord Africa e più in generale nel mondo arabo.

Nella seconda metà degli anni Settanta, Gheddafi perfezionò la sua *Jamahirrya*, criticando il parlamentarismo e il sistema politico occidentale, istituendo una forma di democrazia diretta senza partiti ma con congressi popolari al cui vertice c'era il *Qa'id* (la guida); in economia scelse una forma di socialismo radicale, le cui applicazioni seguivano l'ortodossia islamica. Mentre in Tunisia, Bourguiba e il Primo Ministro Nouria intrapresero sin dai primi anni del decennio la via delle liberalizzazioni economiche, le *Infītah* che legavano il Paese alle economie occidentali, in particolare all'Europa Comunitaria. La Repubblica Tunisina, pur se governata dal partito unico

¹ Università degli Studi di Messina.

– il Partito Socialista Destouriano – conglobava al proprio interno diverse posizioni emerse negli anni. L’impianto democratico era più simile al modello occidentale, con un sistema elettorale, un’Assemblea parlamentare, e un governo, ma certamente non uguale.

1.1 *Dal tentativo di Unione tuniso-libica allo sciopero generale del 1978*

L’ascesa di Gheddafi in Libia nel settembre 1969 segnò un punto di rottura nelle relazioni con la Tunisia. Se nel 1968, la Libia dei Senussi aveva firmato un permesso di esplorazione petrolifera off-shore alla Tunisia, l’avvento di Gheddafi rimise in discussione tale accordo, aprendo la strada ad una disputa decennale. Inoltre, Gheddafi offrì rifugio alle opposizioni al Presidente Bourguiba, come il Fronte Nazionale progressista per la Liberazione della Tunisia FNPLT². Ancora, l’arrivo di Gheddafi introdusse un sistema di visti e rallentò i flussi migratori verso la Libia, dove l’industria petrolifera rappresentava uno sbocco per la manodopera tunisina non indifferente. Sin dai primi momenti, il colpo di Stato in Libia generò preoccupazioni per la sicurezza tunisina, così come espresse da Habib Bourguiba jr – Segretario di Stato agli Affari Esteri in Tunisia – a William Rogers – Segretario di Stato degli USA – , ricordando che “Libya was invented in 1951 to prevent a Soviet Trusteeship”, e chiedendo un maggior attivismo degli Usa nell’area³. L’amministrazione Nixon non sottovalutava i rischi esposti da Tunisi rispetto alla minaccia libica, ma ritenne che gli aiuti economici e militari andassero condivisi con i partner europei⁴. Infatti, contemporaneamente la Tunisia si era rivolta sia alla Francia sia all’Italia per un sostegno militare⁵; mentre Henry Kissinger – a capo della Sicurezza Nazionale di Washington – confermava la necessità di una revisione dei programmi statunitensi in Nord Africa, in relazione anche alla crescente presenza sovietica⁶. Infine, le preoccupazioni di Tunisi trovarono riscontro in Hassan di Marocco che a Rogers confermò la politica aggressiva di Gheddafi nei confronti di Tunisi⁷.

² Dissidenti tunisini erano in esilio anche in Algeria. *Tunisian Security Fears* Intelligence note RAFN-62 Prepared in the Bureau of Intelligence and Research, Washington, December 23, 1971, document 157, in Foreign Relations of United States (FRUS) 1969-1976, Volume E-5, Part 2, Documents on North Africa 1969-1972.

³ *Tunisian Security*, Memorandum of Conversation Washington, September 15, 1969, document 141, in FRUS 1969-1976, Vol. E-5, Part 2, Documents on North Africa, 1969-1972.

⁴ A. Torelli, *L’amministrazione Nixon, le Nazioni Unite e l’Africa. Un dialogo complesso*, in A. Donno, G. Iurlano (a cura di), *L’amministrazione Nixon e il continente africano. Tra decolonizzazione e guerra fredda (1969-1974)*, Franco Angeli, Milano, 2016, pp. 55 ss.

⁵ *Review of U.S.- Tunisian Relations Part II*, Memorandum of Conversation, New York September 18, 1969, document 142, in FRUS 1969-1976, Vol. E-5, Part 2, Documents on North Africa, 1969-1972.

⁶ *Study of Trends in North Africa*, Memorandum from the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon, Washington January 19, 1970, document 4, in FRUS 1969-1976, Vol. E-5 Part 2, Documents on North Africa, 1969-1972.

⁷ Telegram Secto 25/738, from Secretary of State Rogers in Morocco to the Department of State, Tunis, February 19, 1970, document 102; *Secretary Rogers’ Report on his visit to Tunisia*, Memorandum from the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon, Washington, February 13, 1970, document 144, entrambi in FRUS 1969-1976, Vol. E-5 Part 2, Documents on North Africa, 1969-1972.

La svolta nelle relazioni tra Tripoli e Tunisi avvenne con l'arrivo al dicastero degli Esteri di Mohammed Masmoudi, il quale operò una politica estera verso la Libia tesa a normalizzare i rapporti fra i due paesi maghrebini⁸. La visita di Gheddafi in Tunisia dal 11 al 15 febbraio 1971 sembrò porre le basi per la cooperazione bilaterale⁹. Ma tale normalizzazione non sembrò prevalere. Già il 16 agosto 1972, l'ambasciatore francese in Libia, Guy Georgy, segnalava al ministro degli Esteri, Maurice Schumann, la presenza di "grains de sable" nelle relazioni tuniso-libica¹⁰, confermate qualche mese dopo da Bourguiba all'ambasciatore francese in Tunisia, Georges Gaucher. In quest'ultimo incontro, Bourguiba chiarì la sua posizione rispetto alle aspirazioni politiche libiche, negando l'intenzione di realizzare l'unione politica auspicata da Gheddafi¹¹.

Se tra il 1972 e il 1973 in più occasioni Bourguiba aveva espresso un parere negativo sull'Unione Tuniso-libica proposta da Gheddafi, nei primi giorni del 1974 avvenne un cambiamento improvviso: sull'isola di Djerba il 12 gennaio 1974 si firmò l'accordo di Unione Tuniso-libica¹².

Su tale scelta diverse sono ancora oggi le ipotesi degli storici. In primo luogo, Bourguiba vide nell'Unione con la Libia la possibilità di rilanciare l'economia tunisina e costruire uno Stato forte alla cui guida si sarebbe posto lui stesso, visto che ancora la cooperazione con la CEE era ad uno stato embrionale e gli USA avevano diminuito i loro aiuti economici alla Tunisia. In secondo luogo, l'Unione avrebbe potuto risolvere le dispute di confine, come quella sulla piattaforma continentale off-shore per le perforazioni petrolifere e dare alla Tunisia la possibilità di sfruttare le risorse petrolifere libiche diventando un Paese produttore di petrolio. Infine, era ipotizzabile che l'Unione Tuniso-Libica avrebbe consentito a Bourguiba di mettere un tassello al suo progetto di Unione del Maghreb, dandogli maggiore potere contrattuale.

Nonostante tali prospettive positive, le conseguenze della firma dell'accordo di Djerba misero a rischio il prestigio di Bourguiba, reputato all'interno del mondo arabo un uomo serio e realista, e sollevarono la reazione dell'élite politica tunisina. Per risolvere lo scivolone politico di Bourguiba, Nouria trovò nella Costituzione un cavillo relativo alla procedura di ratifica, bloccando di fatto la validità dell'accordo ed estromettendo dal suo governo il ministro Masmoudi, accusato di essere l'unico artefice del disastro di Djerba¹³. Da allora in poi, Masmoudi trovò rifugio in Libia, dove partecipò attivamente alla politica estera di Tripoli.

⁸ Cfr. M. Masmoudi, *Les arabes dans la tempête*, Jean Claude Simoen, Paris, 1977.

⁹ *Communiqué commun tuniso-libyen*, Télégramme 144-147, de l'Ambassadeur de France en Tunisie au Ministre des Affaires Etrangères, Tunis 16 février 1971, in Documents Diplomatiques français (DDF), Tome I, 1971, P.I.E. Peter Lang, Paris, 1991, pp. 231-232.

¹⁰ *Grains de sable dans les relations tuniso-libyennes*, Note de l'Ambassadeur de France en Libye au Ministre des Affaires étrangères, Tripoli 16 août 1972, in Archives du Ministère des Affaires Etrangères Français (MAEF), Fond Afrique du Nord et Moyen Orient (ANMO)- Tunisie, 41/Sup, b. 564.

¹¹ *Entretien avec le Président Bourguiba au sujet de la récente visite en Tunisie du colonel Gheddafi*, Télégramme 1140/45 de l'Ambassade de France en Tunisie à Paris, Tunis 19 décembre 1972, in MAEF, ANMO-Tunisie, 41/Sup, b. 564.

¹² S. Bessis, S. Belhassen, *Bourguiba*, Elyzad, Tunis, 2012, pp. 389 ss.

¹³ *Entretien avec le Premier Ministre au sujet de l'Union Tuniso-Libyenne*, Télégramme 71, de

Lo scontro politico tra Tunisia e Libia, generato dal fallimento di Djerba, portò i libici a intraprendere azioni sovversive contro la stabilità tunisina, sino al tentato assassinio a Nouira nell'aprile 1976, con la complicità di uomini tunisini dentro e fuori il Paese. All'interno delle opposizioni a Bourguiba si giocava la partita della sua successione, viste le condizioni di salute del Presidente tunisino.

Gheddafi ormai era anche un avversario di Washington¹⁴. Se sino ad allora le logiche bipolari avevano permesso agli USA di tollerare le rivendicazioni libiche: rimozione delle basi militari, nazionalizzazione delle compagnie petrolifere; l'avvicinamento ai sovietici sancì, infine, la rottura di ogni rapporto¹⁵. L'ambasciatore statunitense a Tripoli confermò che Gheddafi sarebbe stato capace di spingersi sino all'uso della forza per raggiungere l'unificazione araba¹⁶. Washington, dunque, doveva agire per rafforzare la capacità militare di Tunisi, facendo leva anche sull'aiuto di Parigi.

Nella seconda metà del 1976 gli USA e la Francia decisero di rinforzare la loro presenza nelle acque tunisine e di finanziare il Piano Pichon: un sistema di prestiti misto franco-statunitense per l'acquisto di materiali militari adeguatamente identificati in un programma strategico di difesa¹⁷. In effetti, la Tunisia spendeva 4 volte meno della Libia e 5 volte meno dell'Algeria per la sua difesa¹⁸. Gli USA confermarono un aumento della Foreign Military Sales per il Fiscal Year (FY) 1976 di 13 milioni di dollari, per il FY1977 di 15 milioni di dollari. Era previsto, per il periodo FY78-79-80, un ulteriore incremento in attesa dell'approvazione del Congresso¹⁹. Secondo un report dell'Intelligence USA, la minaccia libica era crescente in Tunisia. In generale, il *National Security Council* prevedeva una crescente aggressività di Gheddafi in tutto il mondo africano e arabo²⁰.

l'Ambassade de France en Tunisie à Paris, Tunis 16 janvier 1974, in MAEF, ANMO-Tunisie, 41/Sup, b. 560.

¹⁴ *Growing Tunisian Concern with Potential Threats from Libya and Algeria*, Telegram 7659, from the Embassy in Tunisia to the Department of State, Tunis December 13, 1974, document 119, in FRUS, 1969-1976, Vol. E-9, Part1, Documents on North Africa, 1973-1976.

¹⁵ M. Cricco, *L'amministrazione Nixon e la Libia*, in A. Donno, G. Iurlano (a cura di), *Nixon, Kissinger e il Medio Oriente (1969-1973)*, Firenze, Le Lettere, 2010, pp. 446-447.

¹⁶ *Tunisian Concern with Threat from Libya*, Telegram 1349, from the Embassy in Libya to the Department of State, Tripoli December 16, 1974, document 120, in FRUS 1969-1976, Vol. E-9, Part1, Documents on North Africa, 1973-1976.

¹⁷ *Tunisian Concern over Libyan intentions*, Telegram 184120, from the Department of State to Secretary of State Kissinger in Portland, Washington July 24, 1976, document 126, in FRUS 1969-1976, Vol. E-9, Part1, Documents on North Africa, 1973-1976; *Visite d'unités navales françaises en Tunisie*, Télégramme 1001/06, de l'Ambassade de France en Libye à Paris, Tripoli 30 juillet 1976, in MAEF, ANMO-Tunisie, 41/Sup, b. 560.

¹⁸ *Sécurité de la Tunisie*, Note, Paris 27 octobre 1975, in MAEF, ANMO-Tunisie, 41/Sup, b. 559.

¹⁹ Télégramme 289, de l'Ambassade de France en Tunisie à Paris, Tunis 21 mars 1976, in MAEF, ANMO-Tunisie, 41/Sup, b.567; *Mr. Habib's Meeting with Ambassador Hedda June 23*, Telegram 156311 from the Department of State to the Embassy in Tunisia, Washington June 24, 1976, document 124, in FRUS 1969-1976, Vol. E-9, Part1, Documents on North Africa, 1973-1976.

²⁰ *Qadhafi: the Increased Threat*, Intelligence Report n. 578, Prepared in the Bureau of Intelligence and Research, Washington, September 1, 1976, document 54, in FRUS 1969-1976, Vol. E-9, Part1, Documents on North Africa, 1973-1976.

Alla fine del 1977 la crisi del comparto tessile in Tunisia nel distretto di Ksar Hellal scatenò un'ondata di scioperi e manifestazioni dei lavoratori che si estesero anche ad altri distretti industriali, come quello dei fosfati di Sfax e Gabes. Sull'onda del movimento di protesta il 26 gennaio 1978 si svolse il primo sciopero nazionale organizzato dall'*Union Générale Tunisienne du Travail* (UGTT), guidata da Habib Achour. Secondo l'Eliseo e la Casa Bianca, Achour stava operando in accordo con Gheddafi e Masmoudi, allo scopo di organizzare una guerra civile²¹. Mohammed Mzali, futuro Primo Ministro, nelle sue memorie affermò che Achour fosse stato individuato proprio da Masmoudi²².

Lo sciopero generale, infatti, fu preceduto dalla visita di Achour in Libia il 4 settembre 1977. Se in un primo momento Nouira non nutrì forti preoccupazioni nell'avvicinamento tra Achour e la Libia, ritenuta una conseguenza naturale dei rapporti sindacali tra i due Paesi vista la consistenza dei lavoratori tunisini in Libia, i primi movimenti di protesta lo convinsero delle ipotesi francesi²³.

Il governo reagì sul piano interno calmierando i prezzi delle derrate alimentari tramite la *Caisse générale de compensation*, e reprimendo con durezza i manifestanti e i dirigenti sindacali; mentre su quello esterno chiese maggior garanzie di sicurezza ai tradizionali partner occidentali.

L'intelligence statunitense riteneva fondamentale proteggere l'alleato tunisino, garantendone la moderazione e la stabilità rispetto ai propri interessi in Nord Africa²⁴. La Francia riconosceva l'importanza del rapporto con Tunisi anche rispetto al complicato rapporto tra Parigi e Tripoli²⁵.

Nouira alla fine dell'anno si recò a Washington per incontrare Jimmy Carter, con il quale rinnovò lo speciale legame tra i due paesi²⁶.

1.2 Gafsa e il rinnovato sostegno occidentale: 1980

Nella notte tra il 26 e il 27 gennaio 1980 un gruppo di rivoluzionari tunisini armati e addestrati in Libia, tentarono il colpo di Stato a Gafsa²⁷. Le armi usate erano di origine sovietica, anche se nessuna ingerenza del Cremlino fu accertata

²¹ M. Habib Achour et L'UGTT, Télégramme 1114-1117, de l'Ambassade de France en Tunisie à Paris, Tunis 8 Septembre 1977, in MAEF, ANMO-Tunisie, 41/Sup, b. 560.

²² M. Mzali, *Un Premier Ministre de Bourguiba temoinge*, Jean Picollec, Paris, 2004, p. 409.

²³ *Verbatim de l'entretien entre le Premier Ministre et M. Nouira le 10 janvier 1978 à 12h.30*, Paris 10 janvier 1978, MAEF, ANMO-Tunisie, 41/Sup, b. 577.

²⁴ *Tunisia's stability and International Orientation principal judgements*, Interagency Intelligence Memorandum, Washington February 28, 1978, document 196, in FRUS, 1977-1980, Vol. XVII, Part 3, Tunisia.

²⁵ *Relations avec la Libye*, Télégramme 259/62, de l'Ambassade de France en Tunisie à Paris, Tunis 28 février 1979, MAEF ANMO-Tunisie, 41/Sup, b. 560.

²⁶ *President's Meeting with Prime Minister Nouira of Tunisia*, Memorandum of Conversation, Washington, November 29, 1978, document 198, in FRUS, 1977-1980, Vol. XVII, Part 3, Tunisia; *Visite de M. Nouira aux Etats Unis*, Télégramme n. 1583/85, de l'Ambassade de France en Tunisie à Paris, Tunis 6 décembre 1978, in MAEF ANMO-Tunisie, 41/Sup, b. 567.

²⁷ K. Perkins, *A History of Modern Tunisia*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 166.

nell'avvenimento, considerata la libertà di manovra libica²⁸. Per ripristinare la normalità a Gafsa corsero in soccorso della Tunisia Washington e Parigi²⁹. Sin da subito la responsabilità cadde su Gheddafi, nonostante in realtà trapelasse il coinvolgimento anche dell'Algeria³⁰. L'intervento occidentale in Tunisia provocò le reazioni della Libia, che giunse a minacciare le sedi diplomatiche straniere, in particolare quella francese e quella statunitense³¹.

Per l'amministrazione Carter fu importante dare un segnale chiaro alla Libia e dimostrare la vicinanza alla Tunisia³²; per Giscard d'Estaing giunse il momento di riposizionare la forza francese nel Mediterraneo, soprattutto dopo gli attacchi alla Ambasciata francese a Tripoli³³.

Nel frattempo, il Segretario agli Affari Esteri libico, in una nota inviata a tutte le missioni diplomatiche, rigettò le accuse del governo Tunisino "comme le fruit d'une campagne d'intoxication savamment orchestrée", assicurando l'estraneità della Libia dagli eventi di Gafsa³⁴.

Per Tunisi l'assistenza finanziaria per l'acquisto di materiali militari diventava necessaria e da condividere con gli alleati di sempre³⁵. La Francia riconosceva di dover apportare delle garanzie alla Tunisia per la sicurezza, ma senza giungere a un accordo di difesa, evitando l'irrigidimento delle posizioni politiche in Nord Africa nei suoi confronti³⁶. Bourguiba scrisse a Giscard d'Estaing e a Carter:

²⁸ *La Tunisie au lendemain de l'affaire de Gafsa*, Note pour le Ministre, Paris 31 janvier 1980; *Affaire de Gafsa*, Télégramme 199, de l'Ambassade de France en URSS à Paris, Moscou 2 février 1980, entrambi in MAEF, ANMO-Tunisie, 41/Sup, b. 561.

²⁹ *Commando Raid in Tunisia: GOT Request for Emergency Military Equipment*, Telegram from the Embassy in Tunisia to the Department of State, Tunis January 28, 1980, document 204; *Memorandum from Secretary of State Vance to President Carter*, Washington January 30, 1980, document 205, entrambi in FRUS 1977-1980, Vol. XVII, Part. 3, Tunisia.

³⁰ *Évènements de Gafsa, Discours du Premier Ministre*, Télégramme 119, de l'Ambassade de France en Tunisie à Paris, Tunis 31 janvier 1980, in MAEF, ANMO-Tunisie, 41/Sup, b. 561.

³¹ *Future of our Embassy in Tripoli Libya*, Memorandum from Secretary of State Vance to President Carter, Washington February 1, 1980, document 125, in FRUS 1977-1980, Vol. XVII, Part. 3, Libya; *Menace de prise d'otages*, Lettre du Ministre des Affaires étrangères à l'Ambassadeur de France à Dacca, Paris 9 avril 1980, in MAEF, ANMO-Tunisie, 41/Sup, b. 561.

³² *Tunisia*, Memorandum from the National Security Council Staff to the President's Deputy Assistant for National Security Affairs, Washington February 1980, document 207, in FRUS 1977-1980, Vol. XVII, Part. 3, Tunisia.

³³ B. Bagnato, *Un "acte de guerre" dans le ciel italien? La France, la Libye et le crash d'Ustica (27 juin 1980)*, in "Guerres mondiales et conflits contemporains", vol. 278, n. 2, 2020, pp. 133 ss.

³⁴ *Affaire de Gafsa-Communiqué libyen remis au Ministère des Affaires Etrangères de la RAY et aux missions diplomatiques- par l'Ambassade de Libye à Sanaa (traduction du texte arabe)*, Sanaa, 12 février 1980, in MAEF, ANMO-Tunisie, 41/Sup, b. 561.

³⁵ *Lettre de Nouïra Le Premier Ministre de la République Tunisiennes à Son excellence Raymond Barre Premier Ministre de la République Française*, Tunis 23 février 1980; *Les Etats Unis et la Tunisie. Entretien au Département d'Etat*, Télégramme 705, de l'Ambassade de France aux Etats Unis à Paris, Washington 26 mars 1980, entrambi in MAEF, ANMO-Tunisie, 41/Sup, b. 561.

³⁶ *Relations franco-Tunisienne Entretien avec Monsieur Barre*, Note, Paris 10 mars 1980, in MAEF, ANMO-Tunisie, 41/Sup, b.570.

(...) à travers la déstabilisation de la Tunisie, coïncée entre deux régimes acquis à des idéologies différentes de la sienne, c'est l'équilibre d'une vaste région qui risque d'être remis en cause. Ainsi en créant un nouveau foyer de tension la Libye développe l'implantation de l'influence soviétique sur la rive sud de la Méditerranée, avec ses prolongements inéluctables sur l'avenir de la paix et de la sécurité de l'ensemble méditerranéen et par voie de conséquence, du monde occidental³⁷.

Bisognava proteggere la Tunisia che era "one of the links of the Free World"³⁸.

Tra le coste tunisine e libiche crebbe quindi la presenza delle unità navali francesi e di quelle della Sesta Flotta. Se però Washington assunse una posizione più rigida nei confronti di Gheddafi – anche rispetto alla questione palestinese – altri paesi occidentali mantennero un contegno diverso: la Francia ne riconobbe l'importanza economica per il suo Paese e l'Italia continuò a mantenere la linea del dialogo, considerando Gheddafi come un interlocutore necessario per affrontare le varie questioni aperte sul fronte mediterraneo e mediorientale.

Gli aiuti militari degli USA alla Tunisia, sino ad allora in calo, ripresero e con l'avvento dell'amministrazione di Ronald Reagan si rilanciò l'aiuto economico alla Tunisia. Nel 1982 l'aiuto americano avrebbe raggiunto i 60 milioni di dollari annui³⁹.

Conclusioni

La Libia era ormai isolata sul piano internazionale, anche i sovietici prendevano le distanze dalle azioni contro Tunisi. Le reazioni dure di Washington non tardarono ad arrivare, soprattutto con l'arrivo alla Casa Bianca di Reagan, che lanciò una offensiva nei confronti di Gheddafi piegando il regime alla fine degli anni Ottanta.

Nel frattempo, sul mondo arabo soffiava il vento della rivoluzione islamica di Khomeini e anche la Tunisia ne risentì, considerato anche il nuovo ruolo che essa ricoprì all'interno della Lega araba e della Conferenza Islamica.

La minaccia libica alla democrazia tunisina non fu l'unico elemento destabilizzante. Negli anni Ottanta le manovre di Gheddafi in Tunisia si unirono a quelle poste in essere da nuovi attori emersi alla fine del decennio precedente, come ad esempio il Movimento della Tendenza Islamica di Rashid Ghannouchi che, cavalcando la crisi economica e le disuguaglianze sociali del paese, guadagnò il consenso di parte della popolazione, soprattutto giovanile. Inoltre, la lotta interna per la successione a Bourguiba così come era avvenuto nel 1978, costituì un ulteriore elemento di tensione interna. Nonostante gli sforzi compiuti dal governo di Mzali, l'apertura ad un maggior

³⁷ *Lettre de Habib Bourguiba Président de la République Tunisienne à son Excellence Valéry Giscard d'Estaing, Président de la République Française*, Tunis 25 février 1980, in MAEF, ANMO-Tunisie, 41/Sup, b. 561; *Presidential Message Bourguiba to Carter*, Telegram from the Embassy in Tunisia to the Department of State, Tunis February 27, 1980, document 209, in FRUS 1977-1980, Vol. XVII, Part 3 Tunisia.

³⁸ *Summary of the President's Meeting with Habib Bourguiba jr.*, Special advisor to the President of the Republic of Tunisia, Memorandum of Conversation, Washington February 29, 1980, document 210, in FRUS 1977-1980, Vol. XVII, Part 3, Tunisia.

³⁹ *Tunisie-coopération en matière d'armement*, Note, Paris 15 octobre 1982, in MAEF, ANMO-Tunisie, 27QONT, b. 2.

pluralismo partitico e politico accrebbe le opportunità degli oppositori. La crisi economica e l'intervento delle Istituzioni finanziarie internazionali in seguito della crisi del debito fecero il resto, bloccando la spesa pubblica destinata al sistema sociale. Tra il 1983 e il 1987 la Tunisia visse una fase di forte instabilità, dalle manifestazioni sociali del 1983-1984 agli attentati terroristici di matrice islamica nel 1986-1987, correndo il rischio di una libanizzazione dovuta alla presenza dell'OLP a Tunisi a partire dal 1982.

La bomba era pronta ad esplodere e Gheddafi giocava il suo ruolo. Con l'arrivo di Ben Ali tutti gli elementi interni si riequilibrarono: l'UGTT, la repressione degli oppositori e gli attacchi alla libertà di stampa allontanarono gli spettri dell'islamismo e del radicalismo religioso dalla fedele alleata dell'Occidente. E la Libia continuò ad essere il nemico principale di Washington nel Mediterraneo.

EUGENIO ENEA*
«Il Golpe di Eltsin¹».
Le reazioni italiane alla crisi istituzionale russa del 1993

1. Introduzione

Tra il 1991 e il 1993 l'Unione Sovietica e, successivamente, la Federazione Russa assistettero a cambiamenti i cui impatti hanno tutt'oggi degli importanti risvolti nella politica internazionale. I tentativi di riforma da parte di Gorbaciov riscontrarono difficoltà interne, mentre il tentativo di democratizzazione del Partito Comunista si rivelò difficile, se non impossibile². La *perestrojka* si concluse bruscamente il 19 agosto 1991, con il *Putsch* organizzato da membri conservatori, nel disperato tentativo di bloccare il Trattato che, nel devolvere alcuni poteri alla periferia, avrebbe accentuato il distacco tra Stato e Regime, già apertosi con le elezioni del Congresso dei Deputati del Popolo del 1989³.

Il Golpe fallì in appena tre giorni, ma ebbe come contraccolpo l'accelerazione della crisi sovietica e l'ascesa del presidente russo Boris Eltsin, mentre Gorbaciov rimase ancorato all'idea di un Partito che proseguisse l'azione riformatrice⁴. Nel giro di pochi mesi si assistette al definitivo scioglimento dell'Urss e la nascita della Comunità degli Stati Indipendenti, della cui costituzione fu dapprima informato il presidente americano e solo successivamente Gorbaciov⁵. L'eredità sovietica passò alla Federazione Russa e al suo Presidente che, nei giorni del Golpe d'Agosto, si distinse insieme ai parlamentari della RSSF russa per la resistenza al tentato colpo di mano.

Ogni nuova formazione politica necessita di un evento vittorioso o valori positivi che cementifichino l'approvazione di una comunità civica: la vittoria sui golpisti e la volontà di aderire il più presto possibile ai fondamenti democratici delle liberal-democrazie occidentali furono l'atto di battesimo della nuova Russia di Eltsin, garantendone la fiducia da parte dei partner occidentali. Tuttavia, all'indipendenza non corrispose l'immediata rifondazione dell'apparato statale. La Costituzione – al netto di alcune modifiche – era entrata in vigore nel 1978, Boris Eltsin era stato

* Università degli Studi di Messina.

¹ Titolo della prima pagina dell'edizione del 22/09/1993 del Corriere della Sera, p. 1.

² Cfr. S. KOTKIN, *A un passo dall'apocalisse. Il collasso sovietico, 1970-2000*, Roma, Viella, 2010, p. 50 (ed. or. *Armageddon Averted. The Soviet Collapse 1970-2000*, Oxford University Press, Oxford 2001, updated edition 2008).

³ Cfr. A. GRAZIOSI, *L'Urss dal trionfo al degrado. Storia dell'Unione Sovietica, 1945-1991*, Bologna, Il Mulino, 2011, p. 644.

⁴ Cfr. J. F. MATLOCK JR, *Autopsy on the Empire: the American Ambassador's Account of the Collapse of the Soviet Union*, New York, Random House, 1995, p. 596.

⁵ Cfr. *Memorandum of telephone conversation between President Yeltsin and President Bush*, 8 dicembre 1991, p. 2. Il memorandum è disponibile al link: www.bush41library.tamu.edu/files/memcons-telecons/1991-12-08—Yeltsin.pdf [Consultato il 01/02/2023].

eletto nelle prime elezioni democratiche del giugno del 1991, mentre i due rami del Parlamento (il Soviet Supremo e il Congresso dei Deputati del Popolo) erano stati eletti nel 1990. Furono queste le istituzioni che dovettero gestire una crisi economica complessa. Il protrarsi della difficile congiuntura condusse nel 1993 all'inasprirsi di una crisi istituzionale che vide contrapporsi da un lato Eltsin e dall'altro il suo vicepresidente, Alexander Rutskoy, e il Parlamento. Tra le ragioni del reciproco ostruzionismo vi era l'insofferenza alla serrata introduzione di riforme economiche, definite da un deputato come un «genocidio economico»⁶. Lo scontro si accentuò il 21 settembre del 1993, quando Eltsin decise sciogliere il Parlamento, scelta di fatto incostituzionale⁷. Ne seguirono giorni convulsi in cui la dirigenza russa si scontrò con un Parlamento asserragliatosi alla Casa Bianca⁸. All'alba del 4 ottobre, l'esercito russo bombardò l'edificio, costringendo i sopravvissuti ad evacuarlo e i vertici a consegnarsi all'arresto.

Come altri Governi occidentali, quello italiano sostenne Eltsin in quanto garante della stabilità e delle riforme democratiche, ma lo scenario politico e pubblico si spaccarono: al centro delle riflessioni venne spesso sollevata la questione della crisi della nascente democrazia russa e, in particolare, lo stato di diritto che si potesse auspicare per la Russia dopo l'atto d'imperio di Eltsin.

Il presente articolo vuole approfondire le posizioni del Governo italiano, dell'opposizione e dell'opinione pubblica nei giorni della crisi attraverso la documentazione attualmente reperibile: gli archivi digitalizzati dei quotidiani e il dibattito in Senato. Il limite maggiore è costituito dall'impossibilità di accedere ai documenti diplomatici, ancora chiusi alla consultazione. Pertanto, il lavoro di ricerca presenta per il futuro diverse possibilità di analisi e di approfondimento.

2. Le reazioni della politica italiana alla crisi del 1993

Gli ultimi due esecutivi guidati da Giulio Andreotti erano stati strenui sostenitori della politica di democratizzazione lanciata da Gorbaciov⁹. Ciò si tradusse non solo in un sostegno politico nel consesso internazionale, ma anche nella promessa di concreti aiuti economici che avrebbero dovuto sostenere le riforme¹⁰. Nonostante l'ambiguo atteggiamento di Andreotti nei critici giorni d'agosto, la politica italiana condannò l'azione e sostenne le forze democratiche scaturite dalle riforme gorbacioviane e la resistenza opposta dal Parlamento russo guidato da Eltsin¹¹.

⁶ Cfr. C. BOHLEN, *Yeltsin Deputy calls reforms "Economic Genocide"*, in «The New York Times», 9 febbraio 1992. Articolo disponibile al link: <https://www.nytimes.com/1992/02/09/world/yeltsin-deputy-calls-reforms-economic-genocide.html?pagewanted=all> [Consultato il 01/03/2023].

⁷ Secondo l'articolo 121⁶ della Costituzione, il presidente non avrebbe potuto modificare o sciogliere organi regolarmente eletti. Il testo della Costituzione è disponibile al link: [https://ru.wikisource.org/wiki/Конституция_Российской_Федерации_России_1978_года_\(в_редакции_10_декабря_1992_года\)](https://ru.wikisource.org/wiki/Конституция_Российской_Федерации_России_1978_года_(в_редакции_10_декабря_1992_года)) [Consultato il 05/03/2023].

⁸ Ex sede del Parlamento russo.

⁹ Cfr. E. ENEA, *Scongiurare l'Apocalisse. I rapporti italo-sovietici nell'ultimo anno dell'URSS*, in «Giornale di Storia Contemporanea» n. 2/2022, pp. 37-61.

¹⁰ Per un maggiore approfondimento si consiglia la consultazione del volume a cura di M. BUCARELLI e S. PONS (a cura di), *Andreotti e Gorbačëv, Lettere e documenti (1985-1991)*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 2021.

¹¹ Cfr. E. ENEA, *Scongiurare l'apocalisse* cit., p. 49.

Le difficoltà che la Russia dovette affrontare negli anni successivi non sfuggirono alle preoccupazioni del Governo italiano. Lo stallo tra Eltsin e Parlamento venne presentata al Ministro degli Esteri Emilio Colombo dall'omologo russo, Andrei Kozyrev, come potenzialmente pericolosa e in grado – se non corretta – di condurre ad una inversione del processo di riforme¹². Nelle dichiarazioni rilasciate dopo lo scioglimento del Parlamento russo, il Presidente del Consiglio, Carlo Azeglio Ciampi, e il Ministro degli Esteri, Beniamino Andreatta, sostennero Eltsin: se per il primo la sua figura era garante della trasformazione democratica del paese, il secondo affermava che la scelta di Eltsin di sciogliere il Soviet era diventata inevitabile e la decisione di indire elezioni parlamentari a dicembre ritenuta saggia e altamente responsabile¹³.

All'indomani del bombardamento della Casa Bianca, Andreatta comunicò al Senato la posizione del Governo. Il Ministro riteneva scampata la possibilità che l'immenso arsenale dell'ex-Urss potesse finire in mano ad un *eterogeneo gruppo di avventuristi che si richiamavano al nazionalismo oltranzista, antisemita ed intollerante, non meno che allo stalinismo*¹⁴. Per Andreatta, la principale preoccupazione era la continuità del processo democratico e riformista, attraverso la ripresa di una dialettica politica e consultazioni popolari, punti su cui il Presidente Eltsin si era già impegnato. Questi – continuava Andreatta – sarebbe stato costretto ad usare la forza esclusivamente per garantire il ritorno ad una legalità messa in pericolo da un gruppo di rivoltosi, i quali, essendo espressione di un'istituzione erede del periodo sovietico, avrebbero attentato alla vita democratica e allo sviluppo del Paese¹⁵. Il Governo considerava necessario sostenere il disegno riformista del presidente russo che, tra le due fazioni, sarebbe stato il solo sinceramente ispirato a valori democratici e a una collaborazione con la comunità internazionale. Pertanto, concludeva Andreatta:

«La nascita di una democrazia in un terreno in cui solo il nome ne veniva invocato, ma la pratica invocata per secoli, non può essere priva di traumi. Ma la democrazia è anche la sola speranza – e noi lo abbiamo dolorosamente appreso – per il progresso e per la stabilità, per il diritto e per le libertà civili. Abbiamo testimoniato con la forza della speranza e con quella dei nostri convincimenti politici ed etici quando Gorbaciov introdusse, con la *perestrojka* e con la *glasnost*, il primo e mortale cuneo nel monolite totalitario. [...] Con gli stessi convincimenti abbiamo vissuto i tre giorni del golpe di agosto, sollevati dalla bruciante sconfitta dei golpisti, dal coraggio di Eltsin e dal pacifico avvio dell'indipendenza delle nazioni della ex URSS. Seguiamo oggi con ansia ed animati da uno stesso orientamento di fondo la crisi politica ed istituzionale della Federazione russa, consapevoli ancora una volta che la via della democrazia non è facile, né lineare, né priva di traumi; ma siamo convinti che non si torna indietro, con i gerarchi golpisti o con i capi del Soviet Supremo che ostacolano le riforme ed incitano la rivolta. Gli avvenimenti in Russia ci insegnano la vigilanza per i diritti umani e

¹² Cfr. Intervento al Senato di E. COLOMBO del 29 marzo 1993, in *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia*, Roma, Ufficio Studi del Ministero degli Esteri, 1994, p. 17.

¹³ Cfr. A. DI ROBILANT, *Ciampi. Messaggio di solidarietà*, in «La Stampa», 23 settembre 1993, p. 2.

¹⁴ Intervento di B. ANDREATTA alla 221ª Seduta Pubblica del Senato (da ora in poi SPS) del 5 ottobre 1993, Roma, Tipografia del Senato, 1994, p. 23.

¹⁵ Cfr. Ivi, p. 25.

l'appoggio a chi, in un sostanziale vuoto giuridico come quello della vecchia costituzione brezneviana, fonda il futuro sulla libera consultazione elettorale. Crediamo che le riforme politiche, il decentramento amministrativo, l'economia di mercato ed il progresso sociale possono e devono fondersi armoniosamente, non tanto in un disegno astratto a priori quanto in un processo in cui il popolo sia chiamato a dare il contributo della propria volontà e delle proprie esigenze. Al processo democratico riformista e alle libere elezioni in Russia non può mancare il pieno e fattivo appoggio dell'Italia»¹⁶.

Il Senato si spaccò tra chi criticò l'atteggiamento del Governo, chi lo sostenne in parte e chi avversò del tutto il sostegno dato alla linea di Eltsin. Luigi Compagna (capogruppo al Senato del Partito Liberale Italiano), pur ammettendo che lo sviluppo della crisi fosse andato al di là delle preoccupazioni iniziali, non volle entrare nel merito dei provvedimenti adottati da Eltsin e, dal momento che il costituzionalismo in Russia ebbe sempre difficoltà ad affermarsi, riteneva necessario fare i conti con la storia russa e non lasciarsi andare ad intellettualismi di varia natura¹⁷. Era chiaro – continuava il senatore – che era impossibile trapiantare senza traumi i parametri liberisti delle economie di mercato occidentali in un paese dalla storia così diversa¹⁸. Egli condivideva l'idea che l'ostruzionismo provocato dal Parlamento avrebbe bloccato la strada alle riforme, non lasciando al Presidente altra strada se non quella di scioglierlo. Compagna sostenne la linea italiana e degli alleati, ma ad una sola condizione: che il Governo e le democrazie occidentali si assumessero la responsabilità d'incalzare Eltsin ad avviare *un processo di effettiva costituzionalità democratica*¹⁹.

I senatori di Rifondazione Comunista furono invece i più implacabili critici della linea del Governo, considerandola grave e inaccettabile. Per Cossutta (Presidente di RC), l'atto d'imperio di Eltsin era indifendibile, soprattutto di fronte ai morti e feriti provocati da quel gesto. L'uso della forza non poteva essere giustificato dalla parvenza riformista del presidente russo o per lo sbandierato pericolo di un passato che non sarebbe potuto tornare²⁰. Era oltremodo assurdo – aggiungeva Cossutta – che i capi della rivolta (al fianco di Eltsin nell'agosto del 1991) in quel frangente potessero essere assimilati a dei pericolosi estremisti nostalgici o nazionalisti. In difesa della resistenza mostrata dal Parlamento, Cossutta attaccava la linea della politica estera italiana, in quanto priva di una propria visione alternativa e schiacciata sul sostegno dato a Eltsin da Clinton. Dunque, concludeva:

«Nelle strade di Mosca non c'è stato un conflitto tra due principi di legittimità: quello democratico, neoliberista, neocapitalista di Eltsin e quello totalitario, centralista, statalista dei suoi oppositori. Nelle strade di Mosca si è combattuta una lotta di classe, cercando, certo, di rallentare le riforme, e chi vuole affermare i propri interessi utilizzando il grimaldello di quelle stesse riforme. La posta in gioco non era e non è l'instaurazione della democrazia e forse non lo sono neppure il mercato e la

¹⁶ Ivi, pp. 28-29.

¹⁷ Cfr. Intervento di L. COMPAGNA alla SPS del 5 ottobre 1993, cit., p. 29.

¹⁸ Cfr. Ivi, p. 30.

¹⁹ Cfr. *Ibidem*.

²⁰ Cfr. Intervento di A. COSSUTTA alla SPS del 5 ottobre 1993, cit., p. 34.

privatizzazione dei mezzi di produzione, così come si intendono da noi: la posta in gioco è il potere di governare lo stato di eccezione. [...] come è patetico l'Occidente, signor Ministro, di scuola idealista, con le sue disquisizioni sulle virtù salvifiche della transizione alla democrazia, al mercato, al capitalismo e con le pretese, del tutto ingenua, di vincolare i propri aiuti alla Russia alla realizzazione delle riforme politiche in senso democratico e di quelle economiche in senso liberista»²¹.

Rifondazione propose una risoluzione che – nel denunciare le azioni ritenute incostituzionali e autoritarie di Eltsin – chiedeva al Governo di agire presso le istituzioni europee e internazionali con l'intento di chiedere elezioni generali (presidenziali e parlamentari), le sole in grado di garantire una condizione minima per *consolidare la legalità democratica, e la convivenza sociale*²².

3. Le reazioni dell'opinione pubblica

Così come la politica, anche l'opinione pubblica si spaccò. Era possibile giustificare le scelte anticostituzionali e, successivamente, il bombardamento di un Parlamento al fine di garantire il prosieguo delle riforme in Russia?

Ambasciatore italiano a Mosca tra il 1985 e il 1989, Sergio Romano collaborò con «La Stampa», quotidiano in cui espresse le proprie valutazioni di politica interna e internazionale. Nei cruciali giorni che succedettero il decreto di scioglimento del Parlamento, Romano reputava l'Occidente coinvolto sul piano emotivo ed intellettuale dai fatti di Mosca, ma ciò avrebbe oscurato i termini dello scontro che si stava consumando in Russia²³.

Per il giornalista, le vicende moscovite andavano collocate in una tradizione politica diversa ed era necessario non proiettare sulla Russia gli schemi politologici occidentali che rischiavano di essere fuorvianti. Per Romano, l'Occidente avrebbe dovuto sostenere il male minore, consigliando di appoggiare Eltsin che – di fronte al caos – aveva dimostrato poter garantire una certa affinità tra Occidente e Russia e di avere la volontà di traghettare la Russia lontano dalla recessione economica e dal passato comunista.

«Sono queste le ragioni per cui l'Europa occidentale, gli Stati Uniti e molte Repubbliche della vecchia Unione Sovietica hanno scelto Eltsin. Nessuno si fa illusioni, nessuno ignora i difetti del Presidente, tutti sanno che dietro di lui possono profilarsi domani i rischi di una involuzione autoritaria. Ma nessuno in queste circostanze ha il diritto di esprimere preferenze che non tengano conto dei propri interessi e, più generalmente, di quelli della società internazionale. Considerato in questa prospettiva Eltsin non è l'ideale, ma è meglio dei suoi avversari»²⁴.

Giulietto Chiesa, storico corrispondente da Mosca prima per «l'Unità» e dopo per «La Stampa», già nel dicembre del 1991 si mostrò particolarmente scettico sulle

²¹ Ivi, p. 35.

²² Risoluzione di Rifondazione comunista alla SPS del 5 ottobre 1993, p. 34.

²³ Cfr. S. ROMANO, *Il mondo si schiera con Boris*, «La Stampa», 23 settembre 1993, p. 1.

²⁴ Ivi, p. 2.

modalità che condussero allo scioglimento l'Urss e, in particolare, sul pieno sostegno occidentale alla figura di Eltsin in seguito al fallimento del Golpe del 1991²⁵. Il giornalista italiano era convinto che la vera opzione democratica fosse costituita dal lento processo riformatorio di Gorbaciov, mentre lo scioglimento dell'URSS sarebbe stato guidato dal nazionalismo, dalla demagogia, dalla miopia politica e da questioni personali esacerbati principalmente da Eltsin, su cui sarebbe caduta la responsabilità della fine dell'Urss²⁶.

Chiesa riteneva che alla base del progetto della CSI non vi sarebbe stata alcuna visione su come procedere una volta liberatisi dal potere sovietico, ma l'importante sarebbe stato solo sbarazzarsi della figura di Gorbaciov, senza considerare le conseguenze di quel gesto²⁷.

«Tutti i dati a disposizione confermano non solo che nessuno dei tre leader slavi aveva in testa alcun progetto organico, ma che la decisione di sciogliere l'Unione Sovietica nacque nella più grande confusione, senza alcuna visione del futuro, nemmeno di carattere transitorio, nemmeno per tamponare la crisi. Il disegno, l'unico esistente, era quello di

Boris Eltsin di liberarsi di Gorbaciov e del centro sovietico. Gli altri capi repubblicani, quasi tutti membri del Politburo del PCUS, non fecero che cogliere l'occasione offerta dalla Russia per salvare se stessi. Occasione preziosa: il più importante e possente degli Stati dell'Unione decideva di andare per conto proprio. Ciascuno degli altri leader si trovava nella pericolosa situazione di essere legittimato a breve tempo, insieme al crollo dei partiti comunisti repubblicani. Le opinioni pubbliche, anelanti a liberarsi del comunismo, frastornate dalla tempesta, non poterono e non seppero distinguere tra il proprio desiderio di libertà politica ed economica e le spinte demagogiche, nazionalistiche, separatiste che di quel desiderio si fecero interpreti»²⁸.

Per il cronista, i fatti del 1993 comprovarono ulteriormente i dubbi del 1991. Su di essa Chiesa scrisse non solo nella cronaca quotidiana su «La Stampa», ma anche nel libro «Da Mosca. Alle origini di un colpo di stato annunciato». Nel testo sostenne che i germi della crisi del 1993 sarebbero stati già ben visibili nel 1991. Più che una critica rivolta alla dirigenza russa, Chiesa criticava l'Occidente tentando d'inchiolarlo alle proprie colpe: aver liquidato il nemico sovietico, lasciando la Russia in mano ad un uomo la cui adesione ai valori democratici sarebbero stati di facciata e che avrebbe agitato lo spauracchio comunista solo per continuare a godere del sostegno degli alleati. A dimostrazione di ciò, Chiesa riportava delle dichiarazioni fattegli *off the records* nel giugno del 1993 dall'ex portavoce di Eltsin, Pavel Vosanov.

Questi avrebbe raccontato che l'ex presidente americano, Richard Nixon, arrivato a Mosca in visita privata avrebbe recapitato a Eltsin una lettera riservatissima di Bill

²⁵ Cfr. E. ENEA, *Il fallito putsch in Unione Sovietica: una testimonianza di Giulietto Chiesa*, «Giornale di Storia Contemporanea», XXV, N.S., 2, 2021, p. 141.

²⁶ Cfr. Ivi, p. 141.

²⁷ Cfr. Ivi, p. 139.

²⁸ G. CHIESA, *Caos Globale. Il ritorno della Russia e la crisi dell'Occidente*, rEvoluzione, Orbassano 2017, p. 202.

Clinton (all'epoca presidente eletto e non ancora insediato), il cui contenuto si riassume con queste parole: «Agisca come ritiene opportuno. Noi la sosterranno comunque»²⁹. Rispetto a questo sostegno (che alla luce dei documenti odierni sembrerebbe essere confermato³⁰), Chiesa reputava fosse responsabilità dei leader occidentali porre a Eltsin i limiti della propria azione politica. Con quel cieco sostegno, per il cronista si era creata la paradossale situazione in cui ogni osservazione critica sull'agire di Eltsin era bollata come nostalgica del comunismo e ogni garanzia del diritto sarebbe potuta venire meno di fronte alla stabilità garantita dalla figura di Eltsin:

«Dissentire è oggi più difficile di ieri. Un tempo i dissidenti ottenevano automaticamente l'appoggio dell'Occidente. La repressione era dura, ma c'era pur sempre il resto del mondo che guardava con benevolenza a chi si ribellasse, aiutava, premeva sul potere sovietico. Oggi, a prima vista, non c'è più niente che dissentire. A prima vista, gli obiettivi dei democratici sono stati raggiunti. La repressione del potere a prima vista non appare. E l'Occidente è tutto dalla parte del nuovo potere, che si definisce *democratico*. Non c'è spazio per la protesta, anche perché si corre il rischio di essere accumulati con l'altra protesta, quella degli sconfitti, dei nostalgici, di quelli che sommariamente vengono bollati come nazional-patrioti. Brutta sensazione per chi sente la necessità imperiosa di esprimere la propria opinione, di distinguersi dal nuovo conformismo»³¹.

4. Le valutazioni di Gorbaciov

Con la caduta dell'Urss, anche grazie all'amicizia con Giulietto Chiesa, Mikhail Gorbaciov iniziò una collaborazione con il quotidiano «La Stampa» che divenne così, in via esclusiva, la tribuna da cui l'ultimo presidente dell'Urss rilasciò le proprie valutazioni di politica internazionale. In quei giorni del 1993 Gorbaciov era impegnato in una visita in Italia, ma la crisi che si stava consumando a Mosca lo catapultò in Patria. Sulla chiusura del Parlamento, Gorbaciov non nascose preoccupazioni e critiche rispetto alle azioni intraprese da Eltsin e dai deputati del Parlamento.

«Per capire quel che sta avvenendo in queste ore a Mosca bisogna partire dal fallimento della politica avviata tra la fine del '91 e l'inizio del '92 dai dirigenti della Russia. Allora, tutti insieme, essi benedissero la fine dell'Unione tra le Repubbliche e lanciarono una terapia-choc in campo economico. Ma la concordia al loro interno è durata solo pochi mesi e presto hanno cominciato a litigare. La ragione è semplice: la crisi invece di risolversi si è accentuata, la situazione sociale è peggiorata, la Comunità di Stati Indipendenti non ha funzionato»³².

²⁹ Cfr. G. CHIESA, *Da Mosca. Alle origini di un colpo di stato annunciato*, Roma-Bari, Laterza, 1993, p. XIII.

³⁰ Cfr. *Memorandum of Telephone Conversation: Telcon with President Boris Yeltsin of Russian Federation*, 5 ottobre 1993, p. 1. Il documento è disponibile al link: <https://nsarchive.gwu.edu/document/16847-document-05-memorandum-telephone-conversation> [Consultato il 30/03/2023].

³¹ G. CHIESA, *Da Mosca*, cit., p. VII.

³² M. GORBACIOV, *Tutti sconfitti*, in «La Stampa», 23 settembre 1993, p. 1.

Gorbaciov riteneva come unica soluzione democratica alla crisi la convocazione di elezioni anticipate (sia presidenziali che parlamentari), dal momento che entrambi i poteri si erano dimostrati incapaci di fare sintesi politica sulle riforme da adottare per uscire dalla crisi economica³³. Egli ritenne che lo scontro che si stava consumando pose entrambe le istituzioni al di fuori dell'ordine costituzionale e, in questa condivisione di responsabilità, l'ex presidente condannò entrambi. Di fronte al caos, Gorbaciov concludeva quella riflessione a caldo con una domanda: *era questa la democrazia che volevamo?*³⁴.

Il giorno dopo il bombardamento, Gorbaciov ritenne quel drammatico sviluppo come *l'inevitabile conseguenza logica della follia irresponsabile che ha guidato le mosse di entrambe i contendenti*³⁵. Gorbaciov ribadiva nuovamente la sua visione: era impossibile parteggiare per uno dei contendenti, criticando, seppur indirettamente, anche il sostegno e i silenzi da parte delle opinioni pubbliche occidentali che avevano scelto di sostenere ora l'uno ora l'altro.

«Il Presidente ha creato le premesse per la crisi con le sue pretese di gestione personale del potere. I suoi avversari hanno condotto il confronto fino all'irresponsabile decisione di assaltare il Comune di Mosca e la televisione centrale Ostankino, in questo modo ponendosi fuori della legalità di cui loro stessi si erano dichiarati difensori, e che anzi avevano innalzato come bandiera e come suprema giustificazione della loro resistenza»³⁶.

Inoltre, Gorbaciov riteneva del tutto immotivata la scelta del presidente russo di bombardare la Casa Bianca, dal momento che l'edificio si sarebbe trovato in uno stato di isolamento politico e militare che avrebbe lasciato margini per affrontarlo con metodi e tempistiche differenti. Scegliendo l'atto di forza – continuava Gorbaciov – Eltsin avrebbe optato per una vittoria che sarebbe costata cara al Paese, alla democrazia e alla sorte delle riforme e ciò anche per aver deciso di coinvolgere l'esercito. Ciò – concludeva Gorbaciov – avrebbe creato un pericoloso precedente che si sarebbe potuto e dovuto evitare³⁷.

5. Conclusioni

In seguito ai fatti del 1993, Boris Eltsin convocò un referendum per l'approvazione di una nuova Costituzione e elezioni parlamentari. Le elezioni presidenziali si sarebbero tenute solo tre anni più tardi e Eltsin riuscì a vincere solo per una manciata di voti (tuttavia, non mancarono sospetti di interferenze americane sull'esito del voto³⁸). Se al momento è possibile documentare il pieno sostegno pubblico e privato di Clinton, non siamo in grado di osservare i passi diplomatici fatti in quei giorni dall'Italia, dal momento che il materiale d'archivio è ancora precluso alla

³³ Cfr. *Ibidem*.

³⁴ *Ivi*, p. 2.

³⁵ M. GORBACIOV, *È stata una guerra tra irresponsabili*, in «La Stampa», 5 ottobre 1993, p. 2.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Cfr. *Ibidem*.

³⁸ Cfr. A. STANLEY, *The Americans who saved Yeltsin (or did they)*, in «The New York Times», 9 luglio 1996, p. 4.

consultazione. Una valutazione globale si è potuta tentare sulla base del dibattito pubblico che si sviluppò in quei giorni.

Il 1993 fu uno spartiacque nella storia dell'Italia repubblicana. I Partiti incominciarono ad essere picconati dalle indagini legate al Pool di Mani Pulite e un'intera generazione politica venne erosa dagli avvisi di garanzia, dagli interrogatori e dalle perquisizioni. La profonda crisi in cui precipitò la Prima Repubblica ebbe come immediata conseguenza il disorientamento della classe dirigente e un indebolimento della politica interna ed estera. Nello sconquasso, molti aspetti che avevano contraddistinto la politica estera italiana (come un certo «presenzialismo» e «mediazionismo»³⁹) vennero meno. All'appiattimento delle valutazioni governative su quelle degli alleati, solo Rifondazione insistette sulla violazione dei principi democratici, chiedendo al Governo un chiaro atto di condanna e d'intervenire presso gli organismi internazionali e prospettando una soluzione che si avvicinasse alla proposta di Gorbaciov: elezioni presidenziali congiunte a quelle parlamentari. Pur non volendo esagerare in questa sede sul peso politico dell'Italia, non si può trascurare che Roma rinnovò nel biennio 1992-1993 diversi accordi economici che erano già stati firmati con Gorbaciov⁴⁰. L'Italia si manteneva nel consesso dei Paesi privilegiati per Mosca e avrebbe potuto criticare pubblicamente due gravi azioni dal punto di vista costituzionale, ad esempio mitigando le giustificazioni a quel gesto. I fatti andarono in un'altra direzione. È probabile che il Governo italiano e i partner internazionali credettero sinceramente di poter indirizzare Eltsin verso un futuro democratico, offrendo soluzioni politiche ed aiuti economici. Per comprendere la scelta italiana è quindi necessario rivolgersi agli USA: perché Clinton scelse di sostenere economicamente e politicamente Eltsin? Per il Presidente americano, le democrazie emergenti (e potenzialmente alleate) andavano sostenute in quanto costavano molto meno delle spese per la Difesa, ciò avrebbe permesso d'investire di più nella politica interna. Clinton era in pieno contrasto con la politica del suo predecessore, Bush Sr., e prendeva a riferimento proprio il collasso dell'Urss: scioltasi per una crisi interna, mentre i suoi leader si concentravano esageratamente in una politica estera e in una corsa agli armamenti che il Paese non avrebbe potuto sopportare⁴¹. Negli anni successivi le cose andarono comunque verso una soluzione autoritaria della gestione della cosa pubblica in Russia. La patina democratica tentata da Eltsin non fu sufficiente a mutare la tradizione politica russa, dove ogni strattone occidentalizzante ebbe sempre difficoltà a maturare.

³⁹ Cfr. A. VARSORI, *L'Italia e la fine della guerra fredda. La politica estera dei governi Andreotti (1989-1992)*, Bologna, il Mulino, 2013, p. 20.

⁴⁰ Cfr. Intervento al Senato del Ministro degli Esteri E. COLOMBO del 29 marzo 1993, in *Testi e documenti* cit., p. 20.

⁴¹ Cfr. J. D. BOYS, *Clinton's Grand Strategy. US foreign policy in a post-Cold War world*, Londra, Bloomsbury Publishing, pp. 19-20.

GIOVANNI GIANNOTTI*
*Sviluppo democratico e sistemi elettorali nel panorama italiano:
la riforma elettorale del 1882*

1. *Introduzione*

La legislazione elettorale in oltre centosettanta anni di storia italiana è stata oggetto di frequenti riforme, le quali talvolta hanno privilegiato il criterio della rappresentatività – si pensi ad esempio all’uso del sistema proporzionale con espressione della preferenza – in altri casi quello della governabilità, basti pensare al ricorso al sistema maggioritario con il premio per la lista o le liste che conseguono una significativa percentuale di consensi¹.

D’altra parte il sistema elettorale rappresenta non soltanto uno strumento tecnico-giuridico per la trasposizione dei voti in seggi, ma anche un elemento per definire la rappresentanza politica² e pertanto, anche come strumento politico, collabora a realizzare le finalità proprie di un sistema democratico³; del resto, la legislazione elettorale svolge un ruolo fondamentale nel determinare i rapporti tra lo Stato ed il popolo, poiché individua il «perimetro di coloro che sono chiamati a scegliere i governanti⁴». I sistemi elettorali rivestono quindi enorme importanza poiché dipende «dalla loro adeguazione alla situazione politica di un paese⁵» il buono o il cattivo funzionamento di un regime democratico rappresentativo⁶.

Il succedersi di leggi elettorali nell’esperienza giuridica italiana peraltro è stato oggetto di studi estremamente accurati⁷; d’altronde, l’interesse per i processi di

* Università degli Studi di Messina.

¹ G. SPECIALE, *Verso un nuovo ordine*, in P. ALVAZZI DEL FRATE, M. CAVINA, R. FERRANTE, N. SARTI, S. SOLIMANO, G. SPECIALE, E. TAVILLA, *Tempi del diritto. Età medievale, moderna e contemporanea*, Torino, Giappichelli, p. 405.

² S. GAMBINO, *Rappresentanza politica e governo nelle democrazie contemporanee* in *Forme di governo e sistemi elettorali*, S. GAMBINO (a cura di), Padova, Cedam, 1995, p. 8.

³ D. FISICHELLA, voce *Elezioni (sistemi elettorali)*, XIV, Milano, Giuffrè, 1965, p. 652.

⁴ S. CASSESE, *Stato e popolo nella storia italiana*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2, 2013, p. 427.

⁵ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, Cedam, 1975, p. 437.

⁶ *Ibidem*.

⁷ S. CASSESE, cit. p. 428. Per quanto riguarda i contributi sulla storia della legislazione elettorale italiana mi limito a segnalare: P.L. BALLINI, *La questione elettorale nella Storia d’Italia. Da Depretis a Giolitti (1876-1892)*, Roma, Camera dei deputati, 2003; M.S. PIRETTI, *La giustizia dei numeri. Il proporzionalismo in Italia (1870 – 1923)*, Bologna, il Mulino, 1990; G. SABBATUCCI, *Le riforme elettorali in Italia (1848 – 1994)*, Milano, Unicopoli, 1995; P. POMBENI, *La rappresentanza politica*, in *Storia dello Stato italiano*, a cura di R. ROMANELLI, Roma, Donzelli, 1995, pp. 73 ss.

democratizzazione ha spinto gli studiosi ad analizzarli unitamente ai loro elementi costitutivi. Le conclusioni cui sono pervenuti tali studi hanno evidenziato come l'estensione del suffragio avvenuta in Europa a partire dal diciannovesimo secolo sia stato un processo multidimensionale; vi hanno pesato elementi socio-economici, politici, religiosi nonché quelli connessi alle strategie elettorali e all'atteggiamento tenuto delle élites. Per di più la democratizzazione è «una catena di lunga durata di episodi di lotta⁸» e negoziazione di modifiche istituzionali; essa ha avuto sviluppi non lineari ed è stata l'effetto di conflitti nazionali e di impulsi transnazionali; in altri termini i processi di democratizzazione, pur progressivi, sono stati costellati sia da piccoli che da grandi eventi⁹.

Gli studi condotti sul graduale allargamento del numero di cittadini ammessi alle urne sono numerosi e nel filone di queste ricerche si colloca il presente lavoro, il quale, dopo aver analizzato le caratteristiche del sistema elettorale di natura censitaria adottato nel Regno di Sardegna, poi recepito nella prima normativa elettorale del Regno d'Italia, prosegue con l'analisi della riforma del 1882, che portò all'ampliamento della platea di elettori, consentendo anche a categorie sociali escluse fino ad allora di partecipare alla vita politica del paese.

2. *Il suffragio censitario*

Il progressivo ampliamento del numero di cittadini ammessi al diritto di voto in Italia è avvenuto in quattro fasi separate e distinte: la prima, caratterizzata dal suffragio censitario (1848 – 1882); la seconda fase vale a dire quella del suffragio misto (1882 – 1911); la terza fase, quella del suffragio universale maschile (1912 – 1924) e la quarta fase del suffragio universale (a partire dal 1946 in poi¹⁰). Peraltro, la storia della legislazione elettorale si interseca con quella del Regno di Sardegna – mentre sono state tralasciate ai fini della presente indagine le fugaci legislazioni elettorali degli altri Stati italiani preunitari¹¹ – in quando legislazione piemontese, emendata solo in minima parte, fu sostanzialmente recepita dallo Stato italiano dopo l'unificazione della penisola e disciplinò le tornate elettorali fino alla riforma del 1882.

Le vicende elettorali dello Stato sabauda ebbero inizio con la legge n. 680 del 17 marzo 1848 nota anche con il nome di Editto Balbo; gli autori del testo normativo – frutto dei lavori di una Commissione presieduta da Cesare Balbo – assunsero a riferimento il modello rappresentato dalla monarchia di luglio – nonostante gli esiti della rivoluzione del 1848 in Francia – oltre la costituzione belga del 7 febbraio 1831 e la legge elettorale belga del marzo dello stesso anno¹². Nell'intento dei componenti

⁸ *Ibidem.*

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ G. SCHEPIS, voce *Elezioni (storia)* in *Enciclopedia del Diritto*, XIV Milano, Giuffrè, p. 663.

¹¹ Sulla legislazione degli Stati italiani preunitari v. P.L. BALLINI, *Élites, popolo, Assemblee: le leggi elettorali del 1848-'49 negli Stati pre-unitari, in 1848-1849. Costituenti e Costituzioni. Daniele Manin e la repubblica di Venezia*, Venezia, Istituto Veneto di Scienze, Lettere e Arti, 2002, pp. 107 – 224.

¹² P. L. BALLINI, *Le elezioni nella storia d'Italia dall'Unità al fascismo*, Bologna, il Mulino, 1988, p. 45. «L'idea di prendere – scrive Attilio Brunialti – così senz'altro a modello la legge elettorale del Belgio, la sola che si fondasse sull'esclusivo criterio del censo, venne vivamente combattuta. Anzitutto per la stessa proprietà fondiaria il censo non forniva negli Stati Sardi una base altrettanto sicura quanto nel

della Commissione la legge elettorale sarebbe, poi, dovuta essere revisionata a seguito di un dibattito in Parlamento ma, salvo modifiche non sostanziali avvenute dapprima con la legge n. 3778 del 20 novembre 1859 e poi nel 1860, la legislazione elettorale fu imperniata sul collegio uninominale e sul suffragio censitario fino alla riforma del 1882.

Il sistema elettorale disciplinato dalla legge del 17 marzo 1848 era ispirato all'idea di riservare l'elettorato attivo soltanto ai cittadini dotati sia di possibilità economiche che di una preparazione culturale, unici in grado di offrire le garanzie per l'esercizio del diritto di voto in modo libero e consapevole. Alla luce di tale legislazione potevano recarsi alle urne soltanto i cittadini maschi e alfabetizzati di almeno venticinque anni, con un reddito annuo gravato da un'imposta di almeno quaranta lire¹³. Il censo peraltro era ridotto a venti lire per i laureati, mentre non vi era alcun limite di imposte per i componenti di accademie, docenti universitari o magistrati¹⁴; invece il territorio dello Stato era ripartito in un determinato numero di circoscrizioni, le quali avrebbero dovuto avere una popolazione pressoché uguale, ma talvolta presentavano divari demografici non lievi. Ciascuna circoscrizione eleggeva un deputato e il candidato per essere eletto doveva conseguire sia la maggioranza assoluta dei voti della circoscrizione che un numero di voti pari ad 1/3 degli elettori iscritti¹⁵. Qualora nessuno dei candidati fosse riuscito a conseguire la maggioranza richiesta, era necessario procedere al ballottaggio tra i due candidati che avevano raggiunto il maggior numero di suffragi nel primo turno elettorale; l'esclusione delle donne dal diritto di voto non era prevista dal diritto positivo ma fu ritenuta ricavabile dal diritto consuetudinario oppure, a giudizio di altri autori, dal diritto naturale¹⁶.

Tale sistema, già sperimentato nella Francia della Restaurazione, era reputato da un lato il complemento del sistema rappresentativo¹⁷, dall'altro lato era esaltato per la sua natura liberale, in quanto selettivo delle «migliori personalità della Nazione¹⁸». D'altronde i requisiti di censo e di capacità richiesti agli elettori nonché il diretto collegamento tra questi ultimi e il candidato eletto, determinato sia dalle ridotte

Belgio e nella Francia, e ciò perché s'era proceduto nella catastazione in tempi diversi e con diversi criteri, come s'era poi proceduto del pari in misura varia negli sgravi d'imposte. Inoltre, accettando il criterio delle imposte dirette non sarebbero venuti a formare parte del corpo elettorale in Piemonte se non i possessori di beni stabili perché l'unica imposta diretta era la fondiaria. L'imposta personale e mobiliare fruttava meno d'un milione, e veniva riscossa a base d'un testatico senza alcun riguardo alle condizioni dei contribuenti, mentre nessun'altra imposta consentiva di desumere il valore dei commerci, della ricchezza mobile o dei frutti dell'intelligenza». A. BRUNIALTI, voce *Elezioni politiche*, in *il Digesto italiano*, X, Torino, Utet, 1895 – 1898, p. 273.

¹³ M. CARAVALE, *Storia del diritto nell'Europa moderna e contemporanea*, Roma – Bari, Laterza, 2012, p. 362.

¹⁴ S. LABRIOLA, *Storia della Costituzione italiana*, Napoli, ESI, 1995, p. 58.

¹⁵ L. PRETI, *Diritto elettorale politico*, Milano, Giuffrè, 1957, p. 204.

R.D. 17 marzo 1848 n. 680

Art. 92 «Alla prima votazione niuno s'intende eletto, se non riunisce in un favore più del terzo delle voci del total numero dei Membri componenti il Collegio, e più della metà dei suffragi dati dai votanti presenti all'adunanza».

¹⁶ M. RUBECHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 20.

¹⁷ C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848 – 1994*, cit., p. 52

¹⁸ *Ibidem*.

dimensioni della circoscrizione elettorale sia dalla natura uninominale del collegio, furono reputati in quel periodo storico una sicura garanzia per la realizzazione di un sistema rappresentativo di natura liberale. D'altra parte, un regime liberale per essere realmente vitale avrebbe dovuto impernarsi sulla selezione dei migliori, in modo che la rappresentanza nazionale fosse costituita dalle principali personalità, quali erano appunto i notabili ossia coloro che per capacità e prestigio emergevano tra gli abitanti del collegio e si ponevano in una «posizione di rappresentatività nell'ambiente locale¹⁹». L'idea che il sistema a base uninominale fosse quello più idoneo per un regime liberale, nonché quello più coerente con i principi che lo ispiravano, dominò a lungo la dottrina pubblicistica subalpina²⁰; emblematiche le parole di Carutti contro la proposta di sostituire la base uninominale con lo scrutinio di lista, quest'ultimo ritenuto «immorale perché conduce ad accomodamenti contro coscienza fra le diverse parti, menzognero perché concede alle minoranze una superiorità sproporzionata colla loro potenza effettiva e numerica, e perché toglie al più degli elettori la possibilità di giudicare dei candidati»²¹.

La caratteristiche sostanziali della legge del 17 marzo 1848, in parte modificata dalla legge n. 3778 del 20 novembre 1859²² furono poi trasposte nella legge n. 4513 del 17 dicembre 1860; d'altra parte Cavour ed i suoi successori non ritennero né utile né opportuno modificare il sistema elettorale imperniato sul censo e sul collegio uninominale, sia in relazione alla possibilità di ampliare la platea di elettori che di mutarne i principi ispiratori, reputandoli dal punto di vista ideologico quelli più coerenti con i principi del liberalismo costituzionale dell'epoca e dal punto di vista pratico funzionali per l'egemonia della classe dirigente borghese²³.

3. *Censo e ristrettezza del corpo elettorale*

Il corpo elettorale nel periodo del suffragio censitario identificava una sezione socialmente delimitata del popolo, in un contesto contrassegnato peraltro dalla totale esclusione delle donne dal diritto di voto²⁴. Eletti ed elettori appartenevano alle classi alte e tra essi vi era una coincidenza di ceto; solo il 2% della popolazione era titolare del diritto di voto; quindi, soltanto una piccola frazione della popolazione rappresentava lo strato politicamente attivo del Paese²⁵. D'altronde va rilevato come l'interesse generale in un regime di elettorato ristretto individuato sulla base del censo finisse con il coincidere con gli interessi dei ceti dominanti²⁶.

¹⁹ *Ivi*, pp. 52 – 53.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ D. CARUTTI, *Dei principi del governo libero*, Torino, Tipografia Ferrari e Franco, 1852, p. 218.

²² P.L. BALLINI, *cit.*, p. 43. Cfr. G. SCHEPIS, p. 663.

²³ C. GHISALBERTI, *Dall'Editto Balbo all'allargamento del suffragio*, in M. D'ADDIO, C. GHISALBERTI, F. LANCHESTER, G. NEGRI, F. PERFETTI, F. SOFIA, L. TENTONI, (a cura di), *Le grandi leggi elettorali italiane (1848 – 1993)*, Roma, Colombo, 1994, p. 6.

²⁴ S. LABRIOLA, *cit.*, pp. 58 – 59.

²⁵ U. ALLEGRETTI, *Profili di storia costituzionale italiana. Individualismi e assolutismi nello stato liberale*, Bologna, il Mulino, 1989, p. 440.

²⁶ G. MOSCHELLA, *Rappresentanza politica e costituzionalismo. Teoria e giurisprudenza costituzionale: un'analisi comparatistica*, Rimini, Maggioli, 1999, p. 74.

Tale sistema attribuiva un peso maggiore alla persona rispetto al partito; per un verso non fu avvertita l'esigenza di introdurre nel penisola un sistema elettorale in grado di garantire la rappresentanza di tutte le correnti politiche dato che, nei fatti, nei collegi i candidati non eletti non erano portatori di ideologie nettamente diverse rispetto al candidato eletto²⁷; per l'altro verso la classe politica che aveva guidato la penisola all'unificazione era una ristretta minoranza e all'indomani dell'Unità volle conservare nelle proprie mani la partecipazione alla vita politica del paese²⁸.

4. *La riforma del 1882 e allargamento del corpo elettorale*

Il sistema rappresentativo inaugurato nel 1848 nel Regno di Sardegna era imperniato su un suffragio ristretto sia rispetto ai sistemi elettorali vigenti negli altri paesi europei che alle esigenze dell'Italia²⁹ e durante i governi della Destra storica la legge elettorale non subì rilevanti modifiche.

La questione elettorale diventò centrale nel dibattito politico italiano dopo l'ascesa al potere della Sinistra; del resto, era parte integrante del programma del nuovo governo: l'obiettivo era di superare la visione elitaria del voto legata al censo e passare ad un modello che ponesse al primo posto altri requisiti per l'esercizio dell'elettorato attivo, quali l'età e il livello di alfabetizzazione³⁰. Il progetto di riforma elettorale della Sinistra mirava a far sì che il voto riconoscesse nella scuola e nel lavoro gli ambiti privilegiati di formazione del cittadino-elettore e aveva come corollario l'allargamento del suffragio³¹. Alcuni anni dopo, a seguito di lunghi e appassionati dibattiti parlamentari, fu varata una nuova legislazione elettorale; si trattava di due distinti provvedimenti legislativi: la legge del 22 gennaio 1882 n. 593 in materia di estensione del suffragio e la legge 7 maggio 1882 n. 725 che introduceva il sistema di scrutinio di lista³².

L'età per l'esercizio del diritto di voto fu ridotta a ventuno anni e l'imposta minima fu sostanzialmente dimezzata: da quaranta lire fu diminuita a circa diciannove. Il criterio del censo non rappresentò più il titolo principale per l'ammissione del cittadino all'esercizio del diritto di voto. Furono ammessi all'elettorato attivo i cittadini che, indipendentemente dalla loro condizione economica, avessero conseguito il corso elementare obbligatorio o in possesso di un titolo di studio superiore, oltre i pubblici impiegati, pur con alcune eccezioni e altre categorie (ad esempio coloro che avevano ricoperto la carica di consigliere comunale, provinciale, giudice conciliatore o vice-conciliatore³³) nonché i cittadini in possesso di altri requisiti indicati dalla nuova

²⁷ L. PRETI, cit. p. 205.

²⁸ M. CARVALE, cit. p. 362.

²⁹ R. ROMANELLI, *Alla ricerca di un corpo elettorale. La riforma del 1882 e il problema dell'allargamento del suffragio* in *Le riforme elettorali in Italia (1848 – 1994)* Milano, Unicopoli, 1995, p. 50.

³⁰ F. FORNARO, *Elettori ed eletti. Maggioritario e proporzionale nella storia d'Italia*, Novi Ligure, Epokè, 2017, p. 69.

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibidem*.

³³ P.L. BALLINI, cit. p. 94.

L. 22 gennaio 1882 n. 593.

legislazione elettorale. Pur non eliminando il requisito del pagamento delle imposte per accedere al diritto di voto, fu teorizzata la linea del suffragio universale potenziale, secondo la quale i cittadini raggiungono la piena cittadinanza politica non con una consacrazione collettiva, ma gradualmente e con il contributo determinante del programma di istruzione.

Con la riforma del 1882 l'elemento che attribuiva il diritto di voto e quindi il diritto di partecipare alla vita politica dello Stato passava dal solo valore materiale, ricavabile dal censo, al valore intellettuale; altro passaggio di rilievo nel progetto di Depretis fu l'abbandono del sistema uninominale a favore dell'introduzione dello scrutinio di lista³⁴ con l'obiettivo di far sì che nella Camera fosse rappresentata la Nazione e non soltanto la somma di «disorganici interessi locali»³⁵; in ultimo furono previste sanzioni in caso di brogli elettorali, non contemplate invece dalla precedente legislazione³⁶.

Secondo elemento cardine della riforma fu l'introduzione dello scrutinio di lista.

I 508 deputati non furono più eletti in altrettanti collegi uninominali ma in 135 collegi plurinominali: in tre collegi erano eletti due deputati; in sessantuno ne erano eletti tre; in trentasei ne erano designati quattro e in trentacinque erano eletti cinque deputati. Nei collegi che selezionavano cinque parlamentari fu adottato un sistema a voto limitato, vale a dire che l'elettore poteva votare solo per quattro candidati; nei rimanenti invece poteva votare per tanti candidati quanti erano i seggi del collegio³⁷. Per essere eletto un candidato doveva conseguire il maggior numero di voti purché superiori ad un ottavo degli elettori del collegio. I seggi non attribuiti erano ripartiti in un turno di ballottaggio, cui partecipava un numero di candidati pari al doppio dei seggi da assegnare; nel ballottaggio valevano le stesse regole del primo scrutinio circa il numero massimo di deputati da votare e risultavano eletti i candidati che conseguivano il maggior numero di voti validi³⁸.

Gli obiettivi della riforma del 1882 erano molteplici: in primo luogo limitare il rapporto clientelare che spesso legava il deputato all'elettore; in secondo luogo favorire la creazione di moderne associazioni di tipo ideologico e partitico; in terzo luogo sottrarre il governo della Nazione alla signoria di interessi locali e «disfare il legami di interessi fra il collegio uninominale e il suo deputato»³⁹.

Art. 1. «Per essere elettore è richiesto il concorso delle seguenti condizioni: 1. Di godere, per nascita o per origine, dei diritti civili e politici del Regno [...] 2. Di aver compiuto il ventunesimo anno di età: 3. Di saper leggere e scrivere [...]».

Art. 2. «Sono elettori quando abbiano le condizioni richieste ai numeri 1,2 e 3 dell'articolo precedente, coloro che provino d'aver sostenuto con buon esito l'esperimento prescritto dalla legge e dal regolamento sulle materie comprese nel corso elementare obbligatorio».

³⁴ M.S. PIRETTI, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 ad oggi*, Roma – Bari, Laterza, 1995, p. 61.

³⁵ *Ivi*, p. 62.

³⁶ P. BALLINI – M. RIDOLFI, *Storia delle campagne elettorali in Italia*, Milano, Mondadori, 2002, p. 3.

³⁷ P.L. BALLINI, *Le elezioni nella Storia d'Italia dall'unità al Fascismo. Profilo storico-statistico*, pp. 101 – 102.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*.

5. Osservazioni conclusive

Con la riforma del 1882 il corpo elettorale passò da 621.896 a 2.112.563 elettori⁴⁰; era un allargamento non indifferente e il rapporto percentuale elettori-abitanti presentò un progressivo aumento fino al 1892; difatti passò «da 7,39 nel 1882, a 8,49 nel 1885, a 9,34 nel 1890, a 9,80 (punta massima) nel 1892⁴¹», tuttavia segnò una rapida caduta negli anni successivi a causa della revisione delle liste elettorali, che provocarono una forte riduzione degli elettori, in particolare di coloro che avevano ottenuto l'iscrizione per titolo di capacità a seguito del superamento dell'esame della seconda elementare⁴². D'altra parte il requisito del censo non era stato scardinato con la riforma del 1882 e fu necessario attendere la riforma del 1912, quando Giolitti varò il quasi suffragio universale con l'abolizione di qualunque requisito di censo da un lato; ma con l'intransigente negazione del suffragio femminile dall'altro lato. Ad ogni modo, nonostante l'ostracismo verso le donne e l'esclusione degli analfabeti, malgrado la prevalenza dell'Italia settentrionale rispetto alle zone più povere del Meridione e la maggior incidenza dei centri urbani rispetto a quelli rurali, la riforma del 1882 rappresentò una svolta poiché i ceti popolari – in testa artigiani e operai delle regioni più sviluppate del Nord – ebbero finalmente la possibilità di far sentire il proprio peso politico. Il 29 ottobre 1882, giorno delle prime elezioni politiche dopo l'allargamento del diritto di voto, iniziava, per usare le parole di Arturo Colombo la «lunga marcia⁴³» della democrazia italiana⁴⁴.

⁴⁰ G. SCHEPIS, cit. p. 667.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ A. COLOMBO, *Zanardelli, la riforma elettorale e la lunga marcia della democrazia italiana*, «Il Politico», XLVII, 4, 1982, pp. 658.

⁴⁴ *Ibidem*.

SILVANO POLI^{1*}

La cultura politica statunitense; origine e riverberi

*Passeranno molti secoli prima che
i diversi rampolli della razza inglese d'America cessino
di presentare una fisionomia comune*
A. De Tocqueville, 1835

1. Detonazione

Il 6 gennaio 2021 il Congresso è impegnato a ratificare il voto dei Grandi Elettori degli Stati dell'Alaska e dell'Alabama per l'elezione del neopresidente J. Biden; contemporaneamente, migliaia di manifestanti si riuniscono ai piedi del monumento a Washington, mentre sul palco si avvicendano vari oratori: i Deputati Brooks, Cawthorn e l'ex sindaco di N.Y. Giuliani, consigliere e avvocato del presidente D. Trump, che sollecita i manifestanti ad un *trial by combat*. La protesta si sposta fino alle porte del Campidoglio, trasformandosi in scontro aperto: i manifestanti sfondano le barricate ed assaltano il palazzo; a seguito dell'intervento della Guardia Nazionale, lo scontro si trasforma in lotta armata, mentre all'interno degli edifici molti sono costretti ad asserragliarsi negli uffici per sfuggire alla foga dei rivoltosi.

Il bilancio materiale è di 52 arresti, 14 feriti, 4 morti e la proclamazione dello stato di emergenza nello Stato di Washington DC fino al 21 di gennaio; quello simbolico – come per ogni evento politico – assai più grave, è la consapevolezza che persino la “più grande democrazia del mondo” è ormai in pericolo, deturpata da quello che è definito un colpo di stato, una “situazione senza precedenti”.

Tale visione “eccezionalista” è, tuttavia, influenzata dal relativo “pacifismo” che ha segnato la politica statunitense del XX secolo. L'idea del Politico estremamente conflittuale che gli elettori di Trump, così come la sua stessa retorica e azione, incarnano, lungi dall'esser inediti, rappresentano l'ultimo capitolo di una storia che ha i suoi prodromi nei presupposti stessi della politicizzazione delle masse statunitensi durante la seconda metà del XVIII secolo, che si cementifica durante le presidenze Democratiche della prima metà del XIX secolo, il cui *core* è da rintracciarsi nello *iato*

¹ Università degli Studi di Catania.

che anima due diverse concezioni della democrazia, quella elitaria liberale delle élite e quella comunitaria populista.

Se entrambe contribuirono a plasmare la cultura politica, fu la seconda a permettere di esercitare egemonia sin dalla nascita degli US. Una pervasività esemplificata dai testi delle predicazioni dei pastori protestanti – primo patrimonio delle università statunitensi – *pamphlet* come *Common Sense* di T. Paine, in cui il popolo – i *producers* – ha «il potere di iniziare di nuovo il mondo» in opposizione a «corrotti e pericolosi nemici aristocratici»², e poi dalla cd. Penny Press che assunse sin dagli esordi il compito di indicare ai cittadini i colpevoli della corruzione e della decadenza dell'eccezionale esperimento morale e politico che sono gli US³.

Tali tendenze sono facilmente rintracciabili nel discorso politico US, che, periodicamente, eticizzando il popolo come una carica elettrica, tenta di instillare «l'antidoto a decenni di dominio rovinoso da parte dell'élite con una coraggiosa infusione di volontà popolare»⁴.

2. Cultura politica

La cultura politica è da sempre un oggetto misterioso: studiarla è come «tentare di inchiodare un budino al muro»⁵

Nonostante sia tradizione rimandare l'origine del concetto all'opera di G. Almond e S. Verba *The Civic Culture*⁶, le critiche, le contaminazioni e le modifiche apportate in numerosi studi, sono state nel corso degli anni così numerose da impedire, ancora a distanza di settanta anni, di avere un presupposto univoco e condiviso⁷.

² T. PAINE, *Senso Comune*, Napoli, Torre Luca, 2008, p. 10.

³ Cfr. M. KAZIN, *The Populist Persuasion: An American history*, New York, Cornell University Press, 2017.

⁴ D. TRUMP, in R. BALLHAUS, *Meeting with the President, The Wall Street Journal*, 14 Aprile 2016, [Transcript of Donald Trump Interview With The Wall Street Journal – WSJ](#) [consultato il 4 marzo 2023].

⁵ M. KAASE, H. D. KLINGEMANN, *Wahlen und politische System. Analysen aus Anlaß der Bundestagwahl 1980*, Opladen, Westdeutscher, 1983, pp.144-171.

⁶ G. A. ALMOND, S. VERBA, *The Civic Culture: Political attitudes and Democracy in five Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1963.

⁷ Non è possibile dare conto di tutte le opere ispirate o critiche rispetto *The Civic Culture*. Mi limito a citarne alcune che contengono spunti a mio avviso interessanti: S. VERBA, N. NIE, *Participation in America*, New York, Harper and Row, 1972; E. T. HALL, *Beyond Culture*, New York, Anchor, 1976; S. BEER, A. ULAM, *Patterns of Government*, New York, Random House, 1974; D. KAVANAGH, *Political Culture*, London, Macmillan, 1972; R. INGLEHART, *Controversy: value change in industrial societies*, «American Political Science Review», LXXXI, 4, 1987, pp. 1289-1303; A. NORTON, *Alternative Americas: A Reading of Antebellum Political Culture*, Chicago, University of Chicago Press, 1986; L. HUNT, *Politics, Culture, and Class in the French Revolution*, New York, St. Martin's Press, 1996; W. M. IWAND, *Paradigma politische Kultur. Konzepte, Methoden, Ergebnisse der Political-Culture Forschung in der Bundesrepublik. Ein Forschungsbericht*, Opladen, Leske-Buldrick, 1985; Y. SCHEMEIL, *Les Cultures Politiques*, in (a cura di) M. GRAWITZ, J. LECA, *Traité de science politique*, Vol. III, Paris, Press Universitaires de France, 1985, pp. 237-307; P. DEL CASTILLO VERA, I. CRESPO, *Cultura Política. Enfoques Teóricos y análisis empíricos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997; S. WELCH, *The theory of Political Culture*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

Non è possibile in questa sede, per ragioni di spazio, ricostruire tutta l'annosa questione; mi limito, per la versione più nota, a citarla, a mostrare alcune critiche e ad accennare la strada ad una "via discorsiva" per intendere la cultura politica come un processo di costruzione delle identità collettive, alternativo a quello diffuso dallo Stato e dalle sue agenzie di socializzazione. Come detto, la definizione più comune è quella di Almond e Verba, per i quali la cultura politica è l'«insieme degli orientamenti psicologici individuali dei membri di una comunità nei confronti della politica [...] particolare distribuzione dei modelli di orientamento riguardo ad oggetti politici fra i membri di una nazione»⁸.

Le critiche più ricorrenti riguardano vari ambiti. Innanzitutto, l'uso del sondaggio come strumento di indagine, e in generale di variabili quantitative, per rintracciare orientamenti e visioni da parte degli attori⁹: un metodo basato sull'estrazione randomizzata di un campione non si rivelerebbe adeguato a cogliere la distribuzione di caratteristiche valoriali e culturali che, tutt'altro che casuali o randomizzate, sono radicate nei territori a causa delle vicissitudini intercorse negli anni.

Inoltre, la visione di "cultura politica" come aggregato di tendenze psicologiche individuali non si cura della distinzione tra significati soggettivi ed intersoggettivi; la stessa definizione di ciò che è politica è stata accusata di esser ridotta ad articolazione autonoma e specifica del sistema sociale, ignorando i rapporti complessi che intrattiene con le altre sfere della società: «i due studiosi, davano per scontato che in società complesse e differenziate come quelle moderne, la presenza di strutture e di comportamenti comunemente definiti politici potevano costituire di per sé una linea di demarcazione»¹⁰.

Vi è poi da considerare l'astoricità del concetto: la mancata attenzione alla storiografia comporterebbe una comprensione errata del *timing* dei processi di formazione, dunque della stabilità, dei sistemi, poiché se la cultura politica viene intesa come elemento in grado di rendere stabile un sistema politico, «deve essere anch'essa forzosamente considerata come un insieme relativamente stabile di atteggiamenti, facendo venir meno la possibilità di spiegarne il cambiamento»¹¹. Da ciò, anche una sottovalutazione delle «strutture e istituzioni nelle quali una cultura nasce, si radica, si trasmette e diffonde; qui la cultura politica è qualcosa che entra in gioco in uno spazio politico già fissato precedentemente: quello del sistema politico statale nazionale»¹².

Per ovviare a tali problemi, si può cercare di concettualizzare e considerare la nascita e sviluppo della cultura politica come un'operazione discorsiva, basandosi sull'idea che il dibattito politico sia il frutto «dell'intreccio di quadri interpretativi

⁸ G. A. ALMOND, S. VERBA, *The Civic Culture*, cit. pp.146-147.

⁹ Cfr. R. MANNHEIMER, G. SANI, *Cultura politica e identificazione di partito*, «Il Politico», LIII, 2, 1988, pp.197-224.

¹⁰ *Ivi*, p.203.

¹¹ F. CRESPI, A. SANTAMBROGIO, *La cultura politica nell'Italia che cambia: percorsi teorici ed empirici*, Milano, Carocci, 2001, p.47.

¹² M. CACIAGLI, *Approssimazione alle culture politiche locali. Problemi di analisi ed esperienze di ricerca*, «Il Politico», LIII, cit. pp.270-271.

forti, durevoli, radicati spesso nei secoli della tradizione politica»¹³, degli avvenimenti del momento e dei processi di lungo periodo. In politica, modelli consolidati come le idee incitanti e affermate verbalmente sono una forza materiale: «i simboli politici ed i rituali non sono una metafora del potere; essi sono i mezzi e i fini del potere stesso»¹⁴.

La cultura politica può esser intesa, dunque, come forma di politicizzazione autonoma e modellata dal basso in specifici momenti che hanno un impatto considerevole nell'immaginario collettivo¹⁵, spesso ignorata a causa della mancanza di ancoraggio ad autori celebri e dottrine codificate in testi. Una costruzione di un'identità collettiva per mezzo del discorso pubblico, veicolato dai mezzi di comunicazione di massa, è stato il modo più facile, o perlomeno quello che forniva il materiale più abbondante e disponibile per ampie parti della popolazione, di rendere agevole il mantenimento e la riproposizione degli elementi culturali già esistenti nei diversi territori attraverso una dimensione intersoggettiva, o oggettività per consenso¹⁶, strutturata su caratteristiche *forma-mentis*¹⁷ che guidano le logiche sociali, politiche e “fantasmatiche”. Queste servono a dare senso all'azione dei soggetti e rispondono alle questioni inerenti a chi appartenga tale identità (ossia da chi è composto il “Noi”), cosa comporti tale identità e a cosa conduce (ossia la definizione morale di diritti e dovere che spettano al gruppo possessore dell'identità) e, soprattutto, quali conseguenze (salvifiche o orrifiche) comporterebbe l'affermazione, o la dissoluzione, dei due precedenti elementi¹⁸; una fonte che risulti adeguata per questo tipo di ricerca, considerata l'importanza che assunse tra il XVIII e il XIX secolo, può esser considerata la stampa¹⁹.

¹³ F. TONELLO, *Il nazionalismo americano*, Padova, Liviana, 2007, p.12.

¹⁴ L. HUNT, *Politics, Culture, and Class in the French Revolution*, New York, St. Martin's Press, 1996, p.54.

¹⁵ Sul ruolo dell'immaginario collettivo Cfr. E. NOELLE-NEUMANN, *La spirale del silenzio; Per una teoria dell'opinione pubblica*, Roma, Meltemi Editore, 2002; sul ruolo del *timing* e di specifici avvenimenti nella politicizzazione dal basso Cfr. R. KOSELLECK, *Einleitung, «Geschichtliche Grundbegriff»*, Vol. I, Stuttgart, Klett-Cotta, 1972, pp. XIII-XXVII, in M. RICHTER, *La Storia dei concetti politici e sociali*, Soveria-Mannelli, Rubettino, 2005, in particolare pp.54-55 e 137-145.

¹⁶ R. DWORKIN, *Objectivity and Truth: You'd Better Believe it*, «Philosophy and Public Affairs», XXV, 2, 1996, pp. 87-139; T. NAGEL, *Uno sguardo da nessun luogo*, Milano, Il Saggiatore, 1988; R. RORTY, *Scritti Filosofici: Volume I*, Bari-Roma, Laterza, 1994; J. SEARLE, *La costruzione della società reale*, Torino, Einaudi, 2006.

¹⁷ Sull'uso di *forma mentis* (e sulle differenze con la più nota ideologia) nello studio del populismo e dei soggetti collettivi Cfr. M. TARCHI, *Italia Populista. Dal qualunquismo a Beppe Grillo*, Bologna, Il Mulino, 2015, Cap I, pp. 64-77.

¹⁸ Sull'applicazione della PTD (Post-Structuralist Discourse Theory) sulla formazione del soggetto collettivo: J. GLYNOS, D. HOWARTH, *Logics of critical explanation in social and political theory*, London, Routledge, 2007; D. HOWARTH, *Applying discourse theory: The method of articulation*, in (a cura di) D. HOWARTH, J. TORFING, *Discourse theory in european politics: Identity, policy and governance*, London, Palgrave Macmillan, 2005, pp. 316-349; M. KRZYZANOWSKI, B. FORCHTNER, *Theories and concepts in critical discourse studies: Facing challenges, moving beyond foundations*, «Discourse and Society», XXVII, 3, 2016, pp. 253-261; E. REMLING, *Logic, assumption and genre chains: a framework for poststructuralist analysis*, «Critical Discourse Studies», XV, 1, 2018, pp. 1-18.

¹⁹ Sull'analisi dei “discorsi” e in particolare dei significanti per un “ermeneutica dei fatti politici” Cfr.

3. “*Politic as form of culture*”²⁰

La politica mente; perlomeno quella osservata nel presente.

La maggior parte degli osservatori e degli studiosi tende a ridurre ed imbrigliare lo scontro all'interno degli Stati Uniti in una visione binaria-dicotomica: DEM vs REP, liberals vs conservatives, Bible Belt vs Coasts ecc. Ma le linee di faglia sono troppe – e troppo sovrapposte – per produrre rigidi campi; la rappresentazione cartografica rosso/blu è solo la superficie di una realtà assai più segmentata dell'immagine restituita dalla politica. Le questioni che dividono la popolazione sono più radicali – e radicate – e riguardano idee diverse dell'individuo e, dunque dell'America.

Da prima della nascita degli USA, e in tutta la loro storia, è possibile immaginare un persistente conflitto tra i potenti e gli oppressi che corre lungo la storia della vita civica, riempiendo il dibattito di antagonismo, del bisogno di identificare un nemico assoluto dal punto di vista morale e religioso. Dagli anni precedenti alla Costituzione, schiere di politici, federalisti e antifederalisti, liberali e conservatori, poi democratici e repubblicani, hanno giurato di combattere per il popolo e per la brava gente contro nemici utilizzando due *topoi*: “the root at the Top” e “The Mob at the Gates”²¹; questa e molte altre immagini, spiegano il successo odierno del populismo e di una retorica usata per affermare di parlare in nome della “vasta maggioranza americana”. Il linguaggio populistico, caratterizzato da eticizzazione morale del Popolo e identificazione del nemico che deve esser espulso ed eradicato, è inerente all'idea politica degli Stati Uniti²² ed ha espresso per secoli un genere di «idealistico malcontento che non sempre rispondeva ai confini geografici, e (in cui) lo scontro coinvolge cosa significa l'americanismo»²³.

Le idee della politica, lungi dall'esser solo lo specchio dello sviluppo e delle condizioni di classe, assumono vita propria e durano nel tempo al di là delle situazioni che le hanno generate: negli USA questo ruolo è stato svolto dall'idea che “quelli in alto” stessero trasgredendo al credo etico morale su cui si fonda la Nazione, appoggiando l'infiltrazione della comunità pura, così da rendere necessaria la chiamata alle armi di ogni cittadino che dovrebbe onorarla. In un Paese che nacque con un'identità nazionale debole ma necessaria, la dicotomia populista fece da collante nella cultura politica popolare sin dal primo istante, muovendo dall'evidenza che gli attori politici stessero combattendo sulla base di una serie condivisa di identici ideali.

Il concetto di Nazione, creato a partire dall'idea di popolo, nemico e America generato prima delle Rivoluzioni del '76, poi impiegato dai leader Democratico-

M. PESARE (a cura di), *Comunicare con Lacan. Attualità del pensiero dei Lacan per le scienze sociali*, Milano, Mimesis, 2013; M. MOCA, *Iser, Lacan e l'ermeneutica del testo letterario come riempimento degli spazi bianchi*, «Enthymema», XVIII, 2017, pp.105-120.

²⁰ R. C. TUCKER, *Culture, Political Culture, and Communist Society*, «Political Science Quarterly», LXXXVIII, 1, 1973, pp. 173- 190.

²¹ Cfr. F. TONELLO, *Il Nazionalismo Americano*, cit..

²² Cfr. D. PALANO, *Inventing Populism. Notes for the genealogy of a paranoid concept*, «Genealogy», 6, 2022, Milano, Iris, pp. 1-14 e i saggi contenuti in R. J. HOFSTADTER, *The Paranoid Style in American Politics and other Essay*, New York, A. Knopf., 1965 e nel precedente *idem*, *The Paranoid Style in American Politics*, «Harper Magazine», New York, Novembre 1964, pp. 77-86.

²³ M. KAZIN *The Populist Persuasion*, cit. p.8.

repubblicani contro i Whig e, infine, da entrambi i partiti odierni discesi da quella formazione, è collocato in un quadro di lungo periodo che rivitalizza idee e discorsi già presenti nella idea di politica dei coloni.

Si possono identificare due momenti fondamentali tra XVIII e XIX secolo: il primo Great Awakening, e il secondo, la cd. “Era dell’Uomo comune”. Non è casuale che il movimento culturale di rinnovamento attuale prenda il nome di “Woke” (risvegliato): solo il risveglio della coscienza e l’evidenza di una missione morale può giustificare la partecipazione politica fuori dai confini del Town Hall²⁴ (l’unico luogo in cui si ha, per gli statunitensi, una vera democrazia popolare).

Il periodo compreso tra il 1730 e il 1760 è noto in storiografia come trentennio del “Great Awakening”, revival dalle sfumature marcatamente individualiste e pietiste: l’aver allargato la cornice concettuale biblica ai progressi secolari e materiali, ampliando la genealogia puritana della predestinazione a tutti gli americani di pelle bianca, costituisce la prima grande narrazione proto-nazionalistica statunitense e il grande merito di questo movimento. Un risultato talmente pervasivo da portare un ancora giovane T. Jefferson ad assimilare la figura del pastore J. Edward a quella di Licurgo, legislatore di Sparta, che avrebbe permesso «anche a questa terra prediletta di sembrare un potere diviso da poco tra tanti fratelli»²⁵. Una visione rigidamente manichea della distinzione tra intrusi e comunità è il tratto fondante per ogni futura relazione sociale americana a partire da tale spirito coloniale; in questa visione dicotomica del Sacro (ciò che è Dentro) e del profano (ciò che è Fuori), unita ad uno spiccato legalismo di marca albionica, si è plasmata un’identità comunitaria non discutibile, perché in azione di costante progresso verso l’obiettivo storico designato dal Patto firmato con Dio²⁶. Per i puritani “il Fuori” della comunità era profano, e doveva, perciò, essere vinto e assoggettato; la vittoria era segno rassicurante del fatto che la Provvidenza avesse scelto proprio il New England per accordare speciali privilegi. S. Stoddard (1643-1729) fu il primo uomo decisivo per spianare la strada a quella che sarebbe stata conosciuta come la teologia evangelica della conversione che sarebbe stata utilizzata per molti anni a venire – in un libro di memorie intitolato *A Faithful Narrative of the Surprising Work of God* (1737), J. Edwards (1703-1758) disse di Stoddard che era «rinomato per i suoi doni e la sua grazia; così fu benedetto, fin dall’inizio, con uno straordinario successo nel suo ministero»²⁷. Tralasciando le influenze sui futuri protagonisti della Rivoluzione – influenti – i portati decisivi dell’opera di pastori protestanti come Stoddard, J. Edwards, T.J. Frelinghuysen (1691-1747), G. Tennent (1703-1764) e G. Whitefield (1714-1770), attengono al ruolo della cultura e della conoscenza: negli US non esisteva – e non esisterà per anni – una distinzione simile a quella europea tra cultura alta e popolare. È dalla predicazione dai pulpiti (o direttamente per strada come nel caso di Whitefield) che nasce la cultura (in senso onnicomprensivo) americana: la conferma di ciò sta nello sviluppo delle scuole.

²⁴ A. STEPHANSON, *Destino Manifesto: L’espansionismo Americano e l’Impero del Bene*, Milano, Feltrinelli, 2005, pp. 28 sgg.

²⁵ L. M. BASSANI, *Il pensiero politico di Thomas Jefferson. Libertà, proprietà ed autogoverno*, Milano, Giuffrè, 2002, p.47.

²⁶ A. STEPHANSON, *Destino Manifesto*, cit. p. 31 sgg.

²⁷ T. S. KIDD, *The Great Awakening: The Roots of Evangelical Christianity in Colonial America*, New Haven, Yale University Press, 2007, p. 6.

L'istruzione in America nasce per influenza dal Risveglio: il Log College di W. Gilbert diverrà l'Università di Princeton e in quell'epoca, sempre per iniziativa di pastori e sulla base della loro predicazione, nacquero altre importanti centri come Dartmouth, Brown University e Rutgers University. B. Franklin costruì a Filadelfia proprio per Whitefield un'apposita sala per la predicazione: quella sala sarebbe diventata poi l'Università della Pennsylvania in cui Jefferson e Madison avrebbero formato la classe dirigente che avrebbe guidato la marcia espansiva degli US per mezzo secolo.

Il Risveglio fu autore dell'unità tra le colonie, trascendendo le barriere geografiche e confessionali. Questa unità fu determinante nel promuovere il sospetto verso le influenze provenienti dall'Europa e dalla Gran Bretagna e più in generale verso chiunque dall'esterno non interiorizzasse la battaglia morale che informava la partecipazione politica. In molti ritengono che questi sentimenti abbiano indirettamente portato alla Rivoluzione americana²⁸: favorirono l'idea di una nuova nazione, con risultati, tuttavia, non sempre positivi. L'emotività e gli eccessi che alcuni pastori lasciarono dilagare crearono scismi che ancora oggi non sono stati sanati e che portano agli effetti attuali²⁹.

Il secondo momento decisivo è quello dell'affermazione del presidente che più di ogni altro è stato associato alla figura di D. Trump: A. Jackson. Sebbene il riferimento sia stato più che altro artificiosamente creato, attraverso interviste che dirompent³⁰ e atti pubblici accuratamente pianificati³¹, per permettere la rivalutazione di un presidente un tempo osannato, ma ora condannato dal revisionismo, vi è tuttavia un collegamento che non si può ignorare. Non si tratta tanto della mera battaglia dell'individuo eroico che lotta per la comunità contro l'arrogante élite³² che lo storico W. R. Mead ha tentato di enfatizzare³³ e che in molti hanno smentito evidenziando le numerose differenze storiche³⁴: si tratta, piuttosto, dell'importanza attribuita da entrambi i presidenti ad un "narratore" che deve costruire, a partire dall'immagine presidenziale, l'idea di America che devono avere i cittadini, e che è necessario sia il più possibile in contrasto con le odiate élite.

Se c'è qualcuno che è riuscito in questo (e che S. Bannon ha preso a modello per il suo lavoro sui social), e che ha permesso la consacrazione di quel discorso manicheo,

²⁸ R. N. BELLAH, *Habits of the Heart, With New Preface: Individualism and Commitment in American Life*, Oakland, University of California Press, 2007, p.9.

²⁹ Cfr. C. ALBANESE, *A Cultural History of American Metaphysical Religion*, New Haven, Yale University Press, 2007.

³⁰ S. BANNON, in R. COSTA, *Bannon calls Trump's speech Jacksonian*, «The Washington Post», 21 Gennaio 2017, [Bannon calls Trump's speech 'Jacksonian' – The Washington Post](#) [consultato il 5 Marzo 2023].

³¹ H. Meyer, J. Ebert, *Trump tours The Hermitage, lays wreath on Andrew Jackson's tomb*, «The Tennessean», 15 Marzo 2017, [Trump tours The Hermitage, lays wreath on Andrew Jackson's tomb \(tennessean.com\)](#), [consultato il 5 Marzo 2023].

³² Cfr. F. TONELLO, *Il nazionalismo americano*, cit..

³³ S. GLASSER, *The man who put Jackson in Trump's Oval Office*, «Politico», 22 Gennaio 2018, [The Man Who Put Andrew Jackson in Trump's Oval Office – POLITICO Magazine](#), [consultato il 5 Marzo 2023].

³⁴ Cfr. D. FELLER, *The Historical Presidency: Andrew Jackson in the Age of Trump*, «Presidential Studies Quarterly», LI, 3, 2021, pp. 667-681.

bisognoso di un nemico da annientare ad ogni costo inaugurato dal Great Awakening, quello è J. O'Sullivan. Grazie alle sue sortite politiche e retoriche, sintesi perfetta dell'americanismo, ed alle sue intuizioni sul potere decisivo della nascente Penny Press, egli fu il creatore di un modo di intendere la politica che avrebbe fatto la fortuna dei suoi committenti prima, e degli eredi di Lincoln dopo – oltre ad esser ideatore dell'espressione "Destino Manifesto".

La carriera di questo protagonista dell'editoria e della cultura statunitense deve tutto al suo rapporto con i Presidenti Jackson e Van Buren: su proposta e finanziamento dei due, in vista delle elezioni del 1837, era stata fondata (e abbondantemente finanziata) la rivista «American National Democratic Review» – successivamente solo «Democratic Review» – che si affiancava a molti altri quotidiani e gazzette nel tentativo di introdurre lo «spartano spirito jacksoniano anche nell'ambito politico altolocato»³⁵ nell'intelligenza americana, dominata dal rigido conservatorismo Whig. Sotto la guida di O'Sullivan la rivista divenne il prodotto più innovativo e vivace degli anni '30 e '40. Da una parte fu il suo senso artistico, che lo portò a concedere spazio a quasi tutti i futuri grandi della letteratura americana, sia apertamente democratici, come N. Hawthorne, che non schierati, come il trascendentalista H. D. Thoreau ed E. A. Poe; dall'altra, con evidente partigianeria, la sua linea politica aggressiva servì a farsi notare dal pubblico "che contava" ed a diventare vero concorrente dell'allora dominante «American Whig Review».

Jacksoniano puro, O'Sullivan nei suoi primi anni alla guida della rivista (che per alcuni periodi produrrà da solo) decise di scagliarsi contro i due grandi mali dell'America: il rafforzamento del governo e lo strapotere dell'aristocrazia bancaria ad esso collegato, «i due semi della discordia dell'eredità di Mister Hamilton», «teorie ingannevoli e fatali eresie dei nemici del nostro Mondo»³⁶. Per O'Sullivan la causa dell'America era quella dell'umanità e la democrazia lo strumento importato per la realizzazione della cristianità sulla Terra: quella causa era destinata a venire meno solamente quando anche l'ultimo uomo del mondo fosse stato definitivamente e trionfalmente redento. Cristianità, democrazia e jacksonianismo erano sinonimi: stadio avanzato della storia, realizzazione del disegno divino coagulato nella "Nazione frutto di tante Nazioni"³⁷. Ciò che contava era non farsi corrompere dagli Altri, dalle tendenze straniere, dalla dipendenza culturale, dallo scimmiettare culture e modelli europei «piegandosi all'idolatria straniera che è il peggiore dei mali perché conduce a false dottrine e falsi principi» e dal non accettare l'esistenza di chi trasgrediva al Credo; così l'America non si sarebbe fatta trascinare sulla cattiva strada da "fat cat" e "dangerous foes" di turno, ed avrebbe dato vita ad una «civiltà pulita e libera di scegliere il proprio destino»³⁸.

Per affermare questo non si fece nessuno scrupolo nel riproporre con una violenza verbale inedita i temi di Popolo, Nemico, America, Scelta Divina e Apostasia,

³⁵ R. J. SCHOLNICK, *Extermination and Democracy: O'Sullivan, the Democratic Review, and Empire, 1837-1840*, «American Periodicals», XV, 5, 2, 2005, pp.123-141, p. 124.

³⁶ *Ivi*, p.129.

³⁷ A. STEPHANSON, *Destino Manifesto*, cit. p. 69.

³⁸ H. BERGMANN, *God in the Street: New York Writing from the Penny Press to Melville*, Philadelphia, Temple University Press, 1995, p. 76

attraverso una sproporzionata rilevanza al tema della composizione e della purezza della comunità, dei suoi costumi, e di una spasmodica aggressività nell'eliminazione della devianza: la costante distinzione tra chi "è dentro e chi è fuori" che era stata dei Pilgrim Father e dei pastori protestanti un secolo prima. Esempi di questa retorica e di questi significanti sono evidenti durante la guerra messico-americana di Polk (candidato sfavorito nelle elezioni del 1844 e che O'Sullivan sponsorizzò dalle pagine del suo giornale). Il Texas costituiva un «enorme pezzo separato in maniera innaturale in un continente simmetricamente disegnato per il suo grande destino e per la razza della grandezza provvidenzialmente inviata»³⁹ ed il Messico si rendeva colpevole della «farsa più insensata mai tentata persino dalla vigliacca follia messicana»: un Paese ostile e pregna di «infido anti americanismo da cani», che osava rappresentare l'annessione come «atto di rapacità e malafede»⁴⁰. Finalmente, nell'inverno del 1848, poté trionfalmente titolare sulla «Review» che «l'avanguardia dell'incontenibile esercito dell'emigrazione ha cominciato a riversarsi sulla prossima tappa, armata di aratri e fucili; segnando il proprio passaggio con scuole, tribunali e luoghi di culto non può che importare la sua benevola grazia cancellando per sempre il degrado che abitava quelle terre»⁴¹.

4. Conclusioni

Sebbene i temi trattati necessitino di maggiori approfondimenti – un'analisi discorsiva del *corpus* testuale delle predicazioni degli anni del Great Awakening e degli articoli di O'Sullivan, in specie durante il biennio di guerra – alcune conseguenze sono più evidenti. L'uso spregiudicato dell'appello ad un popolo puro ed ai suoi valori contro l'élite, colpevole di condurlo sulla strada sbagliata, e contro le devianze (importate dall'élite) colpevole di corromperlo, è stata la chiave per il successo già a partire dal grande Risveglio della metà del XVIII secolo. Questo populismo culturale è stato subordinato alla attuazione di una visione nazionalista e aggressiva della politica, che non poteva ammettere dissonanze nel popolo che compie una santa missione⁴²

Questa cultura si forgiò grazie ai molti scritti pubblicati tra la fine del XVIII e l'inizio del XIX secolo, ma anche grazie alla pervasività del discorso e dell'azione del partito Democratico-Repubblicano, attore egemone ed espressione di numerose amministrazioni nell'"era dell'Uomo Comune", attraverso i suoi due alfieri: T. Jefferson e A. Jackson⁴³.

La vittoria di Trump nel 2016 ha colto molti commentatori alla sprovvista: tuttavia, in ossequio ad una tradizione che il partito Repubblicano ha saputo acquisire da alcuni decenni, Trump si è rivelato l'uomo giusto per incarnare un'idea di America da rigenerare per restare pura. A partire dagli anni '70 del XX secolo, infatti, il nuovo

³⁹ R. J. SCHOLNICK, *Extermination and Democracy*, cit., p.62.

⁴⁰ H. BERGMANN, *God in the Street*, cit. pp. 73-74.

⁴¹ R. D. SAMPSON, *John L. O'Sullivan and His Times*, Kent, Kent State University Press, 2003.

⁴² Cfr. M. DEL PERO, *Libertà e Impero. Gli Stati Uniti e il mondo 1776-2006*, Bari-Roma, Laterza, 2008, pp. 30-31

⁴³ M. D. PETERSON, *T. Jefferson Image in the American Mind*, Oxford, Oxford University Press, 1960, pp.257-265.

partito Repubblicano è riuscito ad imporre nuovamente la sua visione di americanismo. Il successo si è basato sull'architrave della cultura politica: gli appelli al popolo dei santi guerrieri ed ai suoi valori contro le corrotte élite sono rimasti parte di una "rivoluzione nazionalista" che permette di riportare gli Stati Uniti alla coesione interna scagliandosi contro un nemico. Ciò è determinante, perché collega un partito, i suoi programmi e battaglie, con l'atmosfera culturale che i cittadini respirano fin dalla più tenera età: un'atmosfera che essi contribuiscono a perpetuare quando espongono la bandiera o cantano l'inno allo stadio.

La fine della sua presidenza è stata ancor più sorprendente. Ma, anche le rivolte violente sembrano esser ingredienti persistenti: una dimostrazione può essere rintracciata nei prodromi della ribellione di W. Shay, immediatamente dopo la fine della Rivoluzione. Anche in quel caso, il passaggio ad un nuovo assetto politico portò ad una rivolta violenta nata spontaneamente da un raduno⁴⁴. In attesa di studi più approfonditi sulla *longue durée* della cultura politica, bisogna ricordare che si tratta di risorse sempre utilizzabili da parte degli attori per affrontare le contingenze; tuttavia, solo quando il momento lo permette, e quando significativi gruppi sociali se ne impadroniscono, possono essere utilizzate direttamente. Ogni volta che uno shock le riattiva, giacché queste rimangono latenti ma comunque sempre presenti, esse mutano a contatto con il nuovo ambiente e tornano ad agire seguendo schemi consolidati

⁴⁴ Cfr. D. C. HENDRICKSON, *Peace pact: The lost world of the American founding*, Lawrence, University Press of Kansas, 2003

CAPITOLO V

PARTECIPAZIONE POLITICA E DEMOCRAZIA
TRA ETÀ MODERNA E CONTEMPORANEA

PARTE SECONDA

"Questo contributo riproduce in parte la tesi di Dottorato dal titolo *L'intervento straordinario in aree depresse. Il caso del Mezzogiorno d'Italia e dell'Irlanda (1950-1992)* discussa il 27 luglio 2023 e depositata sulla piattaforma IRIS del proprio Ateneo"

JACOPO SCIGLIO*

La democrazia sfidata. Il clientelismo in Sicilia (1947-1963)

Gli studi più recenti sulla Storia della Sicilia contemporanea mettono in evidenza come occorra ancora «ricostruire con maggior contezza quanto [...] si sia modificato lo scambio politico-clientelare ai fini del consenso elettorale e la creazione di un blocco di potere guidato, nel periodo della Prima Repubblica dalla macchina politica messa in piedi dalla Dc»¹.

In Sicilia vi è sin dal 1947 uno Statuto autonomistico, un'Assemblea legislativa e una Giunta esecutiva. Anche qui si instaura una relazione tra chi offre rappresentanza e chi domanda rappresentanza, e dunque si sviluppano strategie per la raccolta del consenso. Fin dal 1947 i margini di potere dei singoli assessorati non erano definiti all'interno di una cornice ben definita, ma dipendevano dai compromessi raggiunti al momento della costituzione dei vari governi. La discrezionalità riguardava anche l'organizzazione interna dei singoli assessorati, dipendente principalmente dall'indirizzo politico dell'assessore in carica. Le segreterie particolari e i gabinetti non erano di conseguenza organi al servizio dell'amministrazione pubblica ma «degli interessi politico-clientelari del gruppo che esprime(va) l'assessore»². Ciò si collega con gli studi di carattere empirico, che hanno rilevato che affinché si instauri clientelismo politico occorre la presenza di una pubblica amministrazione non indipendente e permeabile alle pressioni da parte della politica; vi deve essere una classe politica interessata a crearsi il consenso su base personale; infine una stretta dipendenza tra consenso e ottenimento di posizioni di potere. Gli studi hanno dimostrato la presenza di questi tre fattori in Sicilia e più in generale nel Mezzogiorno³.

* Università degli Studi di Messina.

¹ L. CHIARA, *La Sicilia negli anni della Prima Repubblica. L'autonomia, lo sviluppo, il potere (1946-1992)*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, p. 139.

² G. GIARRIZZO, *Sicilia oggi (1950-1986)*, in M. Aymard, G. Giarrizzo (a cura di), *La Sicilia*, Torino, Einaudi, 1987, p. 609.

³ Simona Piattoni ha condotto uno studio sul clientelismo attraverso tre parametri: la coesione dell'opposizione, la coesione della maggioranza e l'egemonia del principale partito di maggioranza sul maggior partito dell'opposizione. La coesione dell'opposizione è la proporzione del maggior partito di opposizione rispetto all'opposizione nel suo complesso; la coesione della maggioranza è la proporzione delle preferenze ottenute dal maggior partito di maggioranza rispetto alle preferenze ottenute dalla coalizione di maggioranza, l'egemonia è il rapporto tra i voti ottenuti dal maggior partito di maggioranza e il primo partito di opposizione. L'approccio tiene conto anche del sistema partitico, delle implicazioni che esso ha sull'agire dei politici, ma anche della conformazione interna dei partiti. Gli studi dimostrano che al crescere della conflittualità interna, ad un partito o a una coalizione, aumenta anche la propensione dei politici facenti parte del partito o della coalizione a sviluppare pratiche di

Lo studio non si vuole sovrapporre a quelli già condotti, ma tende ad analizzare come si strutturava l'offerta e la domanda di clientelismo nella competizione per il governo regionale. Al pari delle elezioni per la Camera, utilizzando la metodologia razionale-strategica in prospettiva storica, è possibile studiare il clientelismo in Sicilia, durante il periodo della Prima Repubblica, avendo come base di riferimento le elezioni politiche regionali. In questo lavoro prendiamo in riferimento il periodo 1947-63. In questi anni si strutturava un clientelismo di carattere sfidato, a causa dell'alta conflittualità interna alla maggioranza, contrasta da un'opposizione coesa e da un basso livello di egemonia della Dc sul Pci.

Fin dal 1946 le consultazioni elettorali siciliane si sono caratterizzate per la più alta percentuale di astenuti rispetto al dato nazionale. Al di là delle varie interpretazioni date al fenomeno, le cause principali vanno rinvenute nel desiderio di protesta, nella cattiva gestione della cosa pubblica e nell'apatia⁴. Non va escluso che tale condizione abbia rappresentato uno stimolo per la classe politica verso la ricerca di strumenti per spingere l'elettorato a recarsi alle urne.

natura clientelare. Per la Sicilia è arrivata alla conclusione che vi fosse una maggioranza coesa contrastata da un'opposizione non coesa. Ciò acuito da una sostanziale egemonia della maggioranza rispetto all'opposizione genera un clientelismo di carattere vizioso: la maggioranza predilige politiche clientelari rivolte per lo più ai soli membri della propria macchina politica, a scapito di politiche di carattere programmatico, in quanto non minacciata da un possibile cambio di maggioranza. In presenza di tale variante non vi è sviluppo economico e la legittimità delle istituzioni è pressoché nulla. In riferimento alla Puglia ha notato l'esistenza di una maggioranza non coesa contrastata da un'opposizione altrettanto conflittuale, declinando per questa Regione la variante di clientelismo inefficace. In questo caso la maggioranza fa leva quasi esclusivamente su politiche di carattere clientelare, in quanto politiche di carattere programmatico finirebbero con l'incentivare il tornaconto elettorale anche delle altre correnti, queste ultime sono ulteriormente disincentivate dalla non coesione dell'opposizione. In questo caso non vi è sviluppo economico e la legittimità delle istituzioni è declinante. Per la Politologa in Campania si afferma un clientelismo di carattere sfidato. Qui vi è una maggioranza non coesa contrastata da un'opposizione coesa, in questo caso vi è mutevolezza: in alcuni momenti viene prediletta l'elargizione di beni pubblici, in altri quella di beni privati. Il risultato è che vi è un effetto altalenante sullo sviluppo economico e sulla legittimità delle istituzioni. Quando sia la maggioranza che l'opposizione risultano coese, come in Abruzzo, si instaura un clientelismo di carattere virtuoso; la legittimità delle istituzioni e l'andamento dello sviluppo economico è positivo, con alcune fasi di stagnazione di carattere congiunturale. S.PIATTONI, *Il Clientelismo. L'Italia in prospettiva comparata*, Roma, Carocci, 2005, pp. 109 ss.

⁴ M. CERRUTO, F. RANIOLO, *Dal partito dominante alla coalizione dominante*, «Quaderni dell'Osservatorio elettorale», 61, 2009, pp. 46-47.

Tab.1 Elezioni regione Siciliana

	1947	1951	1955	1959	1963
DC	20,5	31,2	38,6	38,6	42,1
B. DEL POP.	30,4	30,2	-	-	-
PCI	-	-	20,9	19,6	24,1
PSI	-	-	9,7	9,8	9,9
U.S. CRI. SOC.	-	-	-	10,6	0,8
LIB. QUAL.	14,8	-	-	-	-
MSI	-	12,8	9,6	7,6	7,2
P. NAZ. MON.	9,5	8,3	12,7	4,7	-
PDIUM	-	-	-	-	1,4
MIS	8,8	-	-	-	-
PSDI	4,2	2,9	3,1	2,2	3,9
Un. Soc. lib. Aut.	-	2,3	-	-	-
PRI	3,8	1,7	(altro)	0,3	1,5
PLI (UDN)	2,1	2,6	4	3,7	7,8
ADS	-	-	2,6	-	-
UQ	1,5	-	-	-	-
ALTRO	5,5		1,5	2,9	1,3

Fonte: L. CHIARA, *La Sicilia negli anni della Prima Repubblica*, cit., p. 50, 85. Per ragioni esemplificative i partiti con un consenso inferiore al 2% sono inseriti nella voce "Altro".

Tab. 2. Coesione ed Egemonia⁵

	1947	1951	1955	1958	1959	1961	1963
Coes. gov.	40,43	67,97	69,68	32,9	59,20	63,07	73,34
Coes. opp.	70,04	70,34	48,37	79,77	62,03	55,06	61,64
Egem.	67,43	103,31	184,69	74,64	196,94	196,94	174,69

Fonte: Nostra rielaborazione della Tab. 1

Negli anni immediatamente successivi alla Seconda guerra mondiale, le problematiche di natura congiunturale avevano portato gli alleati e le forze di governo a tralasciare la questione meridionale e la fame di terra dei contadini. Queste questioni erano invece molto care all'opposizione social-comunista che veniva infatti premiata dalle consultazioni regionali del 1947, divenendo il primo partito. La Dc con poco più del 20% dei consensi formava un governo con l'appoggio del Pli, Pri, Psdi e l'apporto fondamentale dei qualunquisti. Mentre già alle elezioni politiche del '48 la Dc si collocava come centro gravitazionale del sistema politico, alle elezioni regionali siciliane subiva la concorrenza delle opposizioni, segnatamente del Blocco del Popolo⁶. Nel 1947 vi era infatti una significativa differenza tra la coesione, molto bassa, della maggioranza e gli indici, nettamente più alti di coesione dell'opposizione. La Dc era dunque portata a fornire ai cittadini un mix, che conteneva sia politiche di carattere programmatico che clientelare. Le prime derivavano dall'esigenza di contrastare l'opposizione, segnatamente quella di sinistra. È ormai acclarato che l'Assemblea regionale siciliana, nonostante le resistenze dei possidenti terrieri, varasse la riforma agraria in ottica anticomunista⁷. Il governo regionale, forte dei poteri che lo Statuto gli conferiva, avviava una politica in favore dello sviluppo industriale più interventista rispetto quella avviata dallo Stato attraverso la Cassa per il Mezzogiorno. Mentre quest'ultima si concentrava nella trasformazione del settore primario e in un vasto piano di natura infrastrutturale, la politica regionale affiancava

⁵ 1947. Maggioranza: DC, Pli, Psdi, Lib. Qual., Pri, Mis. Opposizione: B. Del Pop., P. Naz. Mon.

1951. Maggioranza: DC, Pli, P. Naz. Mon. Opposizione: B. Del Pop., Msi, Psdi.

1955. Maggioranza: Dc, Pli, Psdi, astensione Psi. Opposizione: Pci, Msi, P. Naz. Mon.

1958: Maggioranza: Msi, Pci, U.S. Cri. Soc., P. Naz. Mon., Psi. Opposizione: Dc, Pri, Pli

1959: Maggioranza: Dc, U.S. Cri. Soc., Msi, P. Naz. Mon., Pli. Opposizione: Pci, Psi, Psdi, Pri.

1961. Maggioranza: Dc, Psi, U.S. Cri. Soc., Psdi. Opposizione: Pci, Msi, Pli, P. Naz. Mon.

1963. Maggioranza: Dc, Psdi, Pri, Psi. Opposizione: Pci, Msi, Pli

⁶ A. ANASTASI, *Il voto siciliano nel lungo andare (1946-1992)*, in M. Morisi (a cura di), *Far politica in Sicilia*, Milano, Feltrinelli, 1993, p. 155.

⁷ A. CHECCO, *La riforma agraria e le campagne siciliane negli anni '50*, in R. Battaglia, M. D'Angelo, S. Fedele (a cura di), *Il Milazzismo*, Messina, Istituto socialista di studi storici, 1980, pp. 151 ss.

a provvedimenti di tal genere un più vasto piano in favore dell'industrializzazione⁸. Tra il '48 e il '53 erano varate una serie di leggi volte a favorire l'attrazione di capitali e di nuove industrie riducendo i costi dell'energia, dei trasporti, prevedendo al contempo una serie di esenzioni fiscali per le imprese, nonché la possibilità per la regione di entrare nell'azionariato delle nuove industrie⁹. A politiche di carattere programmatico se ne affiancavano altre di natura clientelare. Politiche di carattere programmatico incentrate sulla distribuzione di beni su basi universalistiche avrebbero potuto favorire dal punto di vista elettorale anche gli altri esponenti democristiani o gli altri partiti della maggioranza. L'alta volatilità dell'elettorato siciliano, che al pari dell'astensionismo caratterizza le elezioni regionali sin dal 1946, e il conseguente debole rapporto partiti-elettori, acuiva il fenomeno del voto di scambio¹⁰. La spinta verso politiche di carattere clientelare aumentava negli anni successivi a causa dell'acuirsi della conflittualità interna alla Dc, mentre Fanfani e i fanfaniani assumevano, seppur per un breve periodo, la leadership a livello nazionale, a livello regionale vi erano altre componenti in contrasto tra di loro, come la sinistra guidata da Alessi, quella agraria guidata da Milazzo e quella antimonopolistica di Sturzo. A ciò bisogna aggiungere che, con lo sgretolarsi del blocco agrario, l'affermarsi dei monopoli pubblici e privati, e di un nuovo ceto impiegatizio, specie negli apparati pubblici statali e regionali, cambiavano i connotati dello scontro politico che portavano all'affermarsi in Sicilia come in tutto il Mezzogiorno del "clientelismo di massa"¹¹. Anche dal lato di un'analisi di carattere strettamente storico gli anni Cinquanta si caratterizzavano per spinte verso «bonifiche, urbanizzazione, industrializzazione» e l'instaurarsi di «un nuovo partito di massa in grado di gestire insediamento e nervatura del pubblico nel tessuto sociale»¹².

Nel 1958, approfittando della crisi del governo La Loggia, l'opposizione e i dissidenti della Dc si coalizzavano e affidavano il governo a Silvio Milazzo. L' "operazione" Milazzo non era una mera questione di carattere trasformista: se da un lato rappresentava per il Pci la possibilità di combattere lo "strapotere della Dc", allo stesso momento era per i dissidenti democristiani il modo migliore per contrastare il potere dei fanfaniani¹³. L'alleanza, a causa dell'eterogeneità della maggioranza e la sua bassissima coesione, non riusciva a tramutarsi in una valida alternativa di governo. Come ha notato Giarrizzo «caratterizzano quegli anni lo scontro di Scelba con Rumor, di Tambroni con Gioia, la liquidazione di Gullotti richiesta e ottenuta da Alessi»¹⁴. Il Pci, arroccato sulla questione contadina e su un autonomismo meramente "difensivo", non era in grado di divenire egemone nella maggioranza e porsi dunque

⁸ F. RENDA, *Storia della Sicilia dal 1860 al 1970*, III, Palermo, Sellerio 1999, p. 189.

⁹ A. MICCICHÈ, *La Sicilia e gli anni Cinquanta. Il decennio dell'autonomia*, Milano, Franco Angeli, 2017, pp. 44-45.

¹⁰ M. CERRUTO, F. RANIOLO, *Dal partito dominante alla coalizione dominante*, cit., pp. 50-51.

¹¹ G. GIARRIZZO, *Tra dopoguerra e neocapitalismo: la crisi siciliana nel caso italiano*, in R. Battaglia, M. D'Angelo, S. Fedele (a cura di), *Il Milazzismo*, cit., p. 19.

¹² Idem, *Il ceto politico degli anni Sessanta e Settanta*, in *Mezzogiorno senza meridionalismo*, Marsilio, Venezia 1992, p. 294.

¹³ L. CHIARA, *La Sicilia negli anni della Prima Repubblica*, cit., p. 76.

¹⁴ G. GIARRIZZO, *Tra dopoguerra e neocapitalismo: la crisi siciliana nel caso italiano*, in *Il Milazzismo*, cit., p. 23.

alla testa si una coalizione alternativa alla Dc¹⁵. La bassa coesione delle coalizioni di maggioranza, e dunque l'alta conflittualità interna, non controbilanciate da un'opposizione stabilmente coesa davano nuova linfa a politiche di carattere clientelare. In questo quadro si collocavano le leggi, di chiara impronta assistenziale, emanate tra il '56 il '63 in materia di ordinamento degli enti locali, nonché la legge di proroga ai privati della riscossione dei tributi «con i precedenti aggi esattoriali.»¹⁶

Dopo la caduta Milazzo si instaurava un governo di centro-destra, presieduto da Majorana della Nicchiara. Il nuovo esecutivo regionale nel luglio del '60, al pari di quanto stava avvenendo in tutta Italia, era travolto dalle proteste contro la svolta a destra della Dc, che in Sicilia assumevano i connotati di insofferenza generalizzata al sistema politico regionale e di risentimento a causa delle promesse elettorali tradite¹⁷. Gli eventi favorivano la nascita, anticipando i tempi rispetto al piano nazionale, di un governo di centro-sinistra. Riprendeva così il dibattito sulla programmazione e sullo sviluppo economico, che però si scontrava con l'ormai mutato quadro politico nel quale si erano affermate le trame di carattere clientelare¹⁸. Nei primi anni Sessanta, infatti, il quadro si presentava quasi capovolto rispetto quello dei primi anni '50: il Pci aveva perso l'egemonia all'interno dell'opposizione, la Dc all'opposto aveva accresciuto i propri consensi e sembrava tendere verso l'egemonizzazione dello scontro politico.

La condizione di clientelismo sfidato era dimostrata anche dall'andamento dello sviluppo economico: tra il 1947 e il 1955 il numero di società nell'Isola era aumentato di 3 volte, le società per azioni siciliane rispetto al totale nazionale erano passate dall'1,2% al 3,3%. La produzione di energia elettrica tra il 1947 e il 1958 era triplicata. Nel decennio 1951-61 il numero degli occupati nel settore secondario aumentava sensibilmente nella Regione. L'industria siciliana era attraversata da un processo di modernizzazione e ristrutturazione non indifferente. L'occupazione nelle unità con più di 100 addetti cresceva nel decennio ad un ritmo superiore che nel Centro-Nord. Ciò però non si tramutava in uno sviluppo di carattere duraturo. Nel 1955 era varato il "Piano quinquennale per lo sviluppo economico e sociale della Sicilia". Il Piano si mostrava molto innovativo e tutt'altro che statalista. Tuttavia, si arenava ben presto, nonostante il consenso diffuso nel mondo imprenditoriale, nell'opinione pubblica e nella sinistra, a causa della debolezza della Dc, attraversata dalle lotte intestine di cui si è detto¹⁹. Nel 1957 era il turno della Società finanziaria siciliana (Sofis), creata con il compito di acquistare azioni ed erogare prestiti a tasso agevolato. Tuttavia, nella maggior parte dei casi le azioni erano acquisite con l'obiettivo di salvare imprese non più competitive, e non per favorirne la nascita di nuove in grado di competere nel mercato. Nel 1966 l'Ente era posto in liquidazione e poi sostituito dall'Espi. Questo non era altro che l'ultimo di una serie di enti di carattere economico nati nella prima

¹⁵ Ivi, p. 21.

¹⁶ Idem, *Sicilia oggi*, in *La Sicilia*, cit., p. 635.

¹⁷ L. CHIARA, *La Sicilia negli anni della Prima Repubblica*, cit., pp.82-83.

¹⁸ Ivi, pp. 111-112.

¹⁹ F. GALLO, *L'evoluzione dell'industria dal principio del secolo a oggi*, in *Problemi dell'economia siciliana*, diretta da P. Sylos Labini, Feltrinelli, Milano 1966, pp.481-485; F. RENDA, *Storia della Sicilia. dal 1860 al 1970*, cit., pp. 345-347.

metà degli anni Sessanta la cui gestione di carattere prettamente clientelare generava una lunghissima fase di sprechi, sostituendo al contempo gli incentivi all'impresa privata con l'impresa pubblica regionale²⁰.

²⁰ L. CHIARA, *La Sicilia negli anni della Prima Repubblica*, cit., p. 86; G. GIARRIZZO, *Sicilia Oggi*, in *La Sicilia*, cit., pp. 636-637.

FRANCESCO CARLONI*

Semantica storica e politica concettuale dell'antifascismo. L'eclissi dell'anticapitalismo nel discorso antifascista postbellico

I tentativi degli anni Novanta di costruire un'Internazionale Antifascista naufragano innanzitutto per le divergenze tra la tedesca *Antifa* e la *British Anti-Fascist Action*: la prima obietta all'enfasi posta dai commilitoni britannici sulla lotta di classe, giudicandola evidentemente inessenziale all'impegno antifascista¹. Le riserve dell'*Antifa* rivelano il predominio, a questo punto già pluridecennale, di ciò che questo articolo chiama *antifascismo mainstream* nel discorso pubblico della Germania Federale. Tribuna influente di quest'ultimo, la *Bundeszentrale für politische Bildung*, l'agenzia governativa per la formazione democratica, spiega: «sebbene ogni convinto democratico debba anche essere un convinto avversario del fascismo, l'antifascismo di per sé non è una posizione democratica». Ciò, perché esisterebbero un «antifascismo nel senso democratico» ed uno «nel senso dell'estremismo di sinistra». A distinguerli, innanzitutto, una diversa «definizione del fascismo»².

L'antifascismo tedesco degli anni Novanta fa da modello, tra l'altro, a quello post-socialista ceco. Anche in ragione di tale *transfer*, a partire dai Duemila questo assume sempre più tratti subculturali e depoliticizza(n)ti, passando da piattaforma rivoluzionaria di classe a scena culturale incentrata su specifici stili di vita e consumo, in primo luogo musicale e alimentare. Così, già al congresso antifascista di Berlino del 2000 i delegati cechi irridono gli interlocutori scandinavi per i legami che questi 'ancora' intrattengono con gruppi marxisti-leninisti. Alla festa del 1° Maggio 2009, la *Antifašistická akce* ammette tra gli speaker un ministro del governo nazionale, ma non un membro del gruppo franco-belga *Mouvement Communiste*: questi viene prima invitato e poi disinvitato per la contrarietà di parte degli organizzatori. Due anni più tardi, gli stand offrono ormai esclusivamente cibo vegano³.

* Sapienza Università di Roma.

¹ N. COPSEY, *Crossing Borders: Anti-Fascist Action (UK) and Transnational Anti-Fascist Militancy in the 1990s*, «Contemporary European History», XXV, 4, 2016.

² A. PFAHL-TRAUGHER, *Antifaschismus als Thema linksextremistischer Agitation, Bündnispolitik und Ideologie. Eine Analyse zu ideengeschichtlichen Hintergründen und strategischen Funktionen eines Kampfbegriffes*, «Bundeszentrale für politische Bildung», 06.03.2008, <https://www.bpb.de/themen/linksextremismus/dossier-linksextremismus/33612/antifaschismus-als-thema-linksextremistischer-agitation-buendnispolitik-und-ideologie/> [consultato il 2 aprile 2023].

³ O. DANIEL, *Music Subculture versus Class Revolutionaries. Czech Antifascism in the Postsocialist Era*, «Fascism», IX, 1-2, 2020, pp. 56-74.

Sin dalle origini, in effetti, il transnazionale campo antifascista è percorso da anime diverse ed in reciproca competizione. Un recente studio sull'area transatlantica (Francia, Spagna, GB e USA) prima del 1945 distingue ad es. tra un antifascismo rivoluzionario ed uno controrivoluzionario⁴. Quanto scrive Nigel Copsey sull'antifascismo britannico possiede validità più generale: «pur condividendo la convinzione della necessità di sconfiggere il fascismo, gli antifascisti differivano visibilmente quando si trattava di obiettivi più specifici su come strutturare la società»⁵. Nel senso che la prossima sezione prova a precisare, tuttavia, la partita tra diversi antifascismi non ha granché di singolare. Processi simili si ritrovano in una varietà di esperienze commensurabili di mobilitazione progressista.

La multivocalità left-liberal: un tipo ideale

La moderna cultura politica progressista è un campo di forze diverse. Anche quando esse si aggregano, le costellazioni che ne derivano restano invariabilmente spazi contesi. La maggiore linea di faglia entro la cultura progressista è quella tra forze di sinistra e forze liberali⁶. La multivocalità *left-liberal* è una cifra della modernità politica. Essa ha una *matrice teorica*: attori di sinistra e liberali condividono la percezione di un problema, ma differiscono nella concettualizzazione delle sue cause. Tre scene, tratte rispettivamente dal dibattito femminista (I), ambientalista (II) ed antirazzista (III), illustrano il punto.

I. Tra i pochi testi di filosofia politica capaci di diventare anche un caso letterario, *Femminismo per il 99%: un manifesto* prende di mira polemicamente il «femminismo liberale» (FL). Questo tipo di femminismo oggi maggioritario rifiuterebbe ostinatamente «di prendere in considerazione quei vincoli socioeconomici che rendono libertà ed empowerment impossibili per la vasta maggioranza delle donne». Interprete degli interessi di «un esiguo numero di donne privilegiate», il FL reclamerebbe per le donne (o parte di esse) una più equa fetta della torta, ma di quest'ultima (la torta) non vorrebbe in alcun modo alterare la ricetta, giudicata intrinsecamente deteriore. Le pari opportunità per cui si batte sarebbero «pari opportunità di dominio». Sebbene il FL sia «parte del problema [...] i media mainstream continuano a diffondere l'equazione tra femminismo e femminismo liberale»⁷.

II. I sondaggi mostrano un'opinione pubblica occidentale sensibile ai temi ambientali. Tale diffuso sentire pro-ambiente si distingue però dall'ambientalismo militante: mentre questo «si oppone ai valori e alle istituzioni dominanti della società industriale e vuole cambiarli», quello appare scevro proprio di tale vigore radicale⁸. Tale differenza nell'attitudine politica rimanda a differenti spiegazioni della crisi

⁴ M. SEIDMAN, *Transatlantic Antifascisms from the Spanish Civil War to the End of World War II*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.

⁵ N. COPSEY, *Preface: Towards a New Anti-Fascist 'Minimum'?*, in N. Copsey, A. Olechnowicz (a cura di), *Varieties of Anti-Fascism. Britain in the Inter-War Period*, London-New York, Palgrave Macmillan, 2010, p. XX.

⁶ Chiamo liberali le forze politiche più vicine a valori libertari che autoritari; di sinistra, quelle in favore di misure in favore di gruppi economicamente svantaggiati.

⁷ C. ARRUZZA, T. BHATTACHARYA, N. FRASER, *Femminismo per il 99%. Un Manifesto*, Roma-Bari, Laterza, 2019, pp. 14, 12.

⁸ S. COTGROVE, A. DUFF, *Middle-Class Radicalism and Environmentalism*, in J. Goodwin, J. M. Jasper (a cura di), *The Social Movements Reader. Cases and Concepts*, Malden-Oxford, Blackwell, 2009, p. 78.

ecologica. Illustra bene questo punto l'esame di una *buzzword* contemporanea. «Antropocene», scrive lo storico dell'ambiente Jason Moore, «è diventato il più importante – e anche il più pericoloso – concetto ambientalista dei nostri tempi. [...] Esso chiarisce i 'passaggi di stato' in corso nelle nature planetarie, ma ne mistifica al contempo la storia retrostante. Nessuna frase cristallizza questo pericolo meglio del riscaldamento globale antropogenico. [...] Questa è una colossale falsificazione. Il riscaldamento globale non è il risultato di un'umanità astratta, l'Anthropos. Il riscaldamento globale è il sommo traguardo del capitale; esso è capitalogenico». All'uso scientificamente fecondo di Antropocene, Moore contrappone un uso popolare (pop) del concetto. Qui, Antropocene si rivelerebbe «l'ultimo di una lunga serie di concetti ambientali [...] impegnati nella rimozione del capitalismo e della capitalogenesi della crisi planetaria»⁹. Pietra angolare delle campagne *liberal* di sensibilizzazione ambientale, l'Antropocene pop incarna quelle *politics of everybody* che Holly Lewis ha efficacemente inquadrato nei termini di «un eufemismo politico» utile a «deviare sui consumatori la responsabilità di processi sistemici che in realtà sfuggono al loro controllo»¹⁰.

III. Argomenti del genere non sono né nuovi né appannaggio dei quartieri accademici più inclini alla teoria. Lo mostra bene la pluridecennale controversia, esplosa a metà dei Sessanta, tra storici liberali e radicali intorno alla natura dell'apartheid¹¹. Le ricostruzioni degli storici liberali vertono intorno a una «*bête noire*, l'uomo di frontiera Afrikaner»¹², mostrano una marcata «tendenza a moralizzare»¹³ e considerano l'apartheid «come un prodotto dello sviluppo storico della cultura afrikaner»¹⁴. Sulla scorta dei lavori di Nicos Poulantzas e dei teorici del sottosviluppo Giovanni Arrighi e André Gunder Frank (ma memori anche delle obiezioni di Ernesto Laclau a quest'ultimo), gli studi radicali producono invece interpretazioni a base prevalentemente economica della segregazione razziale in Africa meridionale.

Le controversie indicate rivelano caratteri comuni. Sebbene condividano l'avversione per un determinato stato di cose (subalternità femminile, degrado ecologico, discriminazione razziale), forze liberali e forze di sinistra sono separate da un *divario esplicativo intorno a cause ed origini della situazione unanimemente deprecata*. Scrivono Nancy Fraser e colleghe: «condividiamo la scena con molti cattivi attori. [...] Rifiutiamo il populismo reazionario e i suoi concorrenti del neoliberalismo progressista, perché vogliamo *identificare* e affrontare direttamente *la vera origine* della crisi e della povertà: il capitalismo»¹⁵. Analogamente, Moore definisce l'Antropocene pop uno

⁹ J. MOORE, *Anthropocenes and the Capitalocene Alternative*, «Azimuth. Philosophical Coordinates in Modern and Contemporary Age» V, 9, 2017, pp. 71, 72.

¹⁰ H. LEWIS, *The Politics of Everybody. Feminism, Queer Theory, and Marxism at the Intersection*, London, 2016, p. 3.

¹¹ H. M. WRIGHT, *The Burden of the Present: Liberal-Radical Controversy over Southern African History*, Cape Town, David Philip, 1977.

¹² L. GANN, *Review of Harrison M. Wright, The Burden of the Present: Liberal-Radical Controversy over Southern African History*, «The American Historical Review» LXXXIV (2), 1979, p. 518.

¹³ W. BEINART, *Review: Scholarly Burdens in South Africa*, «The Journal of African History» XIX (4), 1978, p. 624.

¹⁴ R. HUNT DAVIS, JR., *Review of Harrison M. Wright, The Burden of the Present: Liberal-Radical Controversy over Southern African History*, «The International Journal of African Historical Studies» XII (2), 1979, p. 277.

¹⁵ C. ARRIZZA ET AL., *Femminismo*, cit., pp. 17, 18.

specifico «modo di pensare *le origini e l'evoluzione* della moderna crisi ecologica».16 Circa la disputa storiografica sull'apartheid, infine, questa appariva ad alcuni un vero e proprio «scontro tra paradigmi»17. Tra le questioni più controverse è se ed in che misura il capitalismo figuri o meno tra dette cause. In secondo luogo, le *critiche di sinistra* rinviano alla conversazione mainstream e al discorso pop(olare): qui le questioni si troverebbero già sempre pre-inquadrate in termini che favoriscono l'interpretazione liberale. Tale senso comune orienterebbe infine la ricerca di soluzioni in modi che contribuiscono più alla riproduzione che all'eradicazione del problema. In una formula: *le critiche di sinistra annoverano tra i maggiori ostacoli al progresso sociale proprio quanto passa comunemente per progressismo*. La multivocalità antifascista è un caso particolare della generale litigiosità *left-liberal*. La storia del discorso antifascista postbellico è la storia del prevalere dell'antifascismo liberale a discapito di quello di sinistra.

1945-1979: dall'anticapitalismo all'antiautoritarismo

Intorno al 1945, parafrasando Max Horkheimer, parlare di fascismo (o tacere al riguardo) equivale ancora a parlare di capitalismo (o glissare in merito ad esso). Il monito del secondo direttore dell'Istituto francofortese per la Ricerca Sociale ('chi non vuol parlare di capitalismo, dovrebbe tacere anche del fascismo') risale al 1939. A questa data, il nesso che stabilisce non è affatto originale. Con qualche anticipo, così si era ad es. espresso George Orwell: «dopo quanto ho visto in Spagna, sono arrivato alla conclusione che è futile essere 'antifascisti' e tentare al contempo di preservare il capitalismo. Anche la più mite democrazia, cosiddetta, è passibile di trasformarsi in fascismo appena le cose si mettono male. Non vedo come ci si possa opporre al fascismo se non lavorando al rovesciamento del capitalismo»18. Anche prescindendo dalle figure illustri, «nel 1945, il capitalismo è ampiamente associato a fascismo e guerra»19. È opinione consolidata che il fascismo abbia messo in atto almeno due antichi propositi delle élite economiche dei *latecomer* industriali (Germania, Giappone, Italia): l'annientamento delle organizzazioni politiche del lavoro e l'acquisizione di territori d'oltremare per colmare il divario competitivo con le tradizionali potenze coloniali (Francia, Gran Bretagna e Stati Uniti) nel mercato mondiale20. All'indomani della Seconda guerra mondiale, persino tra «storici marxisti e storici "borghesi"» nella Germania Federale c'è sostanziale «consenso» intorno al ruolo chiave dei potentati

16 J. MOORE, *Anthropocenes*, cit., p. 72.

17 J. WRIGHT, *Clash of Paradigms. Review of Harrison M. Wright, The Burden of the Present: Liberal-Radical Controversy over Southern African History*, «Reality. A Journal of Liberal and Radical Opinion» IX (5), 1977.

18 G. ORWELL, *To Geoffrey Gorer*, 15.09.1937, in P. Davidson (a cura di), *Orwell in Spain. The Full Text of Homage to Catalonia with Associated Articles, Reviews and Letters from The Complete Works of George Orwell*, London, Penguin, 2001.

19 S. BERGER, Ch. CORNELISSEN, *Marxism and Social Movements: A Forgotten History?*, in Idd. (a cura di), *Marxist Historical Cultures and Social Movements during the Cold War. Case Studies from Germany, Italy and Other Western European States*, Cham, Palgrave Macmillan, 2019, p. 8.

20 Il secondo punto aveva trovato espressione nel discorso dell'imperialismo fascista, che mediante la retorica delle nazioni nullatenenti e proletarie aveva ovunque denunciato come ipocrite le resistenze opposte dalla comunità internazionale ad un più equo riparto delle risorse mondiali. L. YOUNG, *When Fascism Met Empire in Japanese-Occupied Manchuria*, «Journal of Global History» XII (2), 2017.

economici tanto nell'ascesa del nazionalsocialismo che nella pressione espansionistica verso oriente²¹. Non sorprende allora che nel 1944 il Consiglio per una Germania Democratica (organizzazione in esilio della SPD) reclami che «i gruppi vettori dell'imperialismo tedesco e responsabili della consegna del potere al nazionalsocialismo», e precisamente «grandi proprietari terrieri, grandi industriali e casta militare», vengano «spogliati del loro predominio politico, sociale ed economico»²². I coevi programmi della CDU, dall'Assia alla Renania, esprimono idee simili. E pressoché unanimi sono anche i sindacati nell'esigere, oltre alla liquidazione delle vecchie élite economiche, «una riforma radicale del capitalismo e socializzazioni su vasta scala, almeno delle maggiori industrie»²³.

La Guerra Fredda incrina questo consenso. A livello interpretativo, l'economia politica del fascismo europeo recede gradualmente sullo sfondo in favore dei suoi aspetti socioculturali. L'interpretazione che ora si afferma priva la violenza e l'autoritarismo fascisti del loro *significato funzionale*, rendendo entrambi *inspiegabili*. S'impone il canone interpretativo ancora oggi maggioritario che intende il fascismo «quasi interamente in termini apolitici e morali», come «una forma estrema di male, [...] un periodo aberrante di “barbarie”»²⁴. Contestualmente all'affermazione del nuovo canone, l'antifascismo europeo-occidentale si distacca in misura crescente dalla critica del capitalismo. Così, se «all'Est il racconto anti-fascista viene imposto, all'Ovest esso prevale, ma in una forma conservatrice, anti-comunista»; da tratto distintivo dei programmi di trasformazione sociale, l'antifascismo diventa parte integrante dell'«atmosfera culturale conservatrice» postbellica²⁵ – con conseguenze importanti per gli attori che più vi investono simbolicamente. «Un effetto-devianza cadde allora sui comportamenti del movimento operaio, che fu costretto a farsi [...] più democratico-progressista che socialista-comunista. [...] Passa in primo piano la lotta democratica contro il neo-assolutismo e passerà e resterà in secondo piano – fino quasi a scomparire – la lotta di classe contro il neo-capitalismo»²⁶. Da motivo per la critica del capitalismo quale era stato nell'immediato dopoguerra, l'antifascismo finisce dunque per funzionare da «soccorso rosso alla civilizzazione borghese»²⁷. Al contempo, le emergenti «teorie scientifiche del fascismo» diventano «parte integrante

²¹ W. WIPPERMANN, *The Post-War German Left and Fascism*, «Journal of Contemporary History» XI (4), 1976, p. 189.

²² H. GREBING, *Ideengeschichte des Sozialismus in Deutschland*, in Id. (a cura di), *Geschichte der sozialen Ideen in Deutschland. Sozialismus, katholische Soziallehre, protestantische Sozialethik. Ein Handbuch*, Wiesbaden, VS, 2005, p. 364.

²³ T. KÖSSLER, *Confrontation or Cooperation? The Labour Movement and Economic Elites in West Germany after 1945*, in S. Berger-M. Boldorf (eds), *Social Movements and the Change of Economic Elites in Europe after 1945*, Cham, Palgrave Macmillan, 2018, p. 21.

²⁴ M. BRAY, *ANTIFA. The Anti-Fascist Handbook*. Brooklyn-London, Melville House, 2017, p. XVIII.

²⁵ D. STONE, *Editor's Introduction: Postwar Europe as History*, in Id. (ed), *The Oxford Handbook of Postwar European History*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 26, 20.

²⁶ M. TRONTI, *Noi operai*, Roma, DeriveApprodi, 2009, p. 45.

²⁷ *Ibidem*

dell'ideologia della restaurazione»²⁸. Tale duplice processo di risignificazione è in linea con le priorità del containment antisocialista nel *glorioso trentennio* postbellico²⁹.

1979-oggi: 'Auschwitz' come nucleo essenziale del fascismo e inconoscibile marxista

Come ho provato a mostrare, la politica della memoria europea post-1945 ha praticamente *ab ovo* un baricentro latente nella polemica antimarxista. Mentre l'antifascismo di sinistra cerca di rivelare le determinanti socioeconomiche della *barbarie* fascista, nel discorso antifascista mainstream queste finiscono sullo sfondo. La posta in gioco è in ultimo la capacità esplicativa del marxismo. Una nuova fase della partita teorico-politica si apre nei tardi Settanta con la crescente saldatura, fino alla reciproca confusione, tra fascismo ed antisemitismo nel senso comune politico. Simbolicamente inaugurata dal passaggio sugli schermi tedesco-federali ed austriaci nel 1979 della serie TV statunitense *Holocaust* e dal massiccio dibattito che ne deriva, la Shoah vi prende ad occupare un posto sempre più centrale nel regime di memoria postbellico. L'impressione è quella di un integrale ribaltamento di posizioni: se nei primi decenni del dopoguerra «la tragedia ebraica era stata ridotta ad un aspetto marginale del gigantesco conflitto che ha devastato l'Europa»³⁰ o ancora ad «una nota a piè di pagina della seconda guerra mondiale», all'inizio del nuovo millennio «è la seconda guerra mondiale ad essere diventata una nota a piè di pagina dell'Olocausto»³¹. Quest'ultimo assurge anzi a «nucleo essenziale» del fascismo³²; dapprima tedesco, poi *tout court*. A differenza di altri aspetti del fascismo quali l'imperialismo *latecomer*, il genocidio nazista sembra resistere – questo il punto saliente – a qualsivoglia spiegazione in termini storico-materialistici³³. Auschwitz finisce per incarnare al contempo «l'Inconoscibile marxista per eccellenza»³⁴.

L'emergere del nuovo racconto antifascista incentrato sulla Shoah innesca così ricalibramenti ideologici ed attriti nella stessa sinistra. Lo mostra il feroce scontro, già alla svolta dei Novanta, tra Antitedeschi ed Antiimperialisti entro il campo dell'autonomia tedesca. Il logoramento dei rapporti tra radicalismo ed opposizione all'antisemitismo inverte anche qui una tendenza di lungo periodo. Sin dalle origini del movimento operaio, gli ebrei vi sono sovrarappresentati³⁵. A confermarlo è la stessa retorica antisemita: il fortunato paradigma del giudeo-bolscevismo è tanto un modo di incolpare gli ebrei per il comunismo che un mezzo per screditare quest'ultimo

²⁸ W. F. HAUG, *Der hilflose Antifaschismus. Zur Kritik der Vorlesungsreihen über Wissenschaft und NS an deutschen Universitäten*, Köln, Pahl-Rugenstein, 1977, p. 4.

²⁹ Sul rapporto tra containment e antifascismo: F. CARLONI, *Le politiche della teoria. Movimenti sociali e culture della produzione di sapere in Guerra Fredda* (in uscita).

³⁰ E. TRAVERSO, *The Jewish Question. History of a Marxist Debate*, Leiden-Boston, Brill, 2019, p. 196.

³¹ W. D. RUBINSTEIN, *Genocide: A History*, Harlow, Pearson, 2004, p. 147.

³² E. WOLFRUM, *Geschichte als Waffe. Vom Kaiserreich bis zur Wiedervereinigung*, Göttingen, Vandenhoeck und Ruprecht, 2001, p. 120.

³³ Anche se non mancano tentativi autorevoli in questo senso: E. MANDEL, *The Meaning of the Second World War*, London, Verso, 1986; A. J. MAYER, *Why Did the Heavens Not Darken? The Final Solution in History*, New York, Pantheon, 1988.

³⁴ W. F. HAUG, *Elemente einer Theorie des Ideologischen*, Hamburg, Argument, 1993, p. 223.

³⁵ P. MENDES, *Jews and the Left. The Rise and Fall of a Political Alliance*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014.

stereotipandolo come ebraico. Le esperienze militanti dei comunisti ebrei francesi³⁶ o degli ebrei radicali in Australia³⁷ mostrano poi come nel primo quindicennio postbellico l'antifascismo radicale fornisca un vibrante palcoscenico per la critica dell'antisemitismo e la commemorazione delle atrocità ai danni degli ebrei d'Europa. Si pensi infine alla mobilitazione degli studenti radicali tedesco-occidentali in risposta all'ondata di profanazioni di centri culturali ebraici che alla svolta dei Sessanta sconvolge la RFT. Qui, il confronto con l'antisemitismo innesca addirittura una complessiva rielaborazione del fascismo tedesco³⁸.

Apertasi tra Settanta e Ottanta, la divaricazione tra lotta all'antisemitismo e militanza radicale si approfondisce sempre più fino a culminare ai nostri giorni. Basti qui il rimando ad alcuni episodi recenti: dall'allontanamento di Jeremy Corbyn dalla segreteria del Labour alla risoluzione del Bundestag del 2019 sulla campagna BDS (Boicottaggio, Disinvestimento e Sanzioni); dall'affare Mbembe al recente scoppio di un nuovo *Historikerstreit* in seguito all'editoriale di Dirk Moses sul «catechismo dei Tedeschi»³⁹: una controversia fragorosa, quest'ultima, in cui l'afflato anti-eurocentrico che anima gli studi postcoloniali è venuto improvvisamente a stridere con l'asserita incommensurabilità del genocidio nazista nella cultura della memoria della Repubblica Federale.

Post scriptum

La nozione di Auschwitz quale *nucleo essenziale* del fascismo appare in un saggio sulle differenze tra Germania Est ed Ovest nella memorializzazione del genocidio degli ebrei europei. Per lo storico Edgar Wolfrum, «il nazionalsocialismo differì da tutti gli altri movimenti fascisti poiché perseguì l'onnipresente antisemitismo fino alle sue ultime eliminatorie conseguenze. Comprime l'Olocausto nello schema di classe, la memoria tedesco-orientale occultò precisamente questo nucleo essenziale»⁴⁰. Se il discorso pubblico tedesco-orientale (seguendo Wolfrum) comprime l'Olocausto entro lo schema di classe, la sua controparte occidentale inquadra d'altronde il fascismo nella cornice interpretativa nazional-liberale. Storicamente, tale inquadramento avviene tramite la collettivizzazione della colpa. Inizialmente, questa narrazione viene fieramente avversata da Kurt Schumacher ed ampi settori della prima SPD postbellica⁴¹. Solo la successiva trasformazione della SPD tedesco-occidentale da partito di classe a partito nazionale (da *Klassen-* a *Volkspartei*) consente l'emersione

³⁶ Z. GRUMBERG, 'L'antisémitisme est l'auxiliaire obligatoire du fascisme'. *Jewish Communists, Antifascism and Antisemitism in France, 1944-1960s*, «Fascism», IX, 1-2, 2020.

³⁷ M. KAISER, 'Jewish Culture is Inseparable from the Struggle Against Reaction'. *Forging an Australian Jewish Antifascist Culture in the 1940s*, «Fascism», IX, 1-2, 2020.

³⁸ D. BEBROWSKI, *Vom Antisemitismus zur marxistischen Katastrophenabwehr. Linke Theorieentwicklung während der 1960er Jahre*, in K. Rauschenberger, S. Steinbacher (a cura di), *Fritz Bauer und „Achtundsechzig“*. Positionen zu den Umbrüchen in Justiz, Politik und Gesellschaft. Göttingen, Wallstein, 2020.

³⁹ D. MOSES, *Der Katechismus der Deutschen*, «Geschichte der Gegenwart», 23.05.2021, <https://geschichtedergegenwart.ch/der-katechismus-der-deutschen/> [consultato il 2 aprile 2023].

⁴⁰ E. WOLFRUM, *Geschichte*, cit., p. 120.

⁴¹ K. MEYER, *Die SPD und die NS-Vergangenheit 1945-1990*, Göttingen, Wallstein, 2015.

di quel consenso trasversale in virtù del quale lo schema di classe nella memoria tedesco-federale del fascismo viene messo in ombra dallo schema nazionale. Ecco perché, d'altronde, una condivisa elaborazione del passato poté emergere solo nei Sessanta, dopo il relativo riserbo della decade precedente. Memoria condivisa quale mitografia della *Große Koalition*, dunque. Funzionalmente equivalente al mito degli Italiani brava gente, anche l'enfasi sui 'cattivi Tedeschi' offuscava il fatto che *alcuni erano stati più responsabili di altri*.

SALVATORE PANTANO*

La democrazia negli enti locali: il ruolo del Pci in Sicilia (1943-1970)

Nel contesto ampio e frastagliato della crisi scaturita in Italia dal secondo conflitto mondiale, la dimensione locale del potere, in parallelo all'istanza regionalista, cominciò ad assumere per alcune forze politiche un ruolo di rilevanza all'interno di quel processo di democratizzazione che avrebbe dovuto trasformare ciò che della struttura dello Stato unitario era sopravvissuto all'impatto del fascismo e della guerra. Già a partire dalla Costituente, i partiti si posero il problema di una ristrutturazione del sistema statale e di un pieno coinvolgimento della cittadinanza all'interno dei nuovi meccanismi della democrazia repubblicana. La riforma dell'amministrazione locale divenne quindi uno dei punti dibattuti in quella fase insieme alla più ampia tematica del regionalismo e delle autonomie¹.

Particolarmente articolata e problematica appare in questo ambito del dibattito, la posizione che assunse il Partito comunista italiano, soprattutto in quello che fu il contesto siciliano caratterizzato dalla fiammata separatista. Il Pci, nonostante l'esitazione di alcune sue componenti, riuscì a elaborare un proprio modello di politica autonomistica e degli enti locali e ciò che più colpisce è il fatto che, nello specifico caso della Sicilia, a contribuire in maniera sostanziale nella costruzione di questo modello e a sciogliere anche i nodi e le esitazioni presenti in buona parte dell'organizzazione isolana del partito, sia stata soprattutto la leadership nazionale. Per la Sicilia a dettare una linea chiaramente a favore dell'autonomia fu proprio il segretario Togliatti, sin dalla primavera del '44, quando in occasione del primo Consiglio nazionale del Pci, diede le nuove indicazioni sulla linea da seguire². Queste furono all'origine di una lunga

* Università degli Studi di Messina.

¹ Per un ampio inquadramento storico dell'argomento si vedano: P. L. BALLINI (a cura di), *Le Autonomie Locali. Dalla Resistenza alla I Legislatura della Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010; M. LEGNANI (a cura di), *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 1975; R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma, Donzelli, 1995.

² Il problema siciliano, seppur in maniera estremamente sintetica, fece capolino già nell'intervento del leader comunista tenuto al I Consiglio nazionale del partito svoltosi a Napoli tra il 31 marzo e il 1° aprile del '44. Nella riunione – della quale è stato “ricostruito” successivamente il verbale degli interventi – Togliatti fece accenno alla questione della Sicilia e in particolare al rischio separatista e alla prospettiva di una nuova opzione politica di tipo esplicitamente riparazionista per l'isola. Vd. *Verbale del I Consiglio nazionale del Pci*, a cura di M. Valenzi, «Studi storici», XVII, 1, 1976, pp. 193-205.

e articolata serie di prese di posizione ed elaborazioni teoriche³ che, seppur suscettibili a periodici (e strategici) aggiustamenti, consolidarono nel tempo un programma politico sulle autonomie locali che vedeva i suoi punti cardine nella democratizzazione dei processi decisionali, nel decentramento dei poteri e nello smantellamento del sistema accentrato di controllo statale⁴.

Se per il caso siciliano l'utilità e persino la necessità della prospettiva di un'autonomia regionale, fu fin da subito chiara per la dirigenza nazionale del partito, l'atteggiamento dei comunisti dinnanzi all'idea di un'estensione dell'ordinamento regionale a tutto il Paese fu, nelle prime fasi, caratterizzato da forti dubbi. Alla luce anche delle principali ricostruzioni storiografiche incentrate su questi aspetti, la posizione del Pci può essere rappresentata come fortemente dilaniata dal contrasto tra due prospettive antitetiche del regionalismo: una temuta e l'altra invece auspicata. Da una parte l'istituzione delle regioni era fortemente temuta poiché i nuovi enti sarebbero potuti diventare, soprattutto nelle aree del Mezzogiorno, nuovi strumenti di controllo nelle mani delle forze politiche più retrive e dei blocchi socio-economici più conservatori⁵. Dall'altro lato però, l'istituzione delle regioni avrebbe potuto rappresentare un nuovo fronte dialettico per la sinistra e il Pci per democratizzare i centri decisionali più vicini alla cittadinanza e al tempo stesso per contrastare dalla periferia il ruolo accentratore dei governi egemonizzati dai partiti moderati. L'alternatività di queste prospettive caratterizzate dal binomio rischio-opportunità, senza alcun dubbio, condizionò la vita interna del partito su una linea dialettica di confronto-scontro che è possibile cogliere nella documentazione d'archivio⁶.

Il Pci infine, in sede di Costituente avrebbe avallato la previsione dell'ordinamento regionale e non è peregrino affermare che si trattò di una scelta in cui un peso notevole ebbero le motivazioni strategiche. La lettura storiografica di un Pci che rivede tatticamente le proprie posizioni sulle regioni dopo la sua esclusione dall'area di governo avvenuta nel maggio del '47 è certamente condivisibile se si considera che, da quella cesura storica in poi, le autonomie locali assunsero per i comunisti la funzione

³ La linea di Togliatti è chiara sin dal suo primo intervento pubblico sulla questione siciliana, considerato il 'manifesto' dell'autonomismo propugnato dal Pci, e cioè l'articolo dal titolo *Il popolo siciliano ha sete di libertà e fame di terra*, pubblicato su «L'Unità» il 3 settembre 1944. Tra i contributi di Togliatti sul tema, di particolare interesse è il discorso tenuto ai quadri della Federazione del Pci di Messina l'11 aprile del '47, in cui il leader delineò in modo chiaro i connotati della scelta autonomistica del partito anche alla luce delle esitazioni e delle riserve iniziali di parte della dirigenza e della base.

⁴ Per gli interventi di Togliatti sulle politiche autonomiste da adottare in Sicilia vd. P. TOGLIATTI, *La questione siciliana*, a cura di F. Renda, Palermo, Ed. Libri siciliani, 1965.

⁵ Per un esponente comunista di rilievo come Fausto Gullo la prospettiva della creazione dell'ente regionale avrebbe rappresentato la condanna del Meridione allo stato di arretratezza. Vd. *Verbale della Direzione del Pci*, 2 agosto 1946 citato in R. MARTINELLI – M. RIGHI (a cura di), *La politica del Partito comunista italiano nel periodo costituente. I verbali della Direzione tra il V e il VI Congresso 1946-1948*, Roma, Editori Riuniti, 1992, pp. 271-272.

⁶ Nel dibattito interno al gruppo del Pci alla Costituente spesso emersero posizioni contrarie alla concessione di una autonomia agli enti locali e quindi anche alla nascita degli enti regionali. Tuttavia, in una riunione del gruppo comunista del 28 maggio 1947, in vista dell'estromissione del Pci dal governo, il segretario Togliatti evidenziava già l'utilità delle regioni come avamposti dove costituire «una nuova forma della democrazia nell'eventualità di un governo centrale reazionario». Il testo del verbale è citato in M. DE NICOLÒ, *Lo Stato nuovo. Fausto Gullo, il Pci e l'Assemblea costituente*, Cosenza, Pellegrini editore, 1996, p. 73.

di nuove postazioni dalle quali era possibile, visto il progressivo consolidarsi del centrismo, muovere la propria azione politica contro i partiti “di governo”⁷.

Sotto questa luce andrebbe interpretata anche la lotta che il Pci siciliano avviò già nei primi anni '50 perché si addivenisse alla piena attuazione della norma contenuta nello Statuto speciale siciliano che prevedeva l'abolizione delle circoscrizioni provinciali con la conseguente cancellazione dell'ordinamento prefettizio sull'Isola. Tale indirizzo fu chiaro fin dal processo di elaborazione dello Statuto siciliano dove l'asse tra comunisti e socialisti all'interno della Commissione e poi della Consulta regionale si concretizzò con l'inserimento dell'articolo 15 che prevede l'abolizione delle province sull'Isola e la nascita dei Liberi consorzi di comuni⁸. Di fronte all'atteggiamento dilazionatorio della Dc, i socialcomunisti riuscirono a ottenere in seconda battuta quella previsione statutaria che configurava in assoluto una novità per la storia dell'ordinamento amministrativo italiano basato sul doppio livello comune-provincia fin dall'Unità⁹. Su questi presupposti avrebbe trovato fondamento nei decenni successivi la battaglia che il Pci condusse per la “riforma amministrativa regionale”.

Per i comunisti occorreva smantellare tutto quell'apparato burocratico che durante il ventennio fascista aveva contribuito, grazie alla rete delle prefetture e delle giunte provinciali amministrative, all'esistenza del regime. Nel mirino dei comunisti c'era quindi il ruolo di controllo del sistema prefettizio che, secondo il Pci, anche in un contesto di piena legalità democratica avrebbe potuto subire l'influenza delle dinamiche politiche intervenendo e ingerendo nelle questioni delle amministrazioni locali, specie nel caso di quei comuni guidati da giunte socialcomuniste¹⁰.

Il Pci siciliano esercitò un'azione concentrica finalizzata al varo di una riforma amministrativa, che coinvolse non solo le strutture territoriali del partito ma anche organizzazioni vicine a esso. Particolarmente attiva fu la Lega dei comuni siciliani per l'Autonomia e la rinascita¹¹, nata a Palermo nel dicembre del 1951 che aveva tra i suoi scopi «la gelosa vigilanza perché lo statuto siciliano, base di ogni autonomia e

⁷ Sul punto vd. la sintesi del dibattito storiografico e del confronto tra interpretazioni delineata da E. BERNARDI, *Le autonomie della Sinistra (1943-1953). Programmi e strategie dei partiti*, in *Le Autonomie Locali*, cit., pp. 67-76.

⁸ Per i lavori della Commissione preparatoria dello Statuto e i relativi documenti vd. *Consulta regionale siciliana*. Vol. III, *Atti della quinta sessione*, Palermo, Ediz. della Regione siciliana, 1975, pp. 5-119.

⁹ G. ASTUTO, *Le istituzioni politiche italiane. Da Cavour al dibattito contemporaneo*, Roma, Carocci, 2016, p. 59.

¹⁰ A favore dell'abolizione delle prefetture si erano espressi gli esponenti di spicco del Pci siciliano. Girolamo Li Causi aveva più volte posto in evidenza anche in sede di Consulta siciliana la necessità di “spezzare” i vincoli imposti dalla rete prefettizia: vd. *Consulta regionale siciliana*. Vol. III, cit., pp. 279-280.

¹¹ La Lega dei comuni siciliani si inseriva nell'alveo dell'associazionismo democratico degli enti locali che a livello nazionale era rappresentato dalla struttura “madre”, la Lega dei comuni democratici nata nel '47. Per una storia della Lega dei comuni (poi ridenominata Lega delle autonomie) vd. gli studi principali condotti in questi anni: O. GASPARI, *La Lega delle autonomie 1916-2016. Cento anni di storia del riformismo per il governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2016; ID., *Dalla lega dei comuni socialisti a Legautonomie: novant'anni di riformismo per la democrazia e lo sviluppo delle comunità locali*, Roma, Legautonomie, 2006. Vd. anche E. BERNARDI, *Le autonomie della Sinistra*, cit., p. 76 e ss.

rinascita, [fosse] effettivamente reso operante»¹². L'azione della Lega dei comuni si affiancò soprattutto a quella parlamentare.

Nello scorcio della prima legislatura regionale il Pci si fece convinto sostenitore della legge n. 84/1951 "sull'organizzazione degli organi e degli uffici decentrati del governo regionale", promossa dal deputato messinese Rosario Cacopardo. La norma prevedeva un sistema di controllo sugli enti locali basato su nuove istituzioni chiamate Procure regionali che, di fatto, avrebbero esautorato le prefetture. I limiti e la scarsa integrazione della legge all'interno del quadro normativo portarono alla sentenza di cancellazione emessa dall'Alta Corte per la Sicilia¹³.

Bocciato questo tentativo, la questione ritornava d'attualità all'Assemblea regionale solo nel '54 con un nuovo progetto di legge presentato dal Blocco del Popolo. La proposta di legge amministrativa aveva l'intento di rendere pienamente applicato l'art. 15 dello statuto e quindi di porre le basi per una «autonomia democratica e popolare che rende[ss]e inefficaci tutti i tentativi di soffocamento delle libertà dei comuni siciliani per opera dei prefetti e degli altri strumenti di repressione»¹⁴. In commissione legislativa i deputati socialcomunisti ingaggiarono una battaglia con quelli della maggioranza che sostanzialmente puntavano a una legge delega che prevedeva solo una fittizia soppressione delle province. Tutto ciò andava contro l'impostazione da sempre perseguita dai comunisti che mirava all'elezione diretta degli organi che avrebbero dovuto guidare i nuovi enti consorziali e quindi anche esercitare i controlli di legittimità e di merito sulle amministrazioni locali.

All'azione parlamentare si accompagnò quella propagandistica messa in atto dal Comitato regionale del Pci e dalle federazioni con lo scopo di sensibilizzare la popolazione sulla necessità della riforma amministrativa. Di fronte a un iter parlamentare impastoiato tra veti e resistenze, diverse voci si levarono in difesa delle prerogative dei comuni. Nel dicembre del '54, Emanuele Tuccari¹⁵, dirigente di spicco del Pci messinese, interveniva sul periodico "Il Riscatto" denunciando come per quattro anni l'Assemblea avesse evitato ogni discussione sulla questione amministrativa. Tuccari invitava il parlamento siciliano a sciogliere questo importante nodo e decidere «se rinunciare alla propria sovranità per rimettere al governo di Restivo, in disprezzo dello Statuto, la potestà di fare una legge di così fondamentale importanza»¹⁶ oppure se proseguire l'iter legislativo nell'interesse dei

¹² ARCHIVIO DELLA FEDERAZIONE COMUNISTA DI MESSINA (AFC-ME), b. Autonomia, *Statuto della Lega dei comuni siciliani per l'Autonomia e la rinascita*, bozza dattiloscritta, 5 gennaio 1952.

¹³ ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO (ACS), Alta Corte per la Regione Siciliana, Registro sentenze 1949-56, *Decisione sul ricorso n. 8 R.G./1951, Commissario dello Stato c/ Presidente Regione siciliana*, 13 aprile 1951. Tra i membri del collegio giudicante vi erano Luigi Sturzo, Giovanni Selvaggi e Andrea Finocchiaro Aprile.

¹⁴ ISTITUTO GRAMSCI SICILIANO (IGS), Comitato Regionale Siciliano- Pci, b. Segreteria 1947-58, f. 3, *Materiali di orientamento e documentazione per assemblee congressuali*, pubblicazione interna a cura del Comitato regionale siciliano del Pci, stampato, marzo 1954.

¹⁵ Emanuele Tuccari (1920-2011). Segretario della Federazione comunista di Messina nei primi anni '50, successivamente fu alla guida della Camera del Lavoro. Deputato all'Assemblea regionale siciliana dal 1955 al '67 e in seguito deputato alla Camera dal 1968 al '72. Dai primi anni '70 al 1990 fu docente di diritto regionale e storia delle istituzioni politiche nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Messina.

¹⁶ E. TUCCARI, *Riforma-truffa*, «Il Riscatto», 5 dicembre 1954.

siciliani. Tuccari ricordando il naufragio della legge Cacopardo, nel suo intervento sottolineava come a Messina, in particolare, la questione della riforma delle province fosse particolarmente attesa vista l'articolata conformazione del territorio e l'atteggiamento ingerente fino a quel momento avuto dalla locale prefettura contro alcune giunte social-comuniste¹⁷.

Solo nel 1955 si arrivò a un esito nella questione: nell'ottobre di quell'anno con un decreto del presidente della Regione¹⁸, si interveniva con una soluzione di compromesso che, di fatto, denominava le province già esistenti nell'isola come "Province regionali"¹⁹ e le riconsiderava come Liberi consorzi. Il provvedimento legislativo introduceva alcuni elementi di riforma che vennero salutati favorevolmente dal Pci: tra questi soprattutto l'abolizione della Giunte provinciali amministrative che venivano sostituite con le nuove Commissioni provinciali di controllo di emanazione regionale. Sul piano dell'effettiva democraticità degli organi provinciali con la previsione delle elezioni dirette si ebbero delle lungaggini che, di fatto, aprirono la strada a una lunga gestione "straordinaria" delle Province regionali che si prolungò fino ai primi anni '60.

Il citato decreto presidenziale del '55 sulle Province regionali, di fatto non comportò alcuna vera ristrutturazione dell'ordinamento amministrativo sull'isola. I timori e le critiche espresse dai comunisti furono confermati dai fatti. La legge consentiva al governo regionale di nominare delegati e consultori per la gestione straordinaria degli enti provinciali rinviando quindi il ricorso alle urne per l'elezione degli organi politici. La "riforma", quindi, portò alla conferma e all'istituzionalizzazione della gestione straordinaria delle province. Ciò comportò soprattutto negli anni '50 un fenomeno di ingerenza del sistema dei partiti all'interno dei meccanismi di gestione amministrativa delle province regionali. Delegati e consultori provinciali divennero piena espressione delle maggioranze governative che si succedettero al governo della Regione.

Lo scavo archivistico tra le carte prefettizie presenti nel fondo del ministero dell'Interno, permette di riscontrare questo fenomeno anche nel contesto messinese in un arco di tempo che va dal '55 al '59 in cui si consumò in Sicilia l'apogeo del centrismo e poi la crisi del fanfanismo che portò alla nascita dei governi Milazzo²⁰. Le vicende che caratterizzarono il parlamento siciliano, in virtù della legge che in parte aveva regionalizzato la gestione amministrativa delle province, ebbero sempre riflesso sull'amministrazione provinciale straordinaria di Messina, dove, subito dopo l'entrata in vigore della riforma amministrativa si assistette al tramonto della consultazione liberale guidata da Pisani e l'ascesa della Dc a un ruolo di primo piano. I democristiani Cannavò e poi Santalco quali delegati regionali guidarono la Provincia e in questi anni il Pci messinese avviò una lunga campagna di propaganda contro il

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ D. Legislativo P. R., 29 ottobre 1955 n. 6, poi seguito dalla Legge regionale 15 marzo 1963 n. 16.

¹⁹ Sull'argomento vd. L. MOLLICA POETA, *Le province regionali siciliane*, in L. CHIARA – L. D'ANDREA – M. LIMOSANI (a cura di), *La Sicilia nel secolo breve. Modernità e sottosviluppo*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 301 e ss.

²⁰ Sui governi Milazzo e in generale sulla Sicilia negli anni '50 vd.: R. BATTAGLIA, M. D'ANGELO, S. FEDELE (a cura di), *Il milazzismo. La Sicilia nella crisi del centrismo*, Roma, Gangemi, 1988; A. MICCICHÈ, *La Sicilia e gli anni cinquanta. Il decennio dell'autonomia*, Milano, Franco Angeli, 2017.

ruolo accentratore della Dc e l'incistarsi di fenomeni clientelari nell'ente favoriti dalla mancanza di organi elettivi e di controllo come il consiglio provinciale.

L'operazione Milazzo dal '58 scompigliò le carte con il riverbero anche sul fronte messinese di quella nuova e singolare maggioranza che si creò a palazzo dei Normanni. Comunisti e socialisti, insieme ai cristianosociali e ai monarchici dissidenti, arrivarono, sempre per nomina presidenziale, alla guida dell'amministrazione straordinaria di Messina, mentre dal canto suo il prefetto cittadino, con continue informative al ministero, stigmatizzava il ruolo delle sinistre in quella fase politica e lamentava il conflitto di competenze ormai creatosi in Sicilia tra il sistema di controllo e di nomine messo in piedi in via straordinaria dalla Regione e la sfera d'azione delle prefetture dello Stato²¹. Vicende come quella messinese furono l'esito di una controversa e parziale applicazione dell'ordinamento amministrativo regionale unita a una dinamica "regionalizzata" dei partiti i cui apparati locali si battevano per ottenere accesso diretto, e senza controllo, alla gestione degli enti.

Solo dal '62 in poi con lo svolgimento delle prime elezioni (di secondo grado) per i consigli provinciali, i meccanismi di democratizzazione della rappresentanza politica iniziarono a normalizzarsi. Il Pci, che pur nella fase milazziana non era stato alieno dalla prassi di inserimento negli enti per mezzo del sistema di nomine, negli anni '60 e '70 continuò a essere strenuo difensore dell'istituzione dei Liberi consorzi di comuni.

²¹ La documentazione è contenuta in ACS, Ministero dell'Interno, Gabinetto, F. Permanenti, Amministrazioni provinciali, b. 134, f. 47/b Messina. Dallo studio di queste carte si evince come in quella fase venne a configurarsi una particolare condizione politica e istituzionale in cui spesso le direttrici d'azione, le sfere di competenza e quelle di influenza dei due livelli – quello regionale (e dei delegati regionali) e quello prefettizio (rappresentante in loco del governo centrale) – giungevano a situazioni di frizione o addirittura di contrasto.

GIORGIA PANELLA*

*La debole transizione della democrazia italiana alla fase della
globalizzazione neoliberista*

1. L'economia italiana dalla fine di Bretton Woods agli anni '90

All'inizio degli anni '70 la crescita della produttività subiva un contraccolpo in tutti i paesi avanzati¹: il sistema di cambi fissi nato a Bretton Woods nel 1944, infatti, terminava nel 1971 con la sospensione della convertibilità del dollaro. La guerra arabo-israeliana dell'ottobre del 1973, poi, univa i paesi mediorientali dell'OPEC che decidevano di aumentare i prezzi del petrolio il cui costo, in quell'anno, veniva quadruplicato. Si cementava, inoltre, la tendenza a rincarare il prezzo delle materie prime maggiormente adoperate dalle imprese manifatturiere europee, statunitensi e asiatiche. Ciò aveva occupato le maggiori economie mondiali in una fase di revisione, i cui risultati potevano essere riscontrati già agli inizi degli anni '80, con l'avvio delle privatizzazioni, la liberalizzazione dei mercati finanziari e un notevole ridimensionamento della spesa pubblica². Il nuovo ordine neoliberista, che si fa coincidere con la globalizzazione economica, se da un lato favoriva un'accelerazione dei processi d'interdipendenza economica, dall'altro comportava anche una più stretta sottomissione delle scelte politiche all'economia internazionale.

Nello stesso periodo, l'Italia era attraversata da forti conflitti sociali e dalla violenza del terrorismo organizzato di destra e di sinistra. Peraltro, se negli anni dal 1968 al 1974³ buona parte dell'Europa non era stata immune dalle agitazioni operaie, il nostro paese si era caratterizzato per la radicalità delle richieste sindacali e operaie scontando i ritardi accumulatisi nel corso degli anni al lato delle tutele dei lavoratori⁴. Nel 1977, poi, si riaccendeva la contestazione studentesca, che raggiungeva l'apice nelle agitazioni che esplodevano in tutte le università, in particolar modo a Roma, Bologna e Padova, caratterizzate da un uso della violenza senza precedenti.

Al lato dei processi economici, il paese dava corso ad una fase di grande trasformazione dell'industria, volta, per quanto possibile, a mantenere inalterato il costo dei salari: modernizzazione tecnologica e meccanizzazione dei processi produttivi, decentramento produttivo, nascita di un numero cospicuo di imprese di piccole e medie dimensioni⁵, questo era il modello prescelto soprattutto nelle regioni Settentrionali e nel Nord-Est. L'industria pesante si rimodernava attraverso i fondi pubblici mentre nel Mezzogiorno lo Stato continuava con la politica dei poli

* Università degli Studi di Messina.

¹ C. BASTASIN, G. TONIOLO, *La strada smarrita*, Editori Laterza, Bari-Roma, 2020.

² L. CHIARA, *L'Italia tra gli anni '70 e la caduta del Muro di Berlino. Economia, società e politica*, in V. CALABRÒ, D. NOVARESE (a cura di), *The Wall. Storie di muri tra passato e presente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p. 233.

³ S. COLARIZI, *Un paese in movimento. L'Italia negli anni Sessanta e Settanta*, Editori Laterza, 2019.

⁴ T. DETTI, G. GOZZINI, *Storia contemporanea vol. II, il Novecento*, Mondadori, Milano, 2000 p. 306.

⁵ L. CHIARA...op. cit., p 230.

industriali, attuata a partire dagli anni '50, col risultato che il numero di occupati nei settori che dopo la guerra dello Yom Kippur erano entrati in crisi (siderurgico, metallurgico, petrolifero ecc.) seguitavano ad aumentare. La produzione si focalizzava nelle imprese di piccole e medie dimensioni, che risultavano più flessibili e, di conseguenza, maggiormente influenzabili da un'economia soggetta a shock ripetuti⁶. Dopo le lotte dell'autunno caldo, l'aumento del costo del lavoro saliva al 20%, salvo poi registrare un'ulteriore impennata nel 1973. La politica di svalutazione monetaria competitiva contribuiva a sostenere le esportazioni, soprattutto dopo l'uscita dell'Italia dal Serpente monetario. Erano, inoltre, state prese una serie di misure che avevano come fine il miglioramento e l'incremento dello stato sociale. Per contrastare il deficit della bilancia ci si affidava ad un'espansione del debito pubblico attraverso l'emissione di Buoni ordinati del tesoro (BOT). Nonostante ciò, però, dal 1975 al 1987 il tasso di disoccupazione saliva dal 6 al 10%⁷.

Le restrizioni monetarie e fiscali approvate nel 1974 avevano condotto l'Italia verso la fase peggiore di stagflazione: nel 1975, infatti, l'inflazione avrebbe superato il 20% annuo a fronte di un crollo degli investimenti e di una diminuzione del reddito nazionale e del prodotto interno lordo⁸. In quell'anno, infatti, avveniva la prima variazione negativa del PIL dal dopoguerra. A ciò si aggiungeva una politica fiscale e monetaria fortemente espansiva, soprattutto per affrontare la grande domanda di aumenti salariali. Bassi tassi d'interesse, aumento dell'offerta di moneta, svalutazione della lira rispetto al dollaro producevano una crisi nei conti con l'estero che, nel 1976, portava alla decisione di chiusura del mercato ufficiale dei cambi⁹.

Nel 1979, poi, i prezzi subivano un secondo aumento, triplicandosi di nuovo. Mentre la maggior parte dei paesi europei era già corsa ai ripari, l'Italia sosteneva ancora la ripresa con meccanismi inflazionistici accompagnati dal deprezzamento della lira.

La situazione in cui si era ritrovato il paese era stata causata sia da cause esogene che endogene: da un lato, infatti, la forte instabilità economica generatasi dopo la fine di Bretton Woods e i due shock petroliferi, che avevano condotto ad un'esplosione dei prezzi del petrolio e delle materie prime, causando una carenza di combustibile e di fonti minerarie e una prolungata stagflazione, dall'altro le lotte sindacali avevano reso difficile il controllo delle imprese e portato ad un aumento del divario fra salari e prezzi.

Nei primi anni Ottanta, il prodotto nazionale lordo riprendeva a crescere, portandosi, nella seconda metà del decennio, al 3%¹⁰ cioè, sopra la media della Comunità europea¹¹. Si iniziava a parlare di "nuovo miracolo economico", con la bilancia dei pagamenti che, sempre nello stesso anno, registrava un surplus non indifferente, l'inflazione aveva trovato un equilibrio tra 4,5 e 5% e la maggior parte delle industrie che, tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80, si erano trovate in

⁶ G. CRAINZ, *Storia del miracolo italiano*, Donzelli Virgolette, Roma, 1996.

⁷ S. ROGARI, *L'età della globalizzazione. Storia del mondo contemporaneo dalla Restaurazione ai giorni nostri*, Utet, Firenze, 2014, p. 441.

⁸ G. CRAINZ, *Il Paese mancato. Dal miracolo economico agli anni Ottanta*, Donzelli Virgolette, Roma, 2003.

⁹ C. BASTASIN, G. TONIOLO...op.cit.

¹⁰ Ivi, p. 71.

¹¹ T. DETTI, G. GOZZINI, *Storia contemporanea. II Il Novecento...*op. cit.

difficoltà, avevano ripreso ad avere larghi margini di profitto, ferme restando le ingenti spese statali per un sistema di welfare oltremodo oneroso

A sostenere la crescita del PIL italiano erano, soprattutto, se non esclusivamente, le politiche di svalutazione della lira, che consentivano ampi margini di competitività ai prodotti manufatti dell'industria italiana e soprattutto alle nuove medie e piccole industrie del Nord-Est che, peraltro, meglio potevano reggere, per la loro dimensione, il costo dei salari. Nelle regioni del Nord e del centro la grande industria si era modernizzata, plasmando modelli di produzione più snelli grazie all'automazione, alla robotizzazione e alla diffusione della microelettronica e al decentramento produttivo operato negli anni '70¹². Allo stesso tempo si diffondevano i poli di sviluppo di piccole e medie imprese qualificate nei settori dell'industria leggera (tessile, calzature), provviste di maggiore elasticità. Suddetta diffusione avveniva limitatamente a determinate aree della penisola caratterizzate da alti livelli di integrazione sociale, subculture regionali e da una transizione più moderata da un'economia agricola ad una industriale. Per indicare questa realtà veniva utilizzata l'espressione "*Terza Italia*¹³", in contrapposizione a quelle tradizionali costituite dal polo industriale del Nord e del Mezzogiorno. Tutto ciò era il risultato del processo di ristrutturazione agricola degli anni '70, che costituiva la risposta italiana alla crisi. In questo modo si assicurava la crescita del PIL, alla luce delle perdite subite dalle grandi industrie per ciò che riguardava il settore automobilistico e siderurgico¹⁴. È pur vero, tuttavia, che il debito pubblico e l'inflazione nello stesso periodo si erano regolati a livelli di molto superiori rispetto a quelli degli altri paesi europei e delle maggiori economie capitalistiche.

La percezione che si era avuta dell'Italia durante gli anni Ottanta era stata, perciò, quella di una nazione sicura di sé, che era stata capace di far ripartire la propria economia. L'apertura ai mercati prevedeva uno sviluppo sostenuto della produttività, la svalutazione della lira favoriva il riequilibrio dei rapporti. Tuttavia, con queste condizioni, dettate in particolar modo dalle vicissitudini dei decenni passati, sull'orlo degli anni Novanta l'Italia si scopriva a confrontarsi sia con le sfide della globalizzazione dei mercati sia dell'integrazione economica e finanziaria dell'Eurozona. In poche parole, l'integrazione che comporterà la firma del Trattato di Maastricht richiedeva un risanamento dei conti pubblici. Rispetto ad altri, il paese aveva un debito pubblico enorme che veniva gestito da una politica perennemente instabile. Il tutto era stato causato maggiormente dalla mancata comprensione del contesto internazionale e dall'inefficace passaggio al neoliberismo. L'unico sforzo fatto risultava appunto essere l'adesione alla moneta unica europea. Il Trattato di Maastricht veniva firmato, infine, nel 1992; tuttavia non precisava i criteri politici ed economici per poter aderire all'Unione economica e monetaria, ma assicurava un ultimatum per l'avvio della moneta unica dal 1° gennaio 1999.

Nonostante gli sforzi, l'Italia si trovava tra la volontà di mantenere fisso il valore della lira e la mancata convergenza dell'inflazione degli anni passati. In particolar modo, i salari rimanevano ancora troppo alti in rapporto alla produttività delle imprese, mentre la carente correzione degli squilibri della finanza pubblica manteneva

¹² A riguardo cfr. L. CHIARA...op.cit e T. DETTI, G. GOZZINI...op.cit.

^{13/3} Il termine venne utilizzato per la prima volta da A. BAGNASCO, *Tre Italie*, Il Mulino, Bologna, 1984.

¹⁴ T. DETTI, G. GOZZINI...op.cit.

l'inflazione ad un livello più elevato rispetto alla Germania, causando l'apprezzamento del tasso di cambio reale della lira.

Nel complesso cessati gli anni della militanza politica ideologica e la stagione del terrorismo, negli anni '80, che sono gli anni del "riflusso", il paese si era andato trasformando dando luogo ad una società dominata dai valori del consumismo, alimentati dai media e dalla televisione, su un esasperato individualismo e caratterizzata da un progressivo allontanamento dalla politica e dai partiti¹⁵. Alla fine degli anni '80 era poi la "questione settentrionale" ad entrare nell'agenda politica del paese, cioè le proteste di una parte dei ceti produttivi insediati nelle regioni del nord che lamentavano la carenza di infrastrutture, un sistema di tassazione eccessivamente oneroso e l'eccessiva burocratizzazione dei servizi in capo alla pubblica amministrazione, tutte proteste che verranno via via intercettate dai movimenti politici sorti su base regionale (le leghe)¹⁶.

Un sistema politico debole e che arranca

Mentre l'economia italiana si trovava in tale situazione, il sistema politico faticava a trovare soluzioni. Nel 1975 l'opposizione di sinistra otteneva un grande successo nelle elezioni amministrative. Tuttavia, il colpo di stato in Cile di quell'anno, che aveva depresso il governo di Salvador Allende nel sangue, aveva spinto il segretario del PCI, Enrico Berlinguer a proporre una nuova linea da seguire, una nuova strategia, quella appunto del "*compromesso storico*", che si basava su un possibile accordo di governo tra le forze democratiche (comunisti, socialisti, cattolici), affinché si creasse un governo autorevole, in modo da poter affrontare il terrorismo e la crisi economica.

Anche tra la DC, nel frattempo, si era diffusa la consapevolezza di trovarsi in una situazione di emergenza e ne era consapevole anche il presidente del partito, Aldo Moro, che iniziava a spingere verso un'intesa con il PCI. Ciò avveniva nel marzo del 1978, quando si formava il governo democristiano di Giulio Andreotti, sostenuto per la prima volta dalla maggioranza comunista¹⁷. Poco dopo, però, mentre il governo si stava insediando Aldo Moro veniva rapito dalle Brigate Rosse e ucciso 55 giorni dopo, al termine di una complicata vicenda che aveva messo in luce insicurezze e frazionamenti tra i vertici dello stato. Tale impresa terroristica segnava la nascita del governo di "*solidarietà nazionale*", che si proponeva come obiettivo principale la repressione del terrorismo¹⁸.

Nonostante il rapimento e l'uccisione del presidente della DC Aldo Moro, il PCI entrava nella maggioranza di governo, senza però riuscire ad invertire questa doppia tendenza, fatta eccezione per l'adesione al Sistema monetario europeo del 1979. In questo nuovo clima globale i governi italiani, per ridurre l'inflazione, decidevano di prendere appunto parte allo SME, introdurre una politica dei redditi e abolire la norma che obbligava la banca d'Italia ad acquistare titoli di Stato alle aste.

L'inclusione del PCI sarà, comunque, un'esperienza di breve durata, infatti lo stesso Berlinguer, già nel novembre del 1980, aveva dichiarato conclusa la fase della

¹⁵ L. CHIARA...op.cit.

¹⁶ S. COLARIZI, *La tela di Penelope. Storia della Seconda Repubblica*, Editori Laterza, Roma-Bari, 205.

¹⁷ T. DETTI, G. GOZZINI, *L'età del disordine. Storia del mondo attuale. 1968-2017*, Editori Laterza, Bari-Roma, 2018.

¹⁸ T. DETTI, G. GOZZINI...op. cit., p. 375.

solidarietà nazionale. Negli anni successivi andavano emergendo con ogni evidenza gli scandali finanziari che coinvolgevano diversi appartenenti alla classe di governo che risultava peraltro incapace a far fronte alle nuove sfide imposte dalla globalizzazione economica attraverso idonei provvedimenti che incentivassero la competitività delle imprese e diminuissero la spesa pubblica riformando le istituzioni dello Stato sociale in modo da poter rimuovere i privilegi e perfezionare i servizi e le prestazioni per i cittadini¹⁹. Le forze politiche di maggioranza non erano, in buona sostanza, in grado di imporre un modello di sviluppo diverso da quello che era stato seguito fino a quel punto, mostrandosi più interessate alla ricerca del consenso senza comprendere appieno le trasformazioni in atto sullo scenario internazionale²⁰, cercando di “adattare” al più l’economia italiana alla nuova globalizzazione neoliberista, senza tuttavia diminuire il debito pubblico e assecondando un processo di crescita industriale che si fondava sui piccoli distretti con insufficienti investimenti di tipo tecnologico e adeguati investimenti nella ricerca.

Tra il 1989 e il 1992 intanto lo scenario politico italiano era destinato a mutare in maniera profonda. La caduta del Muro di Berlino, nel novembre del 1989, annullava la tradizionale competizione tra cattolici e comunisti, determinando lo scioglimento del Pci e la nascita di due nuove formazioni politiche: il Pds e il Partito della rifondazione comunista. Nel 1992 esplodeva lo scandalo di “Tangentopoli” e le relative inchieste della magistratura sul sistema delle tangenti volto al finanziamento illecito dei partiti che coinvolgeva i leader dei maggiori partiti di governo. Tutto ciò insieme al clima di indignazione che era dilagato durante l’inchiesta Mani Pulite e ad una recrudescenza della mafia, decretava la fine della Prima Repubblica e l’inizio della Seconda. I partiti storici si scioglievano e ne nascevano di nuovi, come Forza Italia, guidato da Silvio Berlusconi e la Lega di Umberto Bossi. Nel 1993, infine, veniva indetto un referendum per modificare in senso maggioritario la legge elettorale proporzionale, in modo da ridurre il numero dei partiti e formare un sistema bipolare basato sull’alternanza. Tuttavia, la invocata stabilità dei governi cui avrebbe dovuto dar seguito la riforma elettorale sarà negli anni successiva smentita dalla grande instabilità delle alleanze politiche all’interno dei due poli del centro-destra e del centro-sinistra.

2. Conclusioni

Ancora a metà degli anni ‘90, dunque, l’Italia non aveva saputo conformare la sua economia alle condizioni più generali determinate dalla globalizzazione neoliberista puntando, in un buona sostanza, su un labile sviluppo i cui limiti si sarebbero ben presto percepiti, soprattutto al lato del progressivo disfacimento dello Stato sociale, né i partiti storici avevano retto agli urti delle trasformazioni politiche causate dalla caduta del Muro di Berlino da una parte e dall’altra, per ciò che concerne il versante nazionale, agli scandali di Tangentopoli. Le forze politiche di maggioranza non erano, in buona sostanza, in grado di imporre un modello di sviluppo diverso da quello che era stato seguito fino a quel momento, mostrandosi più interessate alla ricerca del

¹⁹ L. CHIARA...op. cit e S. COLARIZI, M. GERVAZI, *La tela di Penelope. Storia della Seconda Repubblica (1989-2011)*, Laterza, Roma-Bari, pp. 3-47.

²⁰ T. DETTI, G. GOZZINI...op.cit.

consenso senza comprendere appieno le trasformazioni in atto sullo scenario internazionale²¹, cercando di “adattare” al più l’economia italiana alla nuova globalizzazione neoliberista, senza tuttavia diminuire il debito pubblico e assecondando un processo di crescita industriale che si fondava sui piccoli distretti con insufficienti investimenti di tipo tecnologico e adeguati investimenti nella ricerca.

Il debito pubblico italiano rimaneva il più alto tra quello dei sette maggiori paesi industriali²², mentre, per la prima volta dagli anni ‘70, l’occupazione diminuiva. Bisognava, perciò, affidarsi ad una pesante manovra di bilancio. Nonostante gli sforzi, l’Italia si trovava tra la volontà di mantenere fisso il valore della lira e la mancata convergenza dell’inflazione degli anni passati. In particolar modo, i salari rimanevano ancora troppo alti in rapporto alla produttività delle imprese, mentre la carente correzione degli squilibri della finanza pubblica manteneva l’inflazione ad un livello più elevato rispetto alla Germania, causando l’apprezzamento del tasso di cambio reale della lira.

Le elezioni del 1992 riflettevano le varie contraddizioni politiche dell’epoca²³; il governo Andreotti finiva e nasceva quello “tecnico” di Giuliano Amato²⁴, che approvava una colossale legge finanziaria per contrastare l’aumento del debito pubblico. Nonostante il quadro non troppo rassicurante, iniziava una nuova fase per la politica fiscale in cui l’avanzo del bilancio italiano diventava positivo. Questa nuova politica aveva, tuttavia, degli effetti particolari sul Sud Italia. Il modello di economia del Mezzogiorno cozzava, infatti, con quello della stabilità finanziaria europea e con una politica di disciplina del bilancio pubblico. Nel corso degli anni Ottanta la dipendenza dell’economia del meridione rispetto alle risorse provenienti dal resto d’Italia si era rafforzata. In quel periodo si era anche transitati da forme di aiuti alle attività produttive ad aiuti diretti alle famiglie. Nel 1992 l’intervento straordinario finiva, lasciando spazio ad un periodo, durato fino al 1998, in cui le politiche di sviluppo regionale in Italia erano meno incisive²⁵. Le onerose carenze nell’utilizzo dei fondi europei che erano stati introdotti alla fine degli anni Ottanta, avevano messo in luce tutte le lacune dell’autonomia regionale. In assenza di forme di compensazione da parte dell’economia privata, le nuove politiche di spesa pubblica, conformi all’integrazione con le altre economie europee, portavano a due conseguenze visibili sul lungo periodo: un aumento del divario economico tra Nord e Sud e una minore incidenza della spesa pubblica orientata a sostenere i redditi e le produzioni anche verso le regioni meno sviluppate²⁶.

Il malcontento e il malessere che avevano iniziato a diffondersi nel paese dalla fine del decennio precedente, stavano cominciando a provocare insofferenza tra le faglie della società: i ceti produttivi accusavano la mancanza di adeguate e moderne infrastrutture, oltre che di un apparato amministrativo ben funzionante. Nel nord del

²¹ T. DETTI, G. GOZZINI...op.cit.

²² Ivi, p. 42.

²³ S. PONS, A. ROCCUCCI, F. ROMANO (a cura di), *L’Italia Contemporanea dagli anni Ottanta a oggi – Volume primo. Fine della Guerra Fredda e globalizzazione*, Carocci Editore, 2014, Roma, p. 220.

²⁴ A riguardo cfr. S. COLARIZI, M. GERVAZI...op. cit.

²⁵ S. PONS, A. ROCCUCCI, F. ROMANO (a cura di) ... op. cit., p. 245.

²⁶ S. COLARIZI, *Storia politica della Repubblica*...op. cit.

paese questo malessere collettivo era confluito, tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta, nei movimenti leghisti, come la Lega Nord di Umberto Bossi²⁷.

D'altronde, durante gli anni Ottanta, il ceto politico aveva fatto ben poco per porre fine al nascente disimpegno politico, lasciando che il diffuso sentimento di sfiducia nel ceto dirigente continuasse a dilagare.

In tale quadro la sfida degli anni '90 al lato delle ristrutturazioni economiche essenziali per far fronte alle esigenze della nuova fase neoliberista e di larga ristrutturazione del quadro politico nazionale, avrebbero reso le istituzioni pubbliche più fragili, più problematiche le risposte da fornire ai ceti meno abbienti e, nel lungo periodo, debole la transizione della nostra democrazia nel nuovo quadro dei rapporti di forza internazionali. L'inefficienza e la rigidità della burocrazia italiana, infatti, hanno origini troppo lontane nel tempo per fare sì che vi si possa porre rimedio nel breve periodo.

²⁷ S. COLARIZI, *La tela di Penelope. Storia della Seconda Repubblica*, Editori Laterza, Roma-Bari, 205.

GIULIA IAPICHINO*

Per una democrazia transnazionale? Le iniziative dell'Intergruppo federalista per la creazione di un sistema elettorale europeo

Premessa

Come si riforma il sistema elettorale per contribuire alla costruzione di un dibattito autenticamente europeo?

Il 3 maggio 2022 il Parlamento di Strasburgo ha votato una risoluzione volta ad abrogare l'Atto elettorale europeo del 1976 e a sostituirlo con un nuovo regolamento del Consiglio sull'elezione dei membri dell'Assemblea a suffragio universale diretto¹ per migliorare la qualità della rappresentanza democratica e la partecipazione dei cittadini alla politica dell'UE.

Dopo una lunga negoziazione tra alcuni gruppi politici, rappresentati in Commissione affari costituzionali da Domènec Ruiz Devesa (Socialisti e Democratici), Simon Sven (Partito Popolare europeo), Guy Verhofstadt (Renew), Damian Boeselager (Verdi), Leila Chaibi (The Left), è stato, infatti, raggiunto un accordo per introdurre nuove regole comuni in favore della democrazia europea. Si tratta, per l'appunto, di un progetto definito dal suo rapporteur, lo spagnolo Ruiz Devesa, «innovador y ambicioso, pero también equilibrado [...] en favor de una democracia europea más fuert y más cercana»².

Eppure, a meno di un anno dalle consultazioni del 2024, la proposta resta in attesa di essere formalmente discussa dagli Stati membri che sembrano non voler procedere su questa strada, così come emerso in occasione del dibattito a Strasburgo il 13 giugno 2023 durante il quale numerosi deputati hanno denunciato l'assenza di un vero

* Università degli Studi di Messina.

¹ Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 3 maggio 2022 sulla proposta di regolamento del Consiglio relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, che abroga la decisione del Consiglio (76/787/CECA, CEE, EURATOM) e l'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto. L'iter della proposta e il testo della risoluzione sono consultabili al seguente link https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-05-03_IT.html#title1_1.

Per un approfondimento sui caratteri generali della proposta si rimanda al contributo, in questo stesso volume di F. POLLICINO, *Un nuovo sistema elettorale europeo: verso una legittimazione democratica?* pp. .Sul punto si veda, inoltre, M. DIAZ CREGO, *Towards new rules for European elections?*, Bruxelles, EPRS, 2022; G. COLAVECCHIO, *Cittadinanza europea e rappresentanza democratica: verso una "europeizzazione" delle elezioni del Parlamento europeo?*, in *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, a cura di A. Di Stasi, M. C. Baruffi, L. Panella, Napoli, Editoriale scientifica, 2023, pp. 569-594.

² L'intervento di Domènec Ruiz Devesa si legge in *Discussioni del Parlamento europeo*, 2 maggio 2022 (CRE 02/05/2022) ed è consultabile al seguente link https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2022-05-02-ITM-013_IT.html

interesse su tale questione, stigmatizzando il comportamento del Consiglio e l'assenza di cooperazione tra le due istituzioni per l'avanzamento dei lavori³.

Nonostante le difficoltà incontrate per l'approvazione del progetto (si vedano, ad esempio, le posizioni espresse dal popolare Paul Rangel, che ha definito alcuni elementi di quella proposta «most dangerous»⁴, o da Joachim Stanislaw Brudziński (ECR), convinto che quell'iniziativa, oltre a violare quanto sancito nell'art. 14 del Trattato sull'Unione europea fosse espressione di «chore idee»⁵), la proposta Ruiz Devesa ha riaperto il dibattito sul possibile consolidamento di “veri” partiti politici europei e sulla realizzazione del principio, finora solo virtuale, dello *Spitzenkandidaten*, secondo cui il leader del gruppo politico europeo più rappresentato in Parlamento dovrebbe formare una maggioranza nell'Eurocamera e presiedere la Commissione.

L'introduzione di circoscrizioni paneuropee con liste transnazionali e il rafforzamento dello *Spitzenkandidaten* costituiscono, infatti, le novità più significative e allo stesso tempo le questioni più controverse se si analizzano, ad esempio, le posizioni delle destre radicali (poco inclini all'idea di un Parlamento più rappresentativo della collettività europea), degli Stati membri (difficilmente propensi a rinunciare all'ampio margine di manovra che essi hanno nello scegliere il presidente della Commissione) e degli stessi deputati federalisti che, già nei documenti formulati dallo *Spinelli Group* (fra cui, ad esempio, il *Manifesto* elaborato il 18 giugno 2021⁶) e nel più recente *Draft Manifesto for a Federal Europe: free, united, social and ecological*⁷ del 2022, hanno avvalorato tali ipotesi.

Pur ricadendo in un ambito squisitamente politologico, la proposta Ruiz Devesa ha catturato l'attenzione anche da punto di vista storico-istituzionale, giacché la stessa sembra riportare in auge “vecchi” progetti formulati nel corso di differenti legislature, la cui paternità può ascrivere ai deputati federalisti impegnati nella definizione di un sistema elettorale comune e nella costruzione di uno spazio politico europeo.

Può, dunque, risultare interessante analizzare analoghe iniziative avanzate da altri “attori” nel corso dei decenni precedenti al fine di indagare le possibili origini dell'attuale proposta di legge elettorale europea, individuando, se esiste, il *main core* che accomuna quei progetti.

La circoscrizione europea

Il tentativo di adottare un'unica legge elettorale uniforme risale agli anni precedenti alla prima elezione a suffragio universale diretto del Parlamento europeo⁸.

³ Gli interventi dei deputati sono consultabili al seguente link https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2023-06-13-ITM-016_IT.html (*Discussioni del Parlamento europeo*, 13 giugno 2023).

⁴ Così Paul Rangel: *ibidem*.

⁵ Così Joachim Stanislaw Brudziński: *ibidem*.

⁶ Il *Manifesto* è consultabile al seguente link <https://thespinelligroup.eu/>.

⁷ Per un approfondimento si vedano D. RUIZ DEVESA, *La guerra e l'Unione. Un nuovo manifesto di Ventotene per un'Europa federale*, in «Domani», 3 maggio 2022; M. CIAI, F. SANGUINETI, *Vento d'Europa*, v. 2, Genova-Ventotene, Ultima Spiaggia, 2022, pp. 8-16; F. De Benedetti, *Il manifesto di Ventotene riletto. I veri federalisti europei traditi da Macron e Scholz*, in «Domani», 30 agosto 2022.

⁸ Per un approfondimento sul tema si vedano: H. SCHMITT, *Nine Second Order National Elections. A*

Basti guardare alla Convenzione redatta da Fernand Dehousse nel 1960 con cui l'Assemblea di Strasburgo aveva tentato di stabilire regole uniformi per le prime consultazioni che, per il persistente ostruzionismo della Francia gollista, restavano senza alcuna definizione fino agli anni Settanta. Solo nel gennaio del 1975, infatti, con la proposta del socialista olandese Scelto Patijn, il Parlamento avrebbe approvato, con 106 voti favorevoli, 2 contrari e 17 astenuti, un documento che poneva le basi per l'Atto elettorale, firmato a Bruxelles dal Consiglio dei ministri il 20 settembre 1976⁹.

Da allora, la definizione di una procedura elettorale uniforme avrebbe caratterizzato i dibattiti dell'Assemblea durante i quali i deputati avrebbero presentato diverse proposte in tal senso¹⁰.

È il caso di ricordare il rapporto del francese Jean Seitlinger, discusso nella sessione del 10 marzo 1982 e respinto perché basato sull'introduzione del principio proporzionale (fortemente osteggiato dal Regno Unito, riluttante ad abbandonare il sistema maggioritario) e sul riconoscimento dell'elettorato attivo e passivo indipendentemente dal luogo di residenza¹¹.

Stessa sorte subiva la proposta avanzata dal tedesco Reinhold Bocklet nel 1985, definita dal comunista Roberto Barzanti, *rapporteur* della Commissione giuridica del PE, «di basso profilo»¹². Pur essendo riesaminata negli anni successivi, infatti, una parte dei deputati europei, specie tedeschi e francesi, si mostrava riluttante nell'accogliere quel progetto che, ancora privo di sostanziali modifiche, veniva accantonato¹³.

Ripresa anche nella legislatura successiva (1989-1994), la *vexata quaestio* non veniva risolta: a nulla era valso lo sforzo del liberale fiammingo Karel De Gucht che, a nome della Commissione affari istituzionali, aveva presentato in Assemblea due risoluzioni: una relativa agli orientamenti del Parlamento in merito alle regole comuni (giacché dopo il crollo del muro di Berlino e la conseguente riunificazione tedesca del 1990 ci si

Conceptual Framework for the Analysis of European Elections Results, in «European Journal of Political Research» vol. 8, n. 1, 1980, pp. 3-44; L. Bardi, *The Harmonisation of European Electoral Law, in Political Strategies and Electoral Reforms: Origins of Voting Systems in Europe in the 19th and 20th Centuries*, a cura di S. NOIRET, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1990; D. PASQUINUCCI, L. VERZICHELLI, *Elezioni europee e classe politica sovranazionale 1979-2004*, Bologna, il Mulino, 2004; F. PIODI, *Towards direct elections to the European Parliament*, Archives and Documentation Center (= CARDOC), European Parliament, Luxembourg 2008; S. HIX, M. MARSH, *Second-order effects plus pan-European political swings: An analysis of European Parliament elections across time*, in «Electoral Studies», vol. 30, n. 1, 2011, pp. 4-15; D. PASQUINUCCI, *Uniti al voto? Storia delle elezioni europee 1948-2009*, Milano, FrancoAngeli, 2013; O. COSTA, *The history of European electoral reform and the Electoral Act 1976: Issues of democratisation and political legitimacy*, Bruxelles, EPRS study, 2016.

⁹ L'Atto elettorale si legge in Gazzetta ufficiale della Comunità europea (= GUCE), N. L. 278, 8 ottobre 1976, pp. 5-11 ed è consultabile al seguente link [https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/1976/787\(2\)/oj](https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/1976/787(2)/oj).

¹⁰ I. CASCIARO, *L'elezione del Parlamento europeo: i dodici sistemi elettorali attuali e i progetti per un sistema elettorale uniforme*, in «Quaderni dell'Osservatorio elettorale», n. 4, luglio-dicembre 1990, pp. 65-66.

¹¹ *Rapport de M. Jean Seitlinger. Rapporteur pour une procédure électorale uniforme pour l'élection directe du Parlement européen, 11 février 1983*, in HAEU, Bocklet Report (BR), b. 88.

¹² PASQUINUCCI, VERZICHELLI, *Elezioni europee*, cit., p. 63.

¹³ Parlamento europeo, Direzione generale degli Studi, *Progetto di procedurale elettorale uniforme*, 14 aprile 1987.

era posti il problema del numero dei seggi da attribuire alla Germania); l'altra alle regole generali, quali il sistema proporzionale e la soglia di sbarramento¹⁴.

Le maggiori divergenze, emerse nel corso dei decenni, toccavano numerose questioni: da quelle di natura costituzionale a quelle prettamente politiche e legate alle tradizioni elettorali dei diversi Paesi; malgrado il lavoro complesso, infatti, i leader europei si erano dimostrati incapaci di formulare proposte che mettessero d'accordo tutti gli Stati membri. Ciò avrebbe condotto negli anni Novanta a formalizzare quello che Daniele Pasquinucci ha definito il «passaggio dall'obiettivo dell'uniformità a quello dei principi comuni» (secondo quanto sancito dall'art. 190 del Trattato di Amsterdam del 1997 che sostituiva l'art. 138 del Trattato della CEE) e «l'affermarsi di progressi – talora assai rilevanti verso l'armonizzazione delle regole elettorali»¹⁵ come si evince dalle modifiche apportate nel 2002 all'Atto elettorale del 1976.

Occorre, peraltro, sottolineare che in nessuno di quei progetti si trova un riferimento alla costituzione di una circoscrizione transfrontaliera e paneuropea: dov'è, dunque, possibile rintracciare il *main core* dell'attuale proposta?

In una delle ricerche più recenti condotte sul tema, Maria Diaz Crego¹⁶ ha rintracciato il primo riferimento alla “circoscrizione europea” nella risoluzione del Parlamento del 1998 presentata, a nome dell'AFCO, dal greco Georgios Anastassopoulos, esponente del Gruppo cristiano democratico. Nella *Relazione sull'elaborazione di un progetto di procedura elettorale contenente principi comuni per l'elezione dei membri del Parlamento europeo* egli affermava, infatti, che:

nell'ottica di una coscienza politica europea e dello sviluppo dei partiti politici europei, una certa percentuale di seggi dovrebbe essere ripartita secondo il sistema proporzionale nell'ambito di una circoscrizione unica formata dal territorio degli stati membri¹⁷.

Una proposta nuova che intendeva destinare il 10% del numero totale dei seggi dell'emiciclo a un'unica circoscrizione comprendente il territorio di tutti gli Stati membri. Pur non essendo particolarmente dettagliato, il rapporto Anastassopoulos prevedeva una maggiore “europeizzazione” delle consultazioni rispetto alle iniziative precedenti e introduceva formalmente nel dibattito la questione relativa alle liste transnazionali che, tuttavia, restava irrisolta e veniva ripresa con più enfasi, solo dopo

¹⁴ PASQUINUCCI, VERZICHELLI, *Elezioni europee*, cit., pp. 67-69; De Gucht Report 1991, GUCE, C 280, 28 ottobre 1991; De Gucht Report 1993, GUCE, C 115, 26 aprile 1993.

¹⁵ La citazione è tratta da *ivi*, p. 67.

¹⁶ M. DIAZ CREGO, *Transnational electoral lists: Ways to Europeanise elections to the European Parliament*, EPRS, EP, February 2021; sul punto si vedano, inoltre, L. DONATELLI, *A Pan-European district for the European elections? The rise and fall of the Duff proposal for the electoral reform of the European Parliament*, in *Political Research Paper*, Bruges 44/2015; M. BARTL *Hayek Upside-down: On the Democratic Effects of Transnational Lists*, in «German Law Journal» vol. 21 (1), 2020, pp. 57-62.

¹⁷ Parlamento europeo, Commissione per gli affari istituzionali, *Relazione sull'elaborazione di un progetto di procedura elettorale contenente principi comuni per l'elezione dei membri del Parlamento*, Relatore Georgios Anastassopoulos, 15 giugno 1998, A4-0212/98.

l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, nei rapporti presentati dal deputato Andrew Duff (Liberals and Democrats, UK) nel 2011 e del 2012¹⁸.

Eppure, già prima del rapporto Anastassopoulos, un riferimento all'ipotesi di eleggere alcuni deputati nell'ambito di un collegio transazionale si rintraccia nelle carte del Movimento federalista europeo e dell'Intergruppo federalista per l'Unione europea, discendente dai Coccodrilli del 1980 e antesignano dello *Spinelli Group*.

È quanto si evince, ad esempio, nella *Nota sull'attività del Parlamento europeo*¹⁹ del 1982 in cui Sergio Pistone annotava la posizione dei federalisti che, in seno alla Commissione politica dell'Assemblea, avevano suggerito la creazione di un sistema pressoché uguale a quello al tempo in vigore per l'elezione dei deputati al *Bundestag*: ovvero ripartizione dei seggi tra i partiti con criterio proporzionale ed elezione di una quota parte in collegi uninominali con sistema maggioritario.

I riferimenti più importanti alle circoscrizioni paneuropee, però, emergono dai carteggi del fondo "Pier Virgilio Dastoli" e, in particolare, dai dossier che documentano le attività e le iniziative condotte dall'Intergruppo federalista costituitosi nel luglio del 1986.

Nato su iniziativa di cinque eurodeputati (Fernand Herman, Klaus Hänsch, Felice Ippolito, William Newton Dunn e Rosario Romeo e di Pier Virgilio Dastoli, che avrebbe assunto l'incarico di segretario generale), il movimento transpartitico inseriva nella sua agenda politica un'azione per la definizione e la risoluzione del problema di una legge elettorale comune.

Nel corso delle riunioni, infatti, i componenti partecipavano alla discussione sulla *Loi elettorale européenne* introdotta dal comunista Roberto Barzanti²⁰, affermando che trovare una soluzione al problema di una procedura comune fosse una priorità, «un compito da affrontare senza indugio»²¹ giacché, se per le prime elezioni, sotto la pressione della necessità, si era accettato «un compromesso per realizzare il primo embrione di democrazia europea»²², non era più possibile per l'Assemblea di Strasburgo mantenere quella soluzione.

Il mancato accordo avrebbe rappresentato – secondo l'Intergruppo – una sconfitta per il Parlamento che, in conclusione, si rassegnava «a sottomettersi a iniziative

¹⁸ Si vedano, al riguardo, *Report of 28 April 2011, on a proposal for a modification of the Act concerning the election of the Members of the European Parliament by direct universal suffrage of 20 September 1976*; *Second Report of 2 February 2012, on a proposal for a modification of the Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage of 20 September 1976*. Rapporteur Andrew Duff (procedure 2009/2134).

¹⁹ S. Pistone, *Risposta inadeguata al problema del sistema elettorale uniforme per le prossime elezioni europee*, in «Nota informativa sull'attività del Parlamento europeo», Torino, 5 aprile 1982, n. 29, pp. 1-2.

²⁰ È quanto emerge in *Note d'information aux membres sur les prochaines activités de l'Interroupe*. Il documento in questione è custodito in Archivi storici dell'Unione Europea (= HAEU), Fondo Pier Virgilio Dastoli (= PVD), serie (s) 6 "Parlement européen", busta (b) 33 "Interroupe fédéraliste du PE".

²¹ La citazione è tratta da *Il sistema elettorale per la seconda elezione europea. Proposte tecniche*, p. 1. Il documento in questione è custodito in HAEU, fondo Centro italiano di formazione europea (= CIFE), 309, X Congresso Nazionale del Movimento federalista Europeo. Lo stesso documento si trova in lingua francese in HAEU, PVD, s. 6, b. 35 "Interroupe fédéraliste du PE".

²² *Ibidem*.

esterne», rinunciava «alle prerogative esplicitamente riconosciute dai trattati» e si rendeva «incapace di forgiare una personalità autonoma in grado di affermare efficacemente gli interessi superiori degli elettori europei che rappresentava»²³.

Un'azione, dunque, che i componenti del movimento transpartitico intendevano sostenere con convinzione come testimonia una lettera, datata 22 febbraio 1988, indirizzata al presidente del Parlamento europeo Pierre Pflimlin, ai rappresentanti dei gruppi politici e delle Commissioni politica e giuridica, in cui l'Intergruppo ribadiva l'urgenza di definire una procedura elettorale uniforme per le consultazioni elettorali del 1989²⁴.

Si trattava, secondo i federalisti, di legittimare, attraverso regole comuni, il ruolo del Parlamento di Strasburgo e la sua capacità di influenzare lo sviluppo della Comunità europea. In caso contrario, l'Assemblea avrebbe nuovamente dimostrato, come in passato, la sua inabilità, privandosi del diritto di decidere su una procedura elettorale uniforme che poteva, invece, connotarsi come «una vera e propria qualità europea»²⁵.

Con l'obiettivo di contribuire ai lavori dell'Assemblea, quindi, l'Intergruppo riprendeva un documento elaborato dal MFE in occasione del X Congresso Nazionale tenutosi a Bari il 23-24 febbraio 1980²⁶ e immaginava, nel corso della riunione del 24 novembre 1987, un sistema che coniugasse «i vantaggi del sistema delle liste»²⁷ (cioè, il raggiungimento di quella che definivano «un'ampia proporzionalità») e quelli del collegio uninominale (ovvero il rapporto diretto con gli elettori). Ciò implicava, a giudizio dei componenti dell'Intergruppo, la formulazione di un sistema elettorale elaborato sul «metodo Geyerhahn, applicato nella Repubblica federale tedesca»²⁸. Una proposta, quest'ultima, che si basava su cinque criteri: la proporzionalità, un limitato scostamento dai sistemi elettorali applicati in ciascuno dei Paesi membri, la trasparenza, l'esigenza di conciliare una forte personalizzazione delle elezioni e il riconoscimento del ruolo e della funzione dei partiti (in modo da non alienarli dall'impegno europeo) e, infine, la necessità di rafforzare i legami a livello europeo tra i partiti di analoga ispirazione ideologica.

Analizzando nel dettaglio i contenuti di quel documento, l'Intergruppo aveva considerato alcune questioni cruciali e necessarie per la formulazione di una legge elettorale comune, fra cui, ad esempio, la conciliazione tra la rappresentanza dei cittadini e quella degli Stati che, a loro giudizio, poteva concretizzarsi nel sistema bicamerale «in cui una camera è eletta su base strettamente proporzionale, e l'altra con funzioni essenzialmente di controllo e di riflessione, assicurando la rappresentanza con pari diritti degli Stati membri»²⁹.

A risultare centrale, ai nostri fini, è la tematica indicata nel punto “b” di quel documento recante *L'alternativa tra collegio unico europeo e collegi nazionali per la*

²³ *Ibidem.*

²⁴ La lettera si legge in HAEU, PVD, 35.

²⁵ *Ibidem.*

²⁶ Si tratta del documento *Il sistema elettorale per la seconda elezione europea. Proposte tecniche*, cit.

²⁷ *Ivi*, p. 3.

²⁸ *Ivi*, p. 2.

²⁹ *Ivi*, p. 4.

ripartizione dei seggi tra le parti in cui i federalisti formulavano, per la prima volta, l'idea di un collegio transnazionale.

Applicando il metodo che l'austriaco Geyerhahn aveva teorizzato nel volume *Das Problem der Verhältnismässigen Vertretung*³⁰ edito nel 1902, l'Intergruppo individuava tre possibili soluzioni e, tra queste, quella riguardante la presentazione da parte di ciascun partito di una lista transnazionale e la distribuzione dei seggi tra i partiti all'interno di un unico collegio europeo.

Si trattava di una soluzione che i federalisti definivano, per l'appunto, la più europea, giacché – spiegavano – «la necessità di concordare una lista europea» avrebbe portato «all'approfondimento dei legami transfrontalieri tra partiti di analoga ispirazione ideologica e programmatica»³¹.

Un'affermazione emblematica, ripresa, trent'anni più tardi, nell'attuale proposta. Lo stesso Ruiz Devesa ha, di fatto, evidenziato che il principale obiettivo del nuovo sistema elettorale è sia il rafforzamento dei partiti politici europei (allo scopo di renderli «più visibili per gli elettori, permettendo loro di fare campagne in tutta l'UE») sia la creazione di un dibattito paneuropeo attraverso campagne transnazionali comuni per «guardare oltre la politica interna»³².

Ancora prima della proposta Anastassopoulos, nel corso degli anni Novanta, l'Intergruppo ricostituendosi in Parlamento nel 1989, riprendeva il disegno ideato in precedenza. È quanto si evince da un articolo dal titolo *Una legge elettorale europea per le elezioni del 1994* pubblicato sulla rivista *Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe* nel marzo del 1991, in cui i federalisti, ripercorrendo i lavori dell'AFCE e sottolineando i vani tentativi del Parlamento nel definire una legge elettorale comune, ribadivano le proprie posizioni, sostenendo che la procedura più adeguata fosse quella formulata secondo il metodo Geyerhahn, con una parte dei deputati eletti in circoscrizioni uninominali su base maggioritaria e una parte eletti in liste bloccate europee³³.

Una proposta ambiziosa che non trovava attuazione. Un'analisi della documentazione lascia intendere che le riflessioni sulla *loi elettorale* avanzate dall'Intergruppo siano rimaste chiuse in “quel cenacolo di idee” senza che venissero mai formalmente discusse nell'ambito delle competenti Commissioni del PE.

Occorre, peraltro, sottolineare che la riforma del sistema elettorale proposta da quei deputati si inseriva all'interno di un coerente disegno istituzionale in grado di legare le elezioni comunitarie a un incremento dei poteri del Parlamento europeo e non solo: si trattava, infatti, di un progetto politico ampio e ben preciso volto a trasformare il Consiglio dei ministri in Seconda Camera, per garantire e rafforzare la rappresentatività dei Paesi meno grandi e a incentivare la nascita di “veri” partiti europei che gli stessi federalisti ritenevano determinanti per la trasformazione della Commissione in esecutivo europeo³⁴. Un'accelerazione in senso europeistico che, grazie

³⁰ S. GEYERHAHN, *Das Problem der Verhältnismässigen Vertretung*, Tübingen, Mohr, 1902.

³¹ *Il sistema elettorale per la seconda elezione europea. Proposte tecniche*, cit., p. 6.

³² V. GENOVESE, *Unita nella diversità. Come sarà la prima legge elettorale europea*, in «Linkiesta», 3 maggio 2022.

³³ Cfr. *Una legge elettorale per le elezioni del 1994*, in «Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe», n. speciale, marzo 1991, p. 12.

³⁴ Ivi, p. 13.

a quella fronda trasversale nel PE sarebbe stata portata avanti da un gruppo di parlamentari che oggi costituisce la vera ossatura di un'élites politica sinceramente europea. Resta, tuttavia, da chiedersi se un sistema di partiti autenticamente sovranazionali sia da considerarsi oggi un passaggio compiuto.

«The Commission president must be an elected MEP»

Come nel caso delle liste transnazionali, il meccanismo dello *Spitzkandidaten*, ossia di candidati-guida sovranazionali individuati dai partiti politici europei³⁵, è entrato “formalmente” nel dibattito parlamentare in anni recenti: nel 2013, infatti, Andrew Duff ha ipotizzato, nel suo terzo report per la Commissione AFCO, la possibilità di utilizzarlo e nel 2015 il Parlamento europeo, con il Rapporto Hübner-Leinen, ha deciso di collegare quel processo alla creazione di una circoscrizione europea.

Utilizzato per la prima volta nel 2014 per designare il Presidente della Commissione Jean Claude Juncker e accantonato nel 2019 per la nomina di Ursula von der Leyen³⁶, esso rappresenta uno degli strumenti, non previsto dai Trattati, che le istituzioni di Bruxelles hanno concordato e utilizzato per incentivare una partecipazione più ampia dei cittadini alla dimensione politica transnazionale: alcuni studi, infatti, ne hanno sottolineato l'efficacia in vista di una possibile “istituzionalizzazione” all'interno dei Trattati³⁷.

Il primo riferimento ad analoga procedura si rintraccia nel terzo report Duff (2013) anche se, già negli anni Novanta, l'Intergruppo federalista per l'Unione europea aveva avanzato una simile proposta nel corso del dibattito apertosi durante i lavori preparatori delle Conferenze intergovernative sull'Unione politica e sull'UEM che avrebbero portato, nel 1992, alla firma dei Trattati di Maastricht.

Impegnati in un confronto che gli stessi definivano filo-federalista, i componenti dell'Intergruppo ipotizzavano la nomina del Presidente della Commissione tra i membri del PE all'interno di un quadro più ampio volto alla costruzione di un futuro governo europeo. Nell'articolo *Understanding European Government*, pubblicato sul *Crocodile* nel gennaio del 1991, gli stessi, dissertando sui caratteri di quel governo, descrivevano gli elementi di un esecutivo in grado di giudicare «what is the best interests of Europe as a whole»³⁸. Un governo, per l'appunto, permeato da una visione prettamente europea, indipendente dalle influenze degli Stati membri, democraticamente legittimato e, quindi, responsabile di fronte ai cittadini di eventuali successi o fallimenti politici. Si trattava di un disegno audace, ben lontano dalle scelte che si stavano consolidando durante i lavori preparatori della CIG. Così, in un clima “realistico”, l'Intergruppo limitava la sua proposta e, scongiurando il rafforzamento

³⁵ J. MÜLLER GÓMEZ, W. WESSELS, *The Spitzenkandidaten Procedure: Reflecting on the Future of an Electoral Experiment*, in «IAI working papers», 16/8, IAI, marzo 2016.

³⁶ Il candidato-guida del PPE era, infatti, il tedesco Manfred Weber (PPE).

³⁷ F. PUKELSHEIM, *Proportional Representation: Apportionment methods and their applications*, Springer International Publishing AG, 2018, pp. 259-273; ID, *Compositional Proportionality among European Political Parties at European Parliament Election*, in «Central European Political Studies Review», vol. XX, 2018, pp. 1-15

³⁸ La citazione è tratta da *Understanding European Government*, in «Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe», n. 1, January 1991, p. 6.

del Consiglio europeo (privo, a loro giudizio, di indipendenza e legittimità paneuropea) indicava una «way forward»³⁹: proponeva, cioè, che «the Commission president must be an elected MEP»⁴⁰. Ciò avrebbe spinto la Comunità verso un sistema più democratico, contribuendo non solo a trasformare per tappe intermedie la Commissione in un vero governo europeo ma a legittimare il ruolo svolto dal suo Presidente: «Any Commission President elected under such a system would have the democratic mandate of having just been elected in the European Parliament elections, no doubt on the basis of a party platform that proposes specif policy lines for development»⁴¹.

E non solo. Con una simile procedura – spiegavano gli autori del *Crocodile* – i cittadini avrebbero cominciato a guardare alle elezioni europee come «the choice of European President»⁴² e, dunque, ad abituarsi all'idea di un vero governo europeo.

Anche in questo caso, attuando un confronto tra le due proposte (quella attuale e quella dell'Intergruppo) emerge, in modo chiaro, una certa comunanza di obiettivi che enfatizzano il ruolo politico e politicizzante dello *Spitzkandidaten*: come in passato, infatti, la procedura intende ancora oggi colmare l'assenza di legittimità di cui soffrono le istituzioni e avvicinare i cittadini alla sfera pubblica europea giacché impossibilitati a esprimersi realmente sul governo dell'Unione. Non è un caso che le elezioni del 2019 abbiano suscitato un interesse maggiore rispetto alle tornate precedenti: mai come in quell'occasione – ha spiegato Sandro Guerrieri – «si è guardato con attenzione, speranza, timore agli equilibri politici complessivi che si sarebbero prodotti nell'Assemblea di Strasburgo, e di cui i capi di Stato e di governo avrebbero dovuto tener conto al momento di proporre allo stesso Parlamento un candidato per la presidenza della commissione»⁴³.

Conclusioni

L'articolato progetto dei federalisti, com'è noto, non avrebbe conosciuto attuazione: non si può, tuttavia, non riconoscere un nesso tra quello e la proposta di legge elettorale approvata dal Parlamento europeo nel maggio del 2022.

L'interesse volto ad attribuire un «significato più prettamente europeo delle elezioni europee»⁴⁴ ha dimostrato, peraltro, l'importanza di un'istituzione parlamentare che esula dalla dimensione nazionale e la possibilità stessa di «costruire» una democrazia sovranazionale. Un interesse che ha, tuttavia, messo in rilievo la necessità di perseguire con più vigore il processo di formazione, già iniziato negli anni Settanta, di solide identità partitiche transnazionali, di partiti politici europei che stentano ancora oggi ad affermarsi come attori influenti e di primo piano nell'emiclo

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Ivi, p. 7.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ La citazione è tratta da S. Guerrieri, *Da Jean Monnet agli Spitzenkandidaten. Il percorso storico del Parlamento europeo*, in *Oltre l'Università. Storia, Istituzioni, Diritto e Società*, a cura di D. Novarese, E. Pelleriti, V. Calabrò, P. De Salvo, C. Trimarchi, Bologna, il Mulino, 2021, p. 181.

⁴⁴ *Ibidem*.

di Strasburgo⁴⁵. Su questo versante la strada sembra piuttosto lunga ma, non vi è dubbio, che la proposta Ruiz Devesa possa rappresentare sia un passo in avanti verso l'uropeizzazione delle consultazioni sia una solida base su cui costruire una dialettica politica transnazionale.

⁴⁵ Ivi, p. 186. Sul punto si veda, inoltre, M. MASCIA, *Verso un sistema partitico europeo transnazionale*, Bari, Carucci, 2014.

"Questo contributo riproduce in parte la tesi di Dottorato dal titolo *Giulio Andreotti. Cultura del dialogo tra interessi nazionali e affari esteri (1944-1994)* discussa il 5 giugno 2023 e depositata sulla piattaforma IRIS del proprio Ateneo"

DOMENICO MAZZA*

Andreotti e lo spirito costituente: Stato, potere e burocrazia dalla transizione politico-istituzionale alla nascita del centrosinistra (1946-1963)

Il 28 agosto 1989, nel corso del Meeting di Rimini di “Comunione e Liberazione”, l’allora ministro degli esteri Andreotti illustrava, in una gremita sala conferenze, quello che, secondo lui, doveva essere il ruolo dello Stato:

noi sappiamo che lo Stato ha i suoi compiti, ha le sue responsabilità, i suoi fini, ma lo Stato non è che uno dei cerchi nei quali si articola la società. Se lo Stato non vive attraverso una comunione, un interscambio con la società, rischia di costruire sul vuoto. Vorrei fare un esempio di carattere pratico. Noi ci commuovemo quando vedemmo Jimmy Carter a Vienna che abbracciava Breznev firmando il Salt2, ma poi tutto andò a picco, perché il Senato americano e quindi le popolazioni [...] non avevano costruito [...] un punto riassuntivo¹.

Alla fine degli anni Ottanta, Andreotti era ancora un convinto assertore di una centralità basata sull’interscambio tra Stato e società: riecheggiava, dopo molto tempo, lo *spirito costituente* degli anni del secondo dopoguerra già ribadito dallo stesso Andreotti in un’altra sala, quella del Teatro Adriano di Roma, alla vigilia delle elezioni del 1948².

Negli anni del massimo consenso della Dc, Andreotti si era affermato leader della gioventù democristiana e come uno dei principali animatori della maggioranza degasperiana e del programma che questa voleva portare avanti. In particolare, per il giovane Andreotti, la concezione “stato-centrica” promossa dal governo doveva anzitutto essere compresa dai cittadini italiani. Una concezione che egli illustrava principalmente in termini di nazione unitaria e di continuazione dello *spirito costituente*:

Forse qualcuno si è illuso il 31 dicembre scorso [1947], quando, con grande solennità, si è votata la Carta Costituzionale, che in quel momento terminasse il lavoro di creazione del nuovo Stato. Al contrario, in quel momento cominciava.

* Università degli Studi di Messina.

¹ È chiaro il riferimento all’enciclica *Laborem Exercens*, pubblicata dal papa Giovanni Paolo II il 14 settembre 1981.

² Si trascrive come da copertina del discorso dattiloscritto: G. Andreotti, deputato del Lazio, *L’appuntamento del 18 aprile*, discorso pronunciato in Roma il 14-03-1948. Conservato presso l’Archivio Giulio Andreotti, Istituto Luigi Sturzo, Roma, in “discorsi”, 1942-1950.

In un anno e mezzo di Costituente abbiamo plasmato una certa figura di Stato traendo il fango creativo dalla tradizione e dalle esigenze sentite dal popolo³.

Un richiamo al programma degasperiano, nato dalla rottura con Togliatti, ma al tempo stesso una critica nei confronti degli oppositori del centralismo nel momento in cui Andreotti, tra i primi, condannava le spinte autonomiste regionali, in particolare quella siciliana, alle quali rivolgeva quasi un'ammonizione: *“invitiamo le regioni a veder ben chiaro, fino a che tempo, che cosa è bene togliere alla competenza esclusiva e diretta dello Stato e che cosa è bene invece lasciare ad essa”*.

Sulla critica all'autonomismo influivano decisamente i risultati delle elezioni regionali siciliane del 20 aprile 1947, che avevano provocato un vero terremoto all'interno della Dc, che perse 240 mila voti rispetto all'anno precedente, quando si era votato per la Costituente. Ad avvantaggiarsi della perdita di consenso della Dc era stato il blocco social-comunista, che aveva ottenuto la maggioranza relativa all'Assemblea regionale. La contrarietà delle gerarchie ecclesiastiche siciliane nei confronti del “compromesso tripartito”, le critiche e le perplessità di Salvatore Aldisio e della Santa Sede, convinsero Andreotti a pensare che l'autonomismo potesse assurgere a elemento di “disordine”⁴. Egli temeva che l'autonomismo regionale potesse pregiudicare il funzionamento dello Stato e, con il pretesto di colpire *“il cosiddetto centralismo di Roma”*, si sarebbe potuto confondere l'accentramento amministrativo con la stessa unità organica dello Stato⁵, per questo tendeva a interpretare il regionalismo come un'articolazione locale dello Stato priva di una sua reale autonomia.

Questa sua idea, divergente da quella di Sturzo e del popolarismo, era invece in linea con quella di Dossetti e della sinistra democristiana, rivale di Andreotti, che voleva però rifondare lo Stato utilizzandolo per realizzare tramite esso la giustizia sociale e l'uguaglianza⁶, in un contesto di riforma burocratica:

³ Altrimenti noto come Politeama Adriano, è sito a Roma in Piazza Cavour. Fu sede di numerosi appuntamenti elettorali della Dc e di Andreotti.

⁴ Cfr. S. FINOCCHIARO, *Il Partito comunista nella Sicilia del dopoguerra (1943-1948). Conflitto sociale, organizzazione e propaganda tra collaborazione antifascista e guerra fredda*, S. Sciascia editore, Caltanissetta 2009, p. 182 ss. Secondo lo storico Salvatore Pantano, esisteva nella Dc la paura che gli strumenti dell'autonomia potessero finire nelle mani dei social-comunisti. Ad esempio, negli anni Cinquanta, nel corso del lungo dibattito sull'applicazione dell'autonomia nel campo degli enti locali in Sicilia, che prevedeva l'abolizione delle province, furono numerose le dichiarazioni di Scelba contro l'autonomismo siciliano. Esiste, quindi, una “linea anti-autonomista” che da Scelba arriva fino a Andreotti. Cfr. S. PANTANO, *Il Pci in Sicilia tra autonomie locali e organizzazione politica. Il caso della Federazione comunista dei Nebrodi (1956-1958)*, in “Peloro”, V, n. 1, Messina 2020, pp. 141-157.

⁵ Molti anni dopo su “Concretezza”, Andreotti interverrà sul regionalismo, dichiarando appunto che la regione dovesse essere soprattutto un veicolo che permettesse allo Stato di essere vicino ai cittadini: *“le procedure debbono essere sostanzialmente semplificate: le defatiganti “navette” burocratiche vanno superate”*. Cfr. G. ANDREOTTI, *Per un regionalismo costruttivo*, in “Concretezza”, A. XXI, n.11, 1° giugno 1975. Da notare come la concezione fatta sua da Andreotti sull'autonomismo regionale fosse contrapposta rispetto a quella sostenuta dal PPI di Sturzo fin dalla fondazione.

⁶ V. A. MICHELI, G. Dossetti. *Pensare, attività e difendere la Costituzione.*, in “Dialoghi” n. 2, giugno 2017.

occorre soprattutto consentire ai ministri di essere veramente ministri senza che siano soffocati da montagne di carta o alla mercé dei direttori generali. Qui subentra il problema della riforma burocratica: occorre che nella burocrazia si inseriscano uomini di provata competenza tecnica⁷.

E, quindi, una visione qualitativa, che questi concepiva già dal 1945: *“la DC è partito di prevalenti ceti. È chiaro che il grande peso quantitativo poco servirebbe se non fosse avvalorato da peso qualitativo”*⁸.

Anni dopo, al Congresso del 1949, Dossetti maturava ulteriormente questa parte del suo pensiero e sottolineava che la costruzione del nuovo Stato democratico dovesse passare per l'unità della classe lavoratrice con tutti gli altri ceti sociali che si erano affermati nella costruzione del nuovo Stato repubblicano: una costruzione che *“verso sinistra”* non vuol dire cercare un'intesa illusoria con il Pci, come *“verso destra”*⁹, non vuol dire ricompattare il vasto consenso che le masse diedero alla Dc il 18 aprile dell'anno precedente.

Invero, in tale contesto, possiamo definire più una situazione di convergenza che una di divergenza tra pensiero andreottiano e ideale dossettiano. Ad esempio, lo stesso Andreotti, intervenendo sulla riforma agraria affermò, vent'anni dopo l'entrata in vigore della riforma che:

Il frazionamento dei latifondi con assegnazione a decine di migliaia di coltivatori sembra a taluni tecnici “puri” uno sbaglio perché sarebbero economiche solo le grandi aziende. Ma a parte la discutibilità dell'asserzione e la sperimentata possibilità di creare cooperative ed altre intese fra gli assegnatari, nessuno può dimenticare che la giustizia sociale aveva pure le sue non differibili esigenze, senza il soddisfacimento delle quali anche gli equilibri economici sarebbero saltati¹⁰.

Quindi, risulta una differenza teorica rispetto ai moniti andreottiani. Inoltre, con l'uscita di scena di Dossetti, questa caratteristica del pensiero di Andreotti si accentuò nel momento in cui egli sviluppò, ulteriormente alla concezione “stato-centrica” e “equilibratrice”, un ideale che si fondava su un modello di società “centrista”, formata da ceti medi *“robusti e abili nella produzione, abili nella vita sociale, abili nella rappresentanza politica”*¹¹. Un'impostazione, secondo Andreotti, da non considerare deteriorata, ma piuttosto operativa e, di conseguenza, in contrapposizione al patto sociale e solidale evocato dai dossettiani. Questo modello si rafforzò alla fine degli anni Cinquanta, quando promosse il rilancio nella società italiana del ruolo dei lavoratori autonomi, una categoria che egli riconduceva all'Italia dei ceti medi, l'unica, secondo

⁷ Un richiamo, secondo Paolo Pombeni, alla dottrina neotomista che in seguito porterà Dossetti a perseguire una visione meritocratica della burocrazia statale P. Pombeni, *op. cit.*, p. 96.

⁸ Cfr. *Il popolo della Marca. Settimanale della Dc 1945-46/1950-59*, a cura di R. Villa, Zikkaron, R. Emilia, 2016, pp. 69-73.

⁹ Articolo apparso su “Il Popolo”, 5 giugno 1949, n.6.

¹⁰ Brano tratto dall'articolo apparso sul “Corriere della Sera”, di replica a Pasolini, *Non è mai esistito un regime democristiano*, in “Corriere della Sera”, 2 febbraio 1975.

¹¹ Articolo apparso su “Il Popolo”, 28 ottobre 1959, A. XVI, n. 297

Andreotti, capace di assumere una prospettiva democratico-cristiana: “sono gli italiani che non scendono in piazza, che non hanno massicci strumenti di pressione”¹².

Ulteriori contributi per definire il pensiero di Andreotti sull’organizzazione dello Stato sono rappresentati dagli interventi di Gianni Baget Bozzo, secondo il quale la concezione dello Stato di Andreotti seguì le sorti dell’esercizio del potere nell’articolazione burocratica, “gestita attraverso il controllo permanente della burocrazia”, nonostante, secondo Andreotti, la burocrazia doveva avere una funzione di ascesa sociale per i ceti medi, in similitudine a quanto era a lui stesso successo durante i suoi trascorsi giovanili, tra “cattedre” universitarie e ecclesiastiche che lo portarono, dalle modeste origini della sua famiglia, a rivestire la carica di sottosegretario alla presidenza del consiglio in età ancora giovanile¹³.

Fu forse anche per questo, nel 1963, che Andreotti giustificò la numerosa presenza di sottosegretari nel primo governo Moro come la necessità di prepararli a fare i ministri nei governi successivi¹⁴. Inoltre, è possibile rimarcare un assunto ideologico in questo rapporto tra Andreotti e la burocrazia statale, facendo riferimento a delle dichiarazioni rilasciate nel gennaio 1955 alla rivista “*Burocrazia*”:

Io ho sentito irridere... a certe espressioni di disciplina e di gerarchia. Naturalmente c’è modo e modo di intendere la disciplina e la gerarchia, sia in uno stato che in una famiglia, ma per carità, non scardiniamo quelli che sono stati ideali fondamentali che è nel nostro interesse comune di conservare: anzi il nostro interesse è di conferire ad essi un prestigio ed un peso sempre più valido nella vita dello stato¹⁵.

Un approccio tra Andreotti e la burocrazia che alcuni studiosi definirono “sociale” (Orfei, 1975), mentre Baget Bozzo si era limitato a definirlo unicamente in termini di potere politico. Tanto che egli giunse alle conclusioni che il consolidamento del potere andreottiano rimaneva ideologicamente indefinibile, perché era da ritenersi indefinibile lo stesso Andreotti:

La sua matrice culturale non è propriamente democristiana, non passa in alcun modo da Sturzo [...]. La politica è da lui vista come esercizio del potere, una tecnica di esercizio dei mezzi che il controllo dello Stato pone in mano a chi ne dispone¹⁶.

¹² Cfr. Redazione, “Il Popolo”, 28 ottobre 1959, A. XVI, n. 297. Andreotti, *in tandem* con Tambroni, ben dieci anni prima dell’affermazione della “maggioranza silenziosa” di nixoniana memoria, si era rivolto ai ceti medi e produttivi rimasti, secondo lui, esclusi dalla vita politica del Paese. Per approfondire si vedano gli interventi di Andreotti all’XI Congresso della Dc in “Il Popolo”, 30 giugno 1969, a. 26, n.174. Per ulteriori approfondimenti si consiglia di cfr. I. MONTANELLI, M. CERVI, *L’Italia degli anni di piombo*, Milano Rizzoli, Milano 1991.

¹³ R. ORFEI, *Andreotti.*, Feltrinelli, Milano, maggio 1975, p. 200.

¹⁴ *Ivi.*

¹⁵ *Ibidem.*

¹⁶ Cfr. G. BAGET BOZZO, *Andreotti e il Vaticano*, in “La Repubblica”, 16 aprile 1993.

Un potere che era, secondo Baget Bozzo, “*la continuità del potere temporale aggiornata con il personale-politico*”. *Non è un caso che lo abbia affascinato la storia di Pellegrino Rossi*¹⁷.”

Studi più recenti dello storico Giuseppe Parlato evidenziano la “matrice della continuità” come teorizzata precedentemente da Baget Bozzo a proposito della concezione della politica in Andreotti.

In *Fascisti senza Mussolini* (Il Mulino, 2006), Parlato, riportando le memorie del giornalista italoamericano Giorgio Nelson Page¹⁸, uomo legato al governo fascista durante il Ventennio, fa emergere il ruolo che ebbe Andreotti nella consolidazione della “rinnovata” burocrazia statale dopo il 1946¹⁹:

Fu merito di Andreotti se i vecchi funzionari poterono sottrarsi a persecuzioni, che sotto la veste di epuratori dei fascisti, una masnada di ex fascisti, ma costanti voltagabbana, avevano intentate, per finalità esclusivamente carrieristiche. Andreotti, democristiano, diede una lezione di civismo e di vera carità cristiana impedendo il consolidamento delle mene persecutorie all’ombra dell’esarchia, condito di acceso pepe comunista. Fu Andreotti a richiamare in via Veneto [...] l’ex direttore generale del teatro fascista, Nicola De Pirro²⁰.

Conclusioni

Dal pensiero critico di Andreotti sul decentramento, mentre fu positivo per quanto riguarda l’intervento amministrativo dello Stato, emerge il particolare rapporto che egli ebbe con il proprio elettorato. Per Andreotti il regionalismo, infatti, era “costruttivo” fintanto le regioni non fossero cadute “*nei vecchi peccati di accentramento romano, dalla avversione al quale esse presero vita dopo un ventennio circa di gestazione... post costituzionale*”²¹.

Nonostante fosse degasperiano, e quindi si suppone idealmente in linea con il Partito popolare, emerge da sempre il suo scetticismo nei confronti delle autonomie locali, in particolare le regioni. Non a caso, queste, entrarono in vigore nel 1970. Andreotti è, quindi, centralista perché era per la “continuità”, anzitutto burocratica, che è fondamentalmente quella fascista, perché formatasi negli anni del Ventennio. Si aggiunga a tale constatazione quella dell’influenza dei nuovi partiti sulla burocrazia statale, una forma di agibilità politica che i partiti democratici e repubblicani assorbivano dalla prassi fascista. A proposito di ciò, un utile riscontro proviene da Dario Caroniti, secondo cui:

¹⁷ *Ivi*.

¹⁸ Figlio dell’ambasciatore statunitense in Italia durante la Grande Guerra, aderì fin da giovane al fascismo e divenne un importante dirigente del MinCulPop. Non rinnegò mai il fascismo e nel dopoguerra fondò il settimanale satirico e scandalistico di destra “Lo Specchio”.

¹⁹ G. PARLATO, *Fascisti senza Mussolini*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 206.

²⁰ G. N. PAGE, *L’americano di Roma*, Longanesi, Milano, 1950, p. 863.

²¹ G. ANDREOTTI, *Per un regionalismo costruttivo*, in “Concretezza, A. XXI, Numero 11, 1° giugno 1975.

un numero eccezionalmente alto di impiegati dello Stato consentì l'allargamento di quella partecipazione azionaria popolare che aveva preso il posto della politica. La moltiplicazione delle opportunità consentì inoltre di realizzare un clima di maggiore cooperazione tra i diversi partiti, seppure tra loro concorrenti. [...] Grazie alla riforma sanitaria del ministro Tina Anselmi nel 1978, furono poi introdotti criteri elettivi per le nomine del governo delle Unità Sanitarie Locali, che consentirono un ulteriore controllo dei partiti [...]²².

Invero, sin dagli esordi della Dc, la componente “dossettiana-fanfaniana”²³ si era posta in aperta discontinuità rispetto ai precetti sturziani²⁴, perché credeva nell'intervento, soprattutto sul versante economico, dello Stato e nell'accentramento burocratico. A questa concezione aderì idealmente anche Andreotti, almeno sul piano della prassi, poiché egli voleva recuperare la classe burocratica del Ventennio, in particolare quella romana. Lo si riscontra sia nelle dichiarazioni del giornalista filofascista Giorgio Nelson Page, quanto nella strategia politica che, a partire dalla fine degli anni Sessanta, portò numerosi ex missini ad aderire all'area politica andreottiana.

In conclusione, quindi, può affermarsi che Andreotti auspicava il recupero dello Stato fascista per fini di consenso politico. Inoltre, accostando le due posizioni, quella dossettiana e quella andreottiana, si nota la convergenza delle due fazioni su un'impostazione diametralmente opposta alle tesi sturziane e del popolarismo. Tuttavia, la concezione di Andreotti fu più pratica rispetto a quella della sinistra democristiana, poiché verteva sul recupero del ceto burocratico fascista.

Difatti, Andreotti non polemizzò su chi utilizzava le strutture del vecchio regime perché era suo obiettivo tutelare e ingrandire il proprio gruppo di potere negli anni del dopoguerra²⁵. Si fa riferimento a germi di una strategia egemonica che Andreotti farà propria e che svilupperà ulteriormente negli anni Settanta, con la messa in pratica della politica di Solidarietà nazionale.

²² D. CARONITI, *Modelli politici nell'Italia del secondo dopoguerra*, in “Prospettiva persona: trimestrale di cultura, etica e politica: 115, n.1, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2021, p.35.

²³ Secondo Francesco Mercadante è “*arduo stabilire chi fosse il leader tra i professorini*”. La dichiarazione è tratta da una serie di colloqui intercorsi tra l'autore e il filosofo.

²⁴ Secondo Caroniti: “*Essa (la corrente di Fanfani) dovrebbe però essere ricordata soprattutto per la scelta della DC e, conseguentemente, del governo italiano, di avviare un percorso verso l'affermazione di politiche economiche e sociali di chiara impronta statalista. Fu proprio Sturzo, dalle colonne de «Il Giornale d'Italia», a criticare con veemenza la partitocrazia, lo statalismo e la dilagante corruzione, derivante dall'utilizzo crescente e incontrollato di fondi pubblici, che le politiche fanfaniane stavano provocando*”. Cfr. D. CARONITI, *op. cit.*, p.30

²⁵ Secondo Paolo Bagnoli, la “defascistizzazione” mancò i suoi obiettivi di rimuovere dai loro incarichi chi era stato compromesso con il fascismo, anzi, l'amnistia di Togliatti nel 1946 promosse sostanzialmente una conciliazione che “*favorì anche forme di continuità tra lo Stato fascista e quello democratico*”, cfr. P. BAGNOLI, *Il fascismo nella storia d'Italia*, in *Fascismo. Quel che è stato, quel che rimane*, a cura di Gianfranco Pasquino, Treccani, Roma, 2022, p. 390.

CAPITOLO VI

DEMOCRAZIA ED ECOSISTEMA DIGITALE

ISABELLA DE VIVO*

Il potere d'opinione delle piattaforme-online: quale ruolo del “regulatory turn” europeo nell'oligopolio informativo digitale?

1. Introduzione

L'impatto transfrontaliero delle guerre dell'informazione sulla geopolitica globale ha reso evidente la necessità di affrontare la metamorfosi delle relazioni di potere tra gli attori sociali alla luce dei nuovi vincoli sistemici che danno forma all'architettura del capitalismo informativo di piattaforma¹. Il «*Big Data Capitalism*»² vede un ristretto oligopolio di società private, con base prevalentemente statunitense, sostenere e governare l'intero spazio comunicativo globale³, ridefinendo stabilmente le condizioni in cui operano i media tradizionali nelle società democratiche. Svolgendo un ruolo chiave non solo come fornitori di tecnologia infrastrutturale, ma anche come principali intermediari dell'informazione su scala globale, le piattaforme sono in grado di indirizzare e plasmare le modalità di esercizio del potere politico, sia esso pubblico o privato. Se il potere di opinione che i media esercitano è direttamente collegato alla fioritura o alla scomparsa delle democrazie, quello delle *digital platforms* si atteggia a potere sistemico: il potere cioè di creare dipendenze e influenzare stabilmente gli altri attori in una democrazia, cambiando in maniera strutturale l'equilibrio del mercato dei media, con un impatto permanente sulla sfera pubblica pluralistica⁴. La questione della tutela del pluralismo informativo nella società digitale è infatti in continua evoluzione e reca con sé nuove sfide: a differenza degli approcci tradizionali al pluralismo è necessaria una prospettiva dinamica ed interdisciplinare per sviluppare proposte normative adeguate ed analizzare quelle in atto, richiamando in primis l'attenzione della ricerca sulle sfide etiche che sottendono al funzionamento degli algoritmi di *data mining* alla base dell'ecosistema digitale. Si tratta, infatti, di prismi analitici per la comprensione delle modalità in cui l'ecosistema modifica le relazioni di potere: non c'è dubbio che l'analisi delle forme e delle strategie di diffusione algoritmica del discorso pubblico, sotto i nuovi vincoli sistemici, faccia luce sulla natura e sul tipo di responsabilità ascrivibili alle piattaforme, per l'adeguata tutela dei diritti individuali e dei valori pubblici nello spazio digitale. Partendo da un breve

* Sapienza Università di Roma.

¹ J. COHEN, *Between Truth and Power: the Legal Constructions of Informational Capitalism*, Oxford University Press, 2019.

² C. FUCHS, *Karl Marx in the Age of Big Data Capitalism. Digital Objects*, in D. CHANDLER, C. FUCHS (Eds.), *Digital Objects, Digital Subjects: Interdisciplinary Perspectives on Capitalism, Labour and Politics in the Age of Big Data*, University of Westminster Press, London, 2019.

³ J. M. BALKIN, *Free Speech is a Triangle*. *Columbia Law Review*, 118(7), 2018, pp.2011-2056.

⁴ N. HELBERGER, *The political power of platforms: How current attempts to regulate misinformation amplify opinion power*, «Digital Journalism», 8, n. 6, 2020, pp. 842-854.

inquadramento teorico delle caratteristiche salienti dell'attuale progetto europeo per la costruzione della "Sovranità Digitale", focus di questo saggio sarà l'analisi ravvicinata di alcune disposizioni chiave del Digital Services Act (DSA n.2065/2022), il regolamento che, per la prima volta, interviene nell'oligopolio informativo alla base della *platform economy*, dettando una disciplina coercitiva *ex ante*, direttamente esecutiva per piattaforme e Stati Membri. Un focus speciale sarà dedicato alle disposizioni inerenti i sistemi algoritmici di raccomandazione (RS) analizzandone pregi e limiti alla luce del loro potenziale impatto sull'apertura al pluralismo cognitivo della sfera pubblica digitale. I processi normativi, infatti, co-producono gli algoritmi che regolano: riconoscere questi ultimi come costrutti socio-tecnici⁵ è il primo passo per costruire una direzione analitica in grado di contribuire allo sviluppo di un quadro normativo integrato a livello sovranazionale, nonché di aprire spiragli per pensare ad una *media literacy* "antiegemonica". Come si argomenterà in conclusione, qualsiasi sia la tattica di *platform governance* adottata, la costruzione di una «alfabetizzazione mediatica critica»⁶, in grado di sfidare la normalizzazione del realismo informazionale di piattaforma, è una preconditione per garantire la resilienza e l'autonomia della sfera pubblica digitale.

2. Oltre il potere dell'opinione. Inquadramento giuridico delle piattaforme digitali

Il potere di opinione riconosciuto ai media, la capacità, dunque, di influenzare le istituzioni sociali e politiche, è la ragione principale per cui essi sono da sempre soggetti a un regime di responsabilità e trasparenza diverso da quello previsto per altre imprese operanti in altri settori privati.⁷ La responsabilità dei media può essere definita come quei «processi volontari o involontari attraverso i quali i media sono direttamente o indirettamente responsabili nei confronti della società per la qualità e/o le conseguenze della pubblicazione⁸». In quanto tale, fa parte della responsabilità interistituzionale, una dimensione che influenza la qualità della democrazia⁹. La regolamentazione prescrittiva della responsabilità dei media, ha dunque una lunga storia, tuttavia qualsiasi affermazione sui principi che dovrebbero informare le attuali politiche di governance delle piattaforme, solleva preliminarmente la complessa questione di cosa una società di media sia e se le piattaforme digitali possano essere considerate tali¹⁰. In virtù della loro natura anfibia, sono state, infatti, a lungo inquadrate come

⁵ Si veda: D. BEER, *The Social Power of Algorithms*, in *Information, Communication & Society*, vol. 20, no. 1, pp. 1-13, 2021. Per contributi italiani: M. AIROLDI, *Machine habitus: Toward a sociology of algorithms*. John Wiley & Sons, 2021.

⁶ T.P. NICHOLS, A. SMITH, S. BULFIN, A. STORNAIUOLO, *Critical literacy, digital platforms, and datafication*, in PANDYA JZ, MORA RA, ALFORD JH, GOLDEN NA, DE ROOCK RS, *The Handbook of Critical Literacies*, 1st ed. NY USA, Routledge, 2022, pp. 345-353

⁷ T. GARTON-ASH, *Free Speech. Ten Principles for a Connected World*, London, Atlantic Books 2016, p.89.

⁸ D. MCQUAIL, *McQuail's mass communication theory* (5th ed.), Sage, 2005, p.207.

⁹ L. MORLINO, *Changes for democracy: Actors, structures, processes*, Oxford University Press, 2012.

¹⁰ M.Z. VAN DRUNEN, *The post-editorial control era: how EU media law matches platforms' organisational control with cooperative responsibility*, *Journal of Media Law*, 12:2, 2020. 166-190.

intermediari neutrali, beneficiando fino ad oggi del cosiddetto regime del *safe harbour*, di cui all'E-Commerce Directive 2000/31, che prevede l'esenzione dalla responsabilità per i contenuti illegali o dannosi di terzi pubblicati per loro tramite. Pertanto, la prima questione che l'attuale revisione normativa si trova ad affrontare è la ridefinizione del significato di società di media ai fini di un utile inquadramento giuridico. Nel ridisegnare il loro regime di responsabilità, è necessario non solo svelare l'apparente neutralità della neo-intermediazione informativa operata dalle piattaforme, ma affrontare con strumenti idonei le conseguenze della pervasività con cui le piattaforme possono controllare, modellare e personalizzare algoritmicamente il flusso globale di informazioni, attraverso l'analisi predittiva basata su dati comportamentali¹¹. Al di là di là dell'esercizio esplicito del potere, la capacità di plasmare e dirigere il flusso di informazioni, così come il potere di amplificare o sminuire particolari voci può essere, infatti, conseguenza non solo di una progettazione consapevole, ma anche dei *biases* impliciti all'ordine algoritmico e al *deep learning* basato sulla quantificazione strutturata dell'esperienza umana.¹² La risultante «opinione pubblica algoritmica¹³» non potrà non essere influenzata dalle politiche di governance delle piattaforme. I recenti shock pubblici, come le conseguenze dello scandalo Analytica del 2018, hanno dato nuovo impulso al dibattito sul tipo e sulla natura degli interventi normativi volti a controbilanciare l'opacità delle “forme ibride di controllo”¹⁴ sui flussi informativi basate sulla personalizzazione algoritmica, alla luce del drammatico impatto sulle istituzioni democratiche. Tuttavia, scenari di emergenza, dalla crisi ‘pandemica’ dell'informazione al conflitto russo-ucraino, hanno indotto ad una risposta politica rapida volta ad arginare l'offerta di disinformazione nel breve termine con misure restrittive ex post, mentre le misure volte alla prevenzione nel lungo periodo sono rimaste relativamente deboli. In questo scenario, si inserisce l'attuale «Regulatory Turn¹⁵» europeo, che sta segnando il cambio di rotta epocale verso nuova e terza era di Internet, «l'internet regolamentato¹⁶». Il disegno adottato sembra suggerire una «terza via verso la *hard law*¹⁷» in tema di data standard, privacy e moderazione dei contenuti, ponendosi come necessaria alternativa alla dicotomia assiale che distingue il modello liberale statunitense – basato principalmente sull'autoregolamentazione

¹¹ M. HILDEBRANDT, *The Issue of Proxies and Choice Architectures. Why EU Law Matters for Recommender Systems*, Front Artif Intell, 5:789076, 2022; P.M. NAPOLI, *Social Media and the Public Interest: Media Regulation in the Disinformation Age*, New York, Columbia University Press, 2019.

¹² Sulle «data relations» si veda N. COULDRY, U.A. MEJIAS, *The costs of connection: How data is colonising human life and appropriating it for capitalism*, Stanford University Press, 2019.

¹³ M. AIROLDI, D. GAMBETTA, *On the myth of algorithmic neutrality*, in *The Lab's Quarterly*, vol. 20, no. 3, 2018, pp. 25-46.

¹⁴ J. COBBE, *Algorithmic Censorship by Social Platforms: Power and Resistance*, Philos. Technol. 34, 2021, pp.739-766.

¹⁵ SCHLESINGER, P. M. KRETSCHMER, *The changing shape of platform regulation*. Media@LSE, 2020, <https://blogs.lse.ac.uk/medialse>. C. BUSH, *The P2B Regulation (EU) 2019/1150: Towards a “Procedural Turn” in EU Platform Regulation*, in *Journal of European Consumer and Market Law*, 9(4), 2020, pp. 133-4.

¹⁶ L. FLORIDI, *The End of an Era: from Self-Regulation to Hard Law for the Digital Industry*. Philos. Technol. 34, 2021 pp. 619-622.

¹⁷ M. SANTANIELLO, *Sovranità digitale e diritti fondamentali: un modello europeo di Internet governance*, *Rivista italiana di informatica e diritto*, 4(1), 5-5, 2022.

dell'industria- dai modelli autoritari di Russia e Cina, le cui rivendicazioni hanno da sempre riguardato la governance dei protocolli critici di Internet che consentono l'accesso alle informazioni. Tuttavia, una premessa fondamentale di tale sovranità è quella di garantire le condizioni per pensare uno spazio che possa essere definito come una "sfera pubblica digitale europea", o meglio, una sfera pubblica transnazionale¹⁸. Anche se molte discussioni sulla comunicazione politica mediata se ne occupano trasversalmente, la possibilità di resilienza di una sfera pubblica autonoma è una precondizione legittimante la sovranità transnazionale, nonché parametro controfattuale per pensare a qualsiasi tattica di media governance: «i media, vecchi e nuovi, sono i mezzi principali che abbiamo per creare una sfera pubblica e per praticare l'autogoverno¹⁹». Adottando lo spazio metaforico di sfera pubblica quale griglia ermeneutica, si analizzeranno luci ed ombre del Digital Services Act, il regolamento europeo la cui entrata in vigore segna un passo cruciale nella realizzazione del progetto di sovranità digitale europea, con il passaggio dal modello dell'*Industry Self-Regulation* al modello della c.d. *Limited Government Regulation*.

3. La "terza fase" di Internet: il Digital Services Act

Il DSA introduce, per la prima volta nell'ecosistema digitale, una regolamentazione prescrittiva *ex ante* della circolazione dei contenuti informativi in cui il citato principio del *safe harbor*, (cfr. ECD 2000/31) trova emendamento: attraverso il riconoscimento della responsabilità giuridica delle piattaforme in relazione ai contenuti illeciti e dannosi diffuse per loro tramite, l'obiettivo è quello garantire uno spazio digitale transnazionale più sicuro, in cui i diritti fondamentali siano protetti²⁰. Nonostante il lodevole intento, ad un'analisi ravvicinata dell'articolato, emergono i limiti che questo incontra nel suo tentativo di controbilanciare il potere sistemico delle piattaforme infrastrutturali. Limiti che, come di seguito si argomenterà, sono il portato dell'applicazione del tradizionale modello di regolamentazione *top and down* applicato ad un ecosistema multidimensionale come quello del «*platformized internet*²¹». Per ragioni di brevità, oggetto dell'analisi che segue sono le disposizioni DSA che prevedono: 1. Poteri-doveri di rimozione di contenuti dannosi e/o illegali e altre misure restrittive. 2. L'implementazione della trasparenza dei c.d. «algoritmi di raccomandazione» come forma di *empowerment* dell'utente.

L'articolo 16 del DSA introduce – per la prima volta a livello paneuropeo – il cosiddetto meccanismo di *notice and takedown*, tipico del modello di *Limited Government Regulation*, già adottato dal NetzDG Tedesco nel 2017 e dalla legge

¹⁸P. SCHLESINGER, *After the post-public sphere. Media, Culture & Society*, 42 (7–8), 2020, pp.1545–1563.

¹⁹ T. GARTON-ASH, *Free Speech*. Cit. p.183.

²⁰ Un significativo passo, nella ridefinizione del quadro normativo di riferimento, è rappresentato dall'introduzione di diverse categorie di providers che permette di delineare un meccanismo scalare di responsabilità, proporzionato all'effettivo controllo esercitato sui contenuti e alla loro dimensione. Alle "piattaforme online di dimensioni molto grandi" (VLOPs) si applicano norme specifiche in ragione dei rischi sistemici associati alla diffusione di contenuti illegali su larga scala.

²¹ T. FLEW, 'The platformized internet: Issues for internet law and policy', *Journal of Internet Law*, 22:11, 2019, pp. 4–16.

organica francese 18/1201 del 2020 (*Loi Avia*). La disposizione sembra introdurre una sorta di responsabilità *in vigilando*, imponendo alle piattaforme il dovere giuridico di analizzare rapidamente e, se necessario, rimuovere i contenuti segnalati come illeciti. Il compito di definire l'area di illiceità dei contenuti è lasciato alle normative nazionali, con l'effetto, tuttavia, di segmentare le politiche di moderazione entro i confini legislativi dettati dagli Stati membri, nonostante l'intento chiaramente perseguito sia l'armonizzazione del panorama normativo europeo.²² Non è invece immediatamente chiaro se l'attenzione debba essere rivolta solo ai contenuti illegali o anche ai contenuti leciti, ma potenzialmente dannosi in quanto non conformi agli standard della community. Tuttavia, dalla lettura in combinato del successivo articolo 17, si può implicitamente dedurre che la rimozione possa legittimamente avvenire se adeguatamente motivata, anche in caso incompatibilità delle informazioni pubblicate con le clausole contrattuali, da cui l'estensione della fattispecie ad entrambe le tipologie di contenuti²³. Non può sfuggire il rischio che una simile soluzione reca con sé, quello di una «sanificazione²⁴» del discorso pubblico secondo la linea politico-editoriale delle piattaforme, il cui carattere vincolante sembra paradossalmente essere ratificato *ex lege*. A questo si aggiunge il potere-dovere, attribuito loro dal successivo art. 23 di sospendere gli utenti dai propri servizi in caso di abuso ripetuto. Le condizioni che integrano la fattispecie, già nota come «*deplatformization*²⁵», sono determinate dalle politiche delle piattaforme²⁶. In altri termini legittimando una prassi consolidata, ai gestori delle piattaforme è attribuito non solo il diritto-dovere di definire il perimetro di accettabilità del discorso pubblico, ma anche quello di decidere – sulla base delle proprie condizioni generali – quali utenti lasciare liberi di pubblicare e quali condannare all'ostracismo digitale, finendo altresì per nascondere la natura fondamentalmente politica della moderazione dei contenuti su larga scala eseguita dagli algoritmi²⁷. Con il contestuale declassamento, certamente contrario agli intenti, del ruolo dell'autorità pubblica alla posizione di *rules takers*, il timore è quello che si incoraggino forme di censura precauzionale da parte di autorità private che mancano di legittimazione democratica per effettuare questo tipo di screening legale. Non sembra in grado di controbilanciare questo effetto collaterale la disposizione dell'articolo 8, che, a tutela della libertà di espressione, chiarisce l'assenza di obblighi cautelari o di indagine proattiva per le piattaforme sul flusso di informazioni. Le piattaforme, restano infatti vincolate ad una finestra temporale molto breve per la rimozione dei contenuti, che di fatto impone loro di utilizzare un sistema di filtraggio algoritmico *ex ante* per evitare di incorrere in sanzioni. Un principio del *delete first think*

²³ In questo senso: A. TURILLAZZI, F. CASOLARI, M. TADDEO, M., L. FLORIDI, *The Digital Services Act: An Analysis of Its Ethical, Legal, and Social Implications*. SSRN Electronic Journal. 2022.

²⁴ J. COBBE, *Algorithmic Censorship by Social Platforms*, cit. p. 757.

²⁵ J. VAN DIJCK, T. DE WINKEL, M.T. SCHÄFER, *Deplatformization and the governance of the platform ecosystem*, *New Media & Society*, 0(0), 2021.

²⁶ Cfr. Art. 23, par.4. In merito si veda: I. BURI, J. VAN HOBOKEN, *The DSA supervision and enforcement architecture*, 2022 <https://dsa-observatory.eu/2022/06/24/t>

²⁷ *Ex multis*: R. GORWA, R. BINNS, C. KATZENBACH, *Algorithmic content moderation: Technical and political challenges in the automation of platform governance*, *Big Data & Society*, 2020 <https://doi.org/10.1177/2053951719897945>

later che sembra accelerare la spinta verso la moderazione automatica, che sebbene giustificata dall'urgenza di gestire l'enorme portata dei flussi informativi che fluisce dalle principali piattaforme²⁸, non può non rafforzare un sistema di controllo privatizzato le cui regole restano al di fuori del vaglio e democratico²⁹.

4. Una terza via? La responsabilità cooperativa

Come emerge da questa breve analisi, la fonte normativa non sempre è la risposta migliore o comunque non l'unica. Nel caso in esame, l'ampia discrezionalità alle piattaforme nella loro attività di monitoraggio del discorso pubblico resta impregiudicata. Tuttavia sarebbe impensabile, dettare standard universalmente validi e cogenti a livello normativo, per definire una volta per tutte ciò che semplicemente è "opportuno" e ciò che non lo è. La questione teorica alla base, nonostante gli sforzi definitivi del DSA, è tuttora da sciogliere. Fino a che punto si estendono le competenze dell'Unione e/o degli Stati membri nel caso di effetti sociali di contenuti non giornalistici/editoriali? Se la loro autorità si limita al concetto tradizionale di media, ciò esula dalle loro competenze culturali. Se si assume, invece, che il compito degli Stati membri sia quello di garantire il funzionamento della comunicazione pubblica in senso più ampio, la lotta alla disinformazione dannosa per la democrazia, da qualsiasi parte provenga, rientra nelle loro competenze. Ciò che tuttavia emerge, qualsiasi sia la risposta che voglia darsi al quesito, è che i tradizionali sistemi di controllo *top&down*, tipici della responsabilità editoriale, non sembrano essere la risposta più adatta. Un approccio cooperativo tanto nella governance, quanto nella ripartizione della responsabilità e del rischio potrebbe rappresentare una terza via in grado di arginare derive censorie. Un'applicazione di tale approccio potrebbe essere un modello di responsabilità distribuita, basato sulla libera scelta dell'utente di identificarsi ed in tal caso di assumersi la responsabilità legale dei propri contenuti, esentando in questo caso, le piattaforme da sanzioni legali e, quindi, dal potere-dovere di rimozione su contenuti "sensibili" ma non illeciti³⁰. Un modello di "responsabilità che potremmo definire "neo-editoriale", alternativo alla dicotomia editore- hosting-provider che, forse, meglio si adatta al nuovo ecosistema in cui il fruitore ed il produttore dell'informazione possono coincidere. La sfera pubblica neo-intermediata vede non soltanto le piattaforme giocare un ruolo chiave nel determinare l'*an* ed il *quomodo* dell'incontro tra domanda e offerta di contenuti, ma anche l'impegno attivo degli utenti sia nella produzione che nella diffusione degli stessi. Tuttavia, proprio per questa ragione, l'applicabilità di un tale modello, presuppone non solo la consapevolezza delle conseguenze della possibile nocività dei propri contenuti caricati

²⁸ Così: T. MEYER, C. HANOT, *How platforms are responding to the 'disinfodemic'*, 2020. Consultato Aprile 14, 2021 <https://www.disinfo.eu/>

²⁹ Si veda sul punto il parere dell'European Digital Rights (EDRi), *The EU's attempt to regulate Big Tech: What it brings and what is missing*, 2020 <https://edri.org/our-work/eu-attempt-to-regulate-big-tech/>. Dello stesso avviso: A. GAWER, E.N. SRNICEK, *Online platforms: Economic and societal effects, Study Panel for the Future of Science and Technology*, (EPRS) European Parliamentary Research Service, 2021, [Http://www.eprs.ep.parl.union.eu](http://www.eprs.ep.parl.union.eu)

³⁰ M. BOSSHARD, *La "censura privata" dei contenuti politici sui social network tra mito sociale e realtà giuridica*, 2020 www.fondazionehume.it

sul Web, ma anche contezza critica di come il proprio «surplus comportamentale³¹» sia in grado di alimentare gli algoritmi di personalizzazione, contribuendo a determinare indirettamente l'agenda setting e di conseguenza la propria percezione della realtà sociale.

5. I sistemi di raccomandazione e la moderazione implicita dei contenuti nel DSA

La moderazione esplicita, analizzata attraverso la lettura dell'articolo 16, non è infatti l'unica forma di moderazione che caratterizza la neo-intermediazione. L'altra è una forma implicita, basata su sistemi algoritmici di profilazione e personalizzazione, di cui i c.d. sistemi di raccomandazione (RS) rappresentano i più importanti motori. Per RS si intendono strumenti e tecniche software basati sui dati personali e metadati che forniscono suggerimenti e contenuti specifici per il singolo utente.³² In molti casi, gli RS si basano sulla comparabilità o sulla somiglianza dell'utente con altri costruendo e rafforzando categorie omogeneizzanti i cui confini sono stabiliti e noti solo ai gestori della piattaforma. La profonda conoscenza dell'utente permette altresì, attraverso tecniche cosiddette di «profilazione psicografica» (*hypernudging*³³) forme di manipolazione azionabili da una comunicazione mirata e settoriale. L'effetto è una segmentazione dei pubblici tale da rompere il controllo tradizionalmente esercitato dalla «sfera pubblica autonoma» che, secondo l'ideale habermasiano, è in grado di generare comunicativamente un potere critico delle istituzioni del centro, legittimandone al contempo il potere. Rendere esplicito il funzionamento invisibile degli RS è, dunque, il primo passo per garantire il riequilibrio dell'asimmetria informativa. Di questa necessità il legislatore europeo sembra aver preso atto. Pur disattendendo il parere del Garante Europeo per la protezione dei dati (EDPS³⁴) che suggeriva un divieto generale di profilazione nella pubblicità commerciale e politica, l'art.27 del DSA, introduce una disciplina specifica volta a implementare la trasparenza degli RS, incoraggiando le «VLOPs»³⁵ a rendere espliciti i parametri di profilazione utilizzati e a fornire eventualmente agli utenti una scelta tra più opzioni. Il provvedimento compie un passo fondamentale in materia di trasparenza, tuttavia, questa non è sufficiente senza una reale possibilità di azione e di scelta. Nulla è detto infatti, su quali debbano effettivamente essere le opzioni messe a disposizione, o su come queste possano essere in linea con i valori pubblici e i diritti fondamentali. Soprattutto, non è previsto l'obbligo per le piattaforme di consentire la scelta tra algoritmi di raccomandazione di terze parti «neutrali³⁶». È dunque prevedibile che gli

³¹ S. ZUBOFF, *The age of surveillance capitalism: The fight for a human future at the new frontier of power*, New York, Public Affairs, 2019.

³² R. RICCI, L. ROKACH, B. SHAPIRA, *Recommender systems: introduction and challenges. In Recommender systems handbook*, Springer, Boston, MA, 2015, pp. 1-34.

³³ K. YEUNG, «Hypernudge»: big data as a mode of regulation by design. *Inf. Commun. Soc.* 20 (1), 2018, pp.118-136.

³⁴ EDPS, Opinion 1/2021 «on the European Commission's proposal for a Digital Services Act» <https://edps.europa.eu>

³⁵ Vedi *supra*, nota 22.

³⁶ M. HILDEBRANDT, *The Issue of Proxies and Choice Architectures*, cit.

RS continueranno ad interpretare il sociale con gli stessi *biases* cognitivi (intenzionali o meno) delle piattaforme in cui operano. I rischi che ciò comporta per i diritti fondamentali e l'autonomia della sfera pubblica sono ormai noti. In assenza di vincoli, raccolta e monitoraggio pervasivo dei dati continueranno a essere il modello di business dell'oligopolio informativo di piattaforma. Così facendo, la normativa sembra mancare un requisito cruciale per pensare a tattiche democratiche di governance nell'ecosistema digitale: la restituzione della «privacy intellettuale»³⁷ di ciascun individuo, intesa come controllo del flusso di informazioni sia «in entrata» che «in uscita»³⁸. È questa, infatti, la preconditione per garantire la resilienza di quell'auto-sovranià cognitiva che sia in grado di sfidare i paradigmi percettivi “normalizzanti” imposti dal discorso politico dominante sia da parte delle aziende private che delle istituzioni governative.

6. Osservazioni conclusive

Come si è cercato di mettere in luce nel corso di questo contributo, in alcuni casi effetto paradossale dell'*enforcement* dell'intervento pubblico nell'ecosistema informativo on-line, può essere l'indiretta ratifica legislativa del potere d'opinione sistemico delle piattaforme e quindi del loro potere politico. Più in generale, si ritiene che il principale limite della *Limited Government Regulation* che ispira anche l'attuale struttura del DSA, sia la depoliticizzazione di problemi fondamentali, con la graduale normalizzazione di fenomeni strutturali quali l'oligopolio informativo e la *datafication* come nuovo paradigma della scienza e della società. Il concetto di «chiusura discorsiva»³⁹ mostra come particolari valori e (infra)strutture vengano naturalizzati e legittimati, con una marginalizzazione attiva, anche a livello immaginario, di alternative possibili. Pertanto, l'obiettivo principale per garantire l'efficacia di qualsiasi tattica di governance dovrebbe essere, innanzitutto, quello di trovare strumenti in grado di svelare le nuove forme di egemonia culturale di piattaforma, a sua volta in grado di alimentare l'attuale atmosfera pervasiva efficacemente definita «realismo di sorveglianza»⁴⁰. In questo processo, misure volte all'alfabetizzazione critica ai dati svolgono un ruolo cruciale, tanto per pensare a modelli di governance distribuita, di cui la responsabilità “neo-editoriale” qui discussa, può essere un'applicazione, tanto per la ri-politicizzazione dei presupposti ideologici alla base del capitalismo informativo.

³⁷ S. ESKENS, *The personal information sphere: An integral approach to privacy and related information and communication rights*. Assoc Inf Sci Technol. 2020; 71, pp.1116-1128.

³⁸ S. RODOTÀ, *The world in the net. What rights, what constraints*, Laterza, Roma-Bari, 2014, pp. 41-45

³⁹ L. DENCİK, *Surveillance realism and the politics of imagination: Is there no alternative?*, Krisis. Journal for Contemporary Philosophy, n.1.2018, <https://krisis.eu/>

⁴⁰ L. DENCİK, *Surveillance realism and the politics of imagination*, cit. 2018, p.35.

DARIO FIOCCO*

L'influenza dei big data sui processi democratici: la tutela del diritto alla privacy e del diritto alla protezione dei dati personali

1. Introduzione

L'impiego dei dati sta diventando sempre più pervasivo nella nostra società¹, e ciò acquisisce particolare rilievo quando quest'utilizzo coinvolge l'ambito elettorale. Il presente lavoro ha l'obiettivo di analizzare – in chiave pubblicistica – le dinamiche legate ai dati digitali e come queste possono potenzialmente incidere negativamente sul corretto svolgimento del processo democratico, nonché analizzare le principali misure di tutela della *privacy* e di protezione dei dati personali adottate nell'ambito europeo e nazionale.

L'enorme quantità di dati generati dalle nostre attività quotidiane ha dato vita a una nuova forma di analisi e gestione delle informazioni: i *big data*. Questi dati sono raccolti, elaborati e analizzati attraverso complessi algoritmi che consentono di individuare tendenze, modelli e comportamenti comuni tra gli utenti². L'utilizzo dei "dati su larga scala" è diventato particolarmente rilevante durante le campagne elettorali, dove le informazioni raccolte sui potenziali elettori possono essere utilizzate per orientare i messaggi e le proposte dei candidati in modo mirato. Le elezioni presidenziali degli Stati Uniti del 2008, 2012 e 2016 rappresentano degli esempi significativi: la raccolta massiva di informazioni personali degli utenti sui *social media*, unita all'analisi predittiva dei dati, ha permesso di sviluppare strategie di *marketing* politico altamente efficaci.

Tuttavia, l'uso dei *big data* in questo contesto solleva alcune preoccupazioni sulla tutela della *privacy* e sulle modalità di trattamento dei dati personali, nonché sulle potenziali ripercussioni concernenti i processi democratici. Il caso più noto è lo scandalo *Cambridge Analytica* che ha coinvolto la raccolta illegale di informazioni personali di milioni di utenti di *Facebook*, utilizzati per influenzare le elezioni presidenziali degli Usa del 2016. A differenza di quanto avviene negli Stati Uniti, dove il diritto alla *privacy* è considerato principalmente – come vedremo – un diritto del consumatore, in Europa e in Italia il diritto alla *privacy* e alla protezione dei dati

* Università degli Studi di Messina.

¹ Secondo l'ultima indagine conoscitiva condotta dall'Agcom sui *big data*, "la creazione di dati sta seguendo un processo esponenziale: nell'anno 2018 il volume totale di dati creati nel mondo è stato di 28 Zb, registrando un aumento di più di dieci volte rispetto al 2011; si prevede che entro il 2025 il volume complessivo dei dati arriverà fino a 163 Zb. Cit. Agcom, "Indagine conoscitiva sui *big data*", pp. 5 – 6, di cui alla delibera 458/19/CONS.

² V. MAYER-SCHÖNBERGER, K. CUKIER, *Big data: A revolution that will transform how we live, work, and think*, Boston, Houghton Mifflin Harcourt, 2013.

personali sono a tutti gli effetti dei diritti fondamentali dell'individuo, e ciò ha portato l'Ue alla creazione di normative più rigorose per la sicurezza dei dati personali.

In campo politico, l'uso dei *big data* ha sicuramente rivoluzionato le campagne elettorali, consentendo ai candidati di raggiungere in modo più efficace i propri elettori. Tuttavia, la raccolta e l'elaborazione dei dati personali solleva importanti preoccupazioni sulla *privacy* dei dati e sul corretto funzionamento dei sistemi democratici.

2. Origini del diritto alla *privacy* e del diritto alla protezione dei dati personali: profili comparativi tra Usa e Ue

Il diritto alla *privacy* e alla protezione dei dati personali sono oggi considerati diritti fondamentali in gran parte delle democrazie moderne. Tuttavia, il riconoscimento di tali diritti non è sempre stato così ovvio e immediato.

Il concetto di *privacy*, inteso come il diritto a essere lasciati soli e a proteggere la propria vita privata, ha radici che risalgono al XIX secolo. La teoria del "diritto alla *privacy*" viene elaborata per la prima volta da due giuristi americani di Boston, S. Warren e L. Brandeis, che nel 1890 pubblicano un saggio intitolato "*The Right to Privacy*" sulla *Harvard Law Review*³.

La protezione della *privacy* era strettamente legata alla tutela del domicilio e alla corrispondenza privata, tuttavia con lo sviluppo tecnologico delle strumentazioni di comunicazioni di massa – e, in seguito, con l'avvento della società digitale – il concetto di *privacy* si è ampliato fino a comprendere anche il diritto al controllo delle proprie informazioni personali.

Il riconoscimento del diritto alla *privacy* è stato il risultato di un processo lungo e complesso che ha visto la giurisprudenza svolgere un ruolo fondamentale⁴. Le decisioni dei giudici hanno sollecitato il dibattito dottrinale in materia di *privacy* e hanno portato alla piena affermazione del diritto, contribuendo alla sua tutela. Questo è stato il caso non solo degli Stati Uniti, dove la giurisprudenza ha un ruolo centrale nell'ordinamento giuridico, ma anche di ordinamenti giuridici di *civil law* come quello italiano. Grazie all'opera dei giudici, il legislatore è stato sollecitato a occuparsi delle tematiche relative alla protezione della sfera privata, garantendo così la "piena" tutela del diritto alla *privacy*.

Negli Stati Uniti, dopo la pubblicazione di "*The Right to Privacy*", l'approfondimento della dottrina sulla *privacy* fu molto scarsa richiedendo così un maggiore coinvolgimento dei giudici, che attraverso una serie di decisioni chiarirono alcuni principi dell'ordinamento giuridico americano e riuscirono a rintracciare il fondamento giuridico del diritto alla *privacy* attraverso un'interpretazione evolutiva

³ S. WARREN, L. BRANDEIS, *The right to privacy*, in *Harvard Law Review*, IV, 1890, p. 193. Il saggio dei due giuristi rappresenta una pietra miliare nella storia della *privacy*, in quanto è la prima monografia giuridica a riconoscere l'esistenza di un autonomo diritto alla *privacy*. Prima di allora, le esigenze di tutela della vita privata faticavano a trovare riconoscimento giuridico, e venivano spesso ricondotte all'interno dei logici di diversi diritti, quali il diritto alla reputazione e all'onore.

⁴ O. POLLICINO, *Judges, Privacy and Data Protection from a multilevel protection perspective*, in *Federalismi*, IV, 2022, pp. 808 – 832.

degli emendamenti del *Bill of Rights*⁵. Negli anni '70 venne emanato il *Privacy Act*⁶, che rappresenta ancora oggi un importante testo normativo di riferimento in materia di *privacy*. Tuttavia, la mancanza di una legislazione federale a vocazione generale ha portato a un sistema di tutela della *privacy* settoriale negli Stati Uniti. Le leggi Usa perseguono l'obiettivo di regolamentare il trattamento dei dati in ambiti specifici di attività economica, considerando i potenziali rischi per il cittadino solo in qualità di consumatore. Questo significa che negli Usa, diversamente da quanto avviene in Europa, la *privacy* non è elevata a diritto fondamentale dell'individuo, bensì "relegata" a diritto del consumatore, da equilibrare con le necessità delle imprese.⁷

Dopo gli attentati dell'11 settembre del 2001, gli Stati Uniti hanno approvato una serie di leggi d'emergenza per contrastare il terrorismo. Queste leggi, tuttavia, hanno avuto un impatto significativo sulla *privacy* e sui diritti civili dei cittadini americani. In seguito, il caso *Snowden* ha evidenziato ancor di più le fragilità esistenti: secondo un articolo pubblicato sulla rivista "*Harvard Law Review*" nel 2018, intitolato "*Mass Surveillance and Democracy: The Legal and Political Ramifications of the Snowden Revelations*", la sorveglianza di massa da parte del governo degli Stati Uniti ha avuto un impatto significativo sulla *privacy* e sulla libertà di espressione dei cittadini.⁸

Un altro aspetto che ha contribuito ad aumentare le preoccupazioni per la *privacy* negli Stati Uniti, e nel mondo, è il caso *Cambridge Analytica*. Secondo un rapporto della *Federal Trade Commission* (Ftc), la società ha violato la *privacy* di milioni di utenti di *Facebook* raccogliendo informazioni personali senza il loro consenso⁹. L'incidente ha sollevato interrogativi sulle modalità con cui le grandi società raccolgono e utilizzano i dati personali degli utenti e ha spinto molti a chiedere una maggiore tutela della riservatezza.

Questi episodi hanno portato a un dibattito pubblico sulla necessità di riformare il sistema di sorveglianza e di protezione dei dati personali negli Usa. Attualmente, la difficile sfida consiste nell'ottenere un equilibrio tra due esigenze contrastanti: da una parte, la necessità di garantire l'ordine pubblico e la sicurezza nazionale; dall'altra, la necessità di proteggere la *privacy*, che si concretizza principalmente nella tutela dei dati personali. Se per molto tempo il modello di regolamentazione della *privacy* degli Stati Uniti è stato un punto di riferimento giuridico per tutti i paesi, sia europei che extraeuropei, ora sembra essere in contraddizione con quanto di meglio ha saputo

⁵ A. BALDASSARRE, *Privacy e Costituzione. L'esperienza statunitense*, Roma, Bulzoni, 1974.

⁶ La legge fu emanata dal Congresso nel 1974 in seguito allo scandalo noto come Watergate, il quale causò le dimissioni del presidente Nixon. Il suo obiettivo principale era quello di evitare che le agenzie e gli enti pubblici potessero abusare delle informazioni personali dei cittadini. La legge regola la raccolta, la classificazione e l'uso delle informazioni riguardanti l'attività del governo federale, dei dipartimenti, delle forze armate, delle agenzie, delle società controllate dal governo e delle società in mano pubblica. L'ambito di applicazione è tuttavia molto circoscritto. Per approfondire si veda *Overview of the Privacy Act of 1974*, United States Department of Justice, 2020.

⁷ Si consideri, infatti, che è la *Federal Trade Commission* – agenzia deputata alla tutela dei consumatori negli Stati Uniti – il soggetto competente a vigilare sull'aderenza dei comportamenti delle aziende a quanto esse dichiarano nelle proprie *privacy policy* e sul rispetto delle normative statali sulla *privacy*.

⁸ D. COLE, "*Mass Surveillance and Democracy: The Legal and Political Ramifications of the Snowden Revelations*.", in *Harvard Law Review*, CXXXI, 2018, pp. 431-474.

⁹ *Federal Trade Commission*. "*FTC Releases Report on Privacy Practices of Facebook; Imposes Historic \$5 Billion Penalty*." FTC.gov, 24 Jul. 2019.

offrire, in particolare all'Europa, che attualmente permette una tutela della *privacy* più completa ed efficace¹⁰.

Sul piano europeo, è ben noto che l'Ue è stata originariamente creata con l'obiettivo di istituire un mercato unico basato sulla libera circolazione di beni, persone, servizi e capitali. Inizialmente, il sistema giuridico comunitario era incentrato sull'integrazione economica e non prevedeva disposizioni specifiche riguardanti i diritti e, di conseguenza, neanche il diritto alla *privacy*. Questo vuoto normativo è stato colmato sin dagli anni '70 dalla Corte europea di giustizia che, basandosi sulle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri e sui principi sanciti nella Cedu, ha riconosciuto la tutela dei diritti umani come parte integrante dell'ordinamento comunitario.

Prima dell'adozione di testi normativi che prevedevano puntualmente il riconoscimento dei diritti umani e la disciplina specifica della *privacy*, l'Europa aveva già provveduto a tutelare concretamente i principi fondamentali della persona soprattutto attraverso la giurisprudenza¹¹.

La consacrazione formale dei diritti umani all'interno dei testi normativi comunitari è stata possibile soprattutto grazie alla nascita dell'Unione europea nel 1993 attraverso il Trattato di Maastricht. L'Ue, dopo aver sviluppato il principio del rispetto dei diritti fondamentali attraverso la giurisprudenza della Corte e averlo consacrato nell'articolo 6 del Trattato sull'Unione europea (Tue), si è finalmente dotata di uno strumento autonomo per la tutela di quei diritti, adottando nel 2000 la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Carta di Nizza), che rappresenta un punto di riferimento essenziale per la protezione del diritto alla *privacy* in Europa.

L'inizio del complesso percorso verso la protezione dei dati personali è individuabile nella Direttiva 95/46/Ce che ha creato un vero e proprio modello europeo, dando luogo a importanti principi in materia di trattamento dei dati personali. Questa direttiva, conosciuta anche come "Direttiva madre" o "*Data Protection Directive*", ha fornito una disciplina per la protezione dei dati personali delle persone fisiche e per la libera circolazione di tali dati.

Tra le altre normative che hanno svolto un ruolo significativo in materia troviamo, inoltre, la direttiva 2002/58/Ce relativa alla *privacy* elettronica, modificata nel 2009, il regolamento (Ce) n. 45/2001 sul trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, e, nell'ambito dell'ex terzo pilastro, la decisione quadro del Consiglio del novembre 2008 sulla protezione dei dati personali trattati nell'ambito della polizia e della giustizia penale.

In un contesto di imperante crescita della vita digitale, la *cybersecurity* e la *data protection* svolgono un ruolo cruciale per la tutela delle libertà e della democrazia. Con questa consapevolezza è stato approvato nel 2016 il Regolamento generale sulla protezione dei dati (Gdpr), sostituendo la direttiva del 1995. Il Gdpr ha introdotto norme più rigorose per il trattamento dei dati personali, inclusi obblighi più ferrei di informazione e consenso, e ha fornito ai soggetti interessati maggiori diritti sulla gestione dei propri dati personali.

¹⁰ L. MIGLIETTI, *Profili storico-comparativi del diritto alla privacy*, *Diritti comparati*, 4 dicembre 2012.

¹¹ F. NICOLA, O. POLLICINO, *The Balkanization of Data Privacy Regulation*, *West Virginia Law Review*, CXXIII, 2020.

Nel contesto nazionale, il diritto alla *privacy* è stato riconosciuto a livello costituzionale nel 1971, con la modifica dell'art. 15 della Costituzione che prevedeva il divieto di intrusioni arbitrarie nella vita privata dei cittadini. Successivamente, la legge sulla *privacy* del 1996¹² ha regolamentato il trattamento dei dati personali e il loro utilizzo da parte di terzi, imponendo restrizioni e sanzioni per violazioni della *privacy*.

Il punto di riferimento centrale in materia di protezione dei dati personali prima dell'entrata in vigore del Regolamento UE 2016/679 era il Codice in materia di dati personali, emanato attraverso il d.lgs. del 30 giugno 2003, n. 196¹³. Tale codice ha avuto lo scopo di razionalizzare, semplificare e coordinare tutte le precedenti disposizioni relative alla protezione dei dati personali in un "Testo unico".

L'entrata in vigore del "Codice *Privacy*" nel 2004 ha rappresentato un passo fondamentale per la tutela dei diritti della persona in Italia e ha concluso il processo di recepimento delle direttive europee in materia (95/46/Ce e 2002/58/Ce). Con la riunione di tutte le normative in un unico testo, il Codice ha completato un complesso percorso di razionalizzazione della disciplina che si era stratificata nel tempo a seguito di numerosi interventi modificativi e integrativi.

Come risaputo, l'adozione del regolamento europeo n. 2016/679 ha portato all'abrogazione di significative porzioni del Codice della *Privacy* del 2003, il quale è attualmente in vigore solo in parte, in conformità con il d.lgs. n. 101/2018. Tale nuova normativa ha introdotto una disciplina più aggiornata e coerente con le esigenze del contesto attuale, al fine di garantire una maggiore protezione dei dati personali dei cittadini dell'Ue.

3. La sicurezza dei dati personali nell'era della propaganda politica online: misure europee e nazionali

Le piattaforme digitali hanno la capacità, come abbiamo avuto modo di accennare, di acquisire con facilità una grande quantità di informazioni personali relative ai propri utenti, le quali possono essere utilizzate da attori politici (ma non solo) in contesti elettorali. Ciò consente di individuare e prevedere le tendenze dell'opinione pubblica, persuadere i cittadini a compiere determinate scelte e inviare messaggi politici personalizzati. Tuttavia, spesso queste modalità di utilizzo dei dati personali prescindono dalla reale consapevolezza degli utenti riguardo al trattamento dei propri dati. Tale problematica è stata oggetto di attenzione da parte delle Autorità preposte alla protezione dei dati personali a livello sia europeo sia nazionale.

L'introduzione del regolamento Ue n. 2016/679 ha posto una particolare enfasi sulla necessità di proteggere i dati personali che potrebbero rivelare le opinioni politiche individuali. Tali dati rientrano in una categoria speciale di informazioni identificate dall'art. 9 del regolamento che richiede una protezione particolare in quanto il loro trattamento potrebbe portare a violazioni dei diritti e delle libertà fondamentali. Ad esempio, l'utilizzo non autorizzato di questi dati potrebbe rappresentare una minaccia alla libertà di voto e alla possibilità di esprimere le proprie opinioni politiche senza

¹² L. n. 675/96.

¹³ Il d.lgs. 196/2003 ha abrogato la precedente l. n. 675/96.

interferenze indebite, configurandosi in tal modo come una breccia al corretto funzionamento dell'ordinamento democratico.

L'art. 9 del regolamento europeo richiede che il trattamento di dati personali che rivelano le opinioni politiche individuali, sia basato su un consenso esplicito e specifico dell'individuo interessato, a meno che non siano presenti altre condizioni specifiche che lo consentano¹⁴. Inoltre, l'art. 22 vieta l'assoggettamento delle persone a decisioni basate esclusivamente sul trattamento automatizzato dei dati identificati dall'art. 9. Ciò diventa particolarmente problematico quando i trattamenti presuppongono l'elaborazione dei dati secondari di informazioni fornite originariamente dall'interessato attraverso processi deduttivi automatizzati¹⁵.

Le elezioni moderne si basano sempre di più sull'utilizzo di grandi quantità di dati per influenzare l'opinione pubblica e il voto. Il rischio in questo caso è che l'ambiente digitale, attraverso l'uso di intelligenza artificiale, algoritmi di *machine learning* e *social media bots*, possa manipolare e distorcere le informazioni, permettendo al messaggio politico di cambiare e adattarsi in base alle preferenze degli utenti. A differenza dei mezzi di comunicazione tradizionali, i cui criteri editoriali sono chiaramente visibili al pubblico, gli intermediari digitali possono orientare l'opinione pubblica a favore o contro specifici soggetti o messaggi politici, senza lasciare traccia di tale scelta se non attraverso l'utilizzo degli algoritmi. Tuttavia, è essenziale garantire la trasparenza dei messaggi politici per assicurare l'autenticità dei processi elettorali, permettendo agli elettori di fare scelte consapevoli¹⁶.

Un aspetto di rilievo riguarda l'evidenza che il Garante europeo ha fatto circa l'importanza delle norme sulla protezione dei dati personali applicabili anche alle società di data *analytics* situate al di fuori dell'Ue, se i dati si riferiscono ai cittadini dell'Ue o alle persone giuridiche stabilite nell'Ue, e ciò vale anche se le società estere hanno filiali o succursali nei territori dell'Unione.

Il regolamento Ue n. 2019/493 del 25 marzo 2019, relativo alle violazioni delle norme in materia di protezione dei dati personali nel contesto delle elezioni del Parlamento europeo, è stato emanato proprio per fornire una risposta alla vicenda di *Cambridge Analytica* precedentemente menzionata. Questo regolamento rappresenta l'unico atto normativo vincolante adottato finora dall'Unione europea in materia di comunicazione politica che è direttamente collegato al Caso. Esso stabilisce il divieto per partiti politici europei e per le fondazioni politiche europee di influenzare deliberatamente o tentare di influenzare l'esito delle elezioni del Parlamento europeo

¹⁴ Il trattamento delle categorie particolari di dati è permesso in tutta una serie di circostanze, come ad esempio nel caso di adempimento agli obblighi e ai diritti specifici del titolare del trattamento o dell'interessato in materia di diritto del lavoro, sicurezza sociale e protezione sociale. Per la lista completa delle ipotesi si veda l'art. 9 del Reg 2016/679.

¹⁵ Il Garante europeo per la protezione dei dati personali ha pubblicato un documento intitolato "*Opinion on online manipulation and personal data*" (n. 3 del 19 marzo 2018), in cui descrive in dettaglio come i dati personali disponibili online (noti come "*digital breadcrumbs*", ovvero le tracce digitali lasciate da ogni utente in rete ogni volta che utilizza dispositivi connessi a Internet e servizi *online*) vengono spesso raccolti senza il consenso e la consapevolezza dei soggetti interessati e successivamente trattati per segmentare e profilare accuratamente i gruppi di utenti in base alle loro caratteristiche.

¹⁶ M. R. ALLEGRI, *Oltre la par condicio. Comunicazione politico-elettorale nei social media fra diritto e autodisciplina*, Milano, Franco Angeli, 2020, pp. 159 – 162.

attraverso violazioni delle norme applicabili in materia di protezione dei dati personali¹⁷.

Sul piano nazionale, invece, il Garante per la protezione dei dati personali aveva già adottato nel 2014 un provvedimento che delineava un quadro organico di regole che partiti, movimenti e altri soggetti politici erano tenuti a seguire per quanto riguarda il trattamento dei dati personali. Questo provvedimento includeva misure specifiche per garantire la trasparenza e il consenso informato degli elettori riguardo all'uso dei loro dati personali, nonché assicurazioni circa la sicurezza dei dati stessi durante la raccolta, l'elaborazione e la conservazione.¹⁸ Inoltre, in previsione delle elezioni europee del 2019 e alla luce del nuovo quadro normativo introdotto dal regolamento europeo n. 2016/679 sulla protezione dei dati personali, il Garante nazionale ha emesso un nuovo provvedimento ad aprile 2019 che ha parzialmente aggiornato e integrato quello del 2014, concentrandosi maggiormente sulla circolazione dei dati *online*, in particolare attraverso i *social network*.

4. Conclusioni

Nonostante i progressi in materia di protezione della *privacy* e dei dati personali, permangono crescenti preoccupazioni circa il loro trattamento da parte delle grandi aziende tecnologiche e dei governi. L'utilizzo di tecniche di profilazione, la raccolta di grandi quantità di dati senza il consenso degli utenti e l'uso di algoritmi di intelligenza artificiale stanno sollevando interrogativi sulla tutela della *privacy* e sui limiti delle normative attuali.

In questo contesto, è importante riflettere sulla possibile evoluzione del trattamento dei dati personali e sulle ripercussioni che potrebbe avere sui sistemi democratici. L'uso improprio dei dati potrebbe portare a discriminazioni e violazioni dei diritti umani, minacciando la libertà e l'uguaglianza dei cittadini. Per questo motivo, è necessario trovare un equilibrio tra l'utilità dell'utilizzo dei dati e la tutela della *privacy*, cercando di approfondire le possibili evoluzioni del trattamento dei dati e le loro ripercussioni sui sistemi democratici.

A tal proposito, sarà interessante valutare l'impatto del *Digital Service Act*¹⁹, entrato in vigore il 16 novembre 2022 e direttamente applicabile sui territori dell'Ue a partire dal 1° gennaio 2024. Questo regolamento – che ha lo scopo di disciplinare il settore digitale e promuovere un ambiente *online* sicuro e affidabile per tutti gli utenti – si concentra su diverse aree tematiche, tra cui il trattamento dei dati personali. Per quanto riguarda la propaganda politica, il Dsa prevede che le piattaforme *online* debbano fornire informazioni chiare e trasparenti sugli annunci politici che vengono mostrati agli utenti. In particolare, dovranno essere forniti dettagli sulle fonti di

¹⁷ Qualsiasi violazione a tale divieto deve essere accertata dall'Autorità per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee, dopo avere acquisito il parere di un comitato di personalità indipendenti, anch'esso istituito dallo stesso regolamento. Inoltre, le violazioni devono essere sanzionate in modo efficace, proporzionato e dissuasivo, come previsto dal regolamento n. 1141/2014.

¹⁸ *Provvedimento in materia di trattamento di dati presso i partiti politici e di esonero dall'informativa per fini di propaganda elettorale*, n. 107 del 6 marzo 2014.

¹⁹ Reg. UE 2022/2065.

finanziamento degli annunci e sulle categorie di utenti a cui vengono mostrati. Inoltre, il Dsa prevede che le piattaforme debbano impedire la diffusione di contenuti falsi o fuorvianti, compresi quelli utilizzati per influenzare le elezioni. Non da ultimo, la normativa introduce forme di responsabilità per piattaforme che non ottemperino ad una effettiva ed efficace moderazione dei contenuti in accordo con quanto disposto dal Dsa.

In conclusione, la protezione della *privacy* e dei dati personali rappresenta un'importante questione di democrazia e diritti umani, che richiede una riflessione critica e un'azione concreta da parte delle autorità pubbliche, delle aziende e dei cittadini stessi. Solo attraverso un equilibrio tra l'uso dei dati e la tutela della *privacy* sarà possibile preservare i diritti fondamentali e garantire la libertà e l'uguaglianza dei cittadini.

LUDOVICA SPOSINI^{1*}

La Democrazia nell’Era delle Piattaforme Digitali tra Profilazione e Personalizzazione dei contenuti. Il Paradosso dell’Inconsapevolezza

1. Introduzione

L’avvento del Web e delle piattaforme digitali ha sconvolto l’intero sistema economico e sociale contribuendo alla nascita di comunità online che possono comunicare tra loro, condividere contenuti e vendere o acquistare beni o servizi.

I fornitori dei servizi di intermediazione hanno così assunto sempre più importanza all’interno della vita politica, sociale ed economica assumendo il ruolo di veri e propri *gatekeepers* che governano gli utenti che fanno parte della propria comunità digitale. Essi stabiliscono le condizioni e le regole per entrare e rimanere al suo interno, dirimono le eventuali controversie che possono sorgere e controllano i contenuti e i comportamenti degli utenti.

Grazie alle nuove tecnologie è stato possibile abbattere le barriere fisiche e temporali che limitavano entro certi confini la diffusione delle informazioni e delle opinioni, consentendo a chiunque di poter interagire in pochissimo tempo e senza sopportare eccessivi costi.

Tuttavia, le grandi piattaforme non si limitano semplicemente ad essere meri intermediari, ma raccolgono enormi quantità di dati, da un lato, forniti dagli utenti tramite il consenso e, dall’altro lato, che derivano dal tracciamento che gli algoritmi fanno dell’attività online degli utilizzatori che navigano sulla piattaforma. Si parla, non a caso, di *data economy* proprio per indicare la capacità delle piattaforme online di influenzare e condizionare gli utenti attraverso un’attività di profilazione e di pubblicità mirata particolarmente intensa ed efficace perché costruita appositamente sui bisogni, desideri e paure dei consumatori.

Il fondamento di questo nuovo «capitalismo di sorveglianza»² è, allora, il comportamento umano quale fonte inesauribile di dati grazie ai quali le grandi piattaforme aumentano esponenzialmente i propri guadagni così che «non è solo una questione di privacy e di accumulazione di conoscenza sulle persone e sui loro comportamenti. Nelle sue declinazioni più avanzate, questo modello non si limita a predire i comportamenti individuali ma, più radicalmente e pericolosamente, a influenzarli»³.

Il concetto di autodeterminazione individuale affronta ad oggi una profonda crisi proprio perché le piattaforme, manipolando i dati, spingono gli utenti ad adottare scelte che, perciò, non possono dirsi del tutto consapevoli.

¹ * Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa.

² S. ZUBOFF, *The Age of Surveillance Capitalism. The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, Profile Books Ltd, 2019.

³ A. QUARTA-G. Smorto, *Diritto privato dei mercati digitali*, Mondadori, 2020, p. 174-175.

Il presente contributo mira allora a fornire una breve descrizione delle caratteristiche della nuova *platform economy* per analizzare l'impatto che essa ha avuto sull'autonomia decisionale e sulla libertà di pensiero quali fondamenti del concetto stesso di democrazia. In particolare, si concentrerà l'attenzione sui fenomeni della profilazione e della pubblicità mirata per far emergere come essi finiscano per plasmare la mente degli utenti intaccando il principio fondamentale della dignità umana.

Infine, si cercherà di svolgere alcune considerazioni finali utili, forse, a rendere più consapevoli dei pericoli che si nascondono dietro all'utilizzo degli algoritmi in particolar modo per i diritti fondamentali umani e per il concetto stesso di democrazia.

2. Le caratteristiche dell'ecosistema digitale e il governo delle piattaforme

La *platform economy* è un nuovo modello economico che presenta delle caratteristiche tanto peculiari da aver spinto l'Unione Europea ad intervenire costantemente per regolamentarla e limitare il crescente potere delle grandi aziende private⁴, prendendo atto che «il controllo sulla formazione di poteri nei mercati digitali non può essere esercitato secondo le coordinate tradizionali»⁵.

La maggior parte degli attuali mercati digitali presenta una struttura naturalmente anticompetitiva e tendente al monopolio e questo a causa fondamentalmente della presenza di «esternalità di rete» e di «economie di scala»⁶.

Con la prima espressione si fa riferimento al fatto che nel mercato digitale l'utilità di un certo servizio di intermediazione dipende dal numero di altri soggetti che lo utilizzano come succede, ad esempio, sui social network: qui, infatti, l'utente sarà spinto ad iscriversi solamente laddove vi sia un grande numero di membri. Tuttavia, per alcune piattaforme (in particolare i marketplace come Amazon) quelle che si realizzano sono piuttosto delle «esternalità di rete incrociate», per cui l'interesse dell'utente non aumenta in base alla quantità di altri iscritti, ma in virtù della crescita di coloro che operano sull'altro versante della piattaforma: all'aumentare del numero di venditori che si avvalgono dei servizi di Amazon cresceranno rispettivamente anche i potenziali acquirenti⁷.

⁴ Per un approfondimento sulle caratteristiche della *platform economy*, T. SEPPÄLÄ-M. HALÉN-J. JUHANKO-H. KORHONEN-J. MATTILA-P. PARVIAINEN-J. TALVITIE-H. AILISTO-K. M. HYYTINEN-J. KÄÄRIÄINEN, *The Platform-History, Characteristics, and the Definition*, «The Research Institute of the Finnish Economy», 2015; B. WANG- X. LI, *Big data platform economy and market competition: a preliminary construction of plan-oriented market economy system in the Information Era*, «World Review of Political Economy», 8 (2), 2017, pp. 138-161.

⁵ A. QUARTA-G. Smorto, *Diritto privato dei mercati digitali*, cit., p. 147.

⁶ L. M. KAHN, *Amazon's Antitrust Paradox*, 126, «Yale Law Journal», 710, 2017; G. SMORTO, *La tutela del contraente debole nella platform economy*, «Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali», 2018, pp. 423-443; E. PEDEMONTE, *Piattaforme digitali: la dittatura vorace che piace*, «DigiCult-Scientific Journal on Digital Cultures», 2(3), 2017, pp. 9-14; J. E. COHEN, *Law for the platform economy*, «UCDL Rev.», 51, 133, 2017; M. KENNEY-J. ZYSMAN, *Choosing a future in the platform economy: the implications and consequences of digital platforms*, «Kauffman Foundation New Entrepreneurial Growth Conference», 18, 2015, pp. 1689-1699.

⁷ Si deve segnalare che le piattaforme digitali sono c.d. «mercati bilaterali». Sul punto, cfr. L. AMMANATI, *Verso un diritto delle piattaforme digitali?*, «Federalismi», 17(7), 2019, pp. 1-18.

Le esternalità di rete favoriscono allora la concentrazione perché rendono gli utenti dipendenti dalla piattaforma attraverso la costruzione di un intero sistema integrato chiuso dove hanno a disposizione tutti i servizi e i prodotti di cui hanno bisogno. Questa strategia aumenta i costi di uscita verso un'altra piattaforma e produce così un effetto di «lock-in» che a sua volta rafforza la posizione dominante della piattaforma stessa sul mercato.

L'ulteriore elemento che favorisce questo «capitalismo delle piattaforme»⁸ è la presenza di rendimenti di scala dovuti, in particolar modo, alla loro capacità di raccogliere ed elaborare un'infinità quantità di dati, sia quelli consapevolmente forniti dagli utenti sia quelli ricavati dal tracciamento della loro attività online.

Si tratta di relazioni chiaramente squilibrate a favore degli agenti digitali sotto diversi profili. Innanzitutto, vi è un'evidente asimmetria informativa perché, se è vero che gli utenti possono adesso accedere più facilmente e rapidamente a diverse fonti informative, l'utilizzo massivo da parte delle piattaforme di algoritmi particolarmente sofisticati – il cui funzionamento non è peraltro neppure chiaro⁹ – consente loro di profilarli in modo da studiarne, grazie al deep learning, le abitudini e i comportamenti.

Su tale profilo il legislatore comunitario ha tentato di intervenire in diverse occasioni, imponendo ogni volta agli intermediari ingenti obblighi informativi che, però, non appaiono essere realmente efficaci a garantire la salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui e, in particolare, della loro autodeterminazione. Questo perché, com'è stato abbondantemente dimostrato dalle scienze cognitive a partire dagli anni Settanta del secolo scorso, gli esseri umani non sono soggetti perfettamente razionali che puntano sempre alla massimizzazione del proprio profitto. Al contrario, hanno una «razionalità limitata»¹⁰ e, per questo, se inondati di documentazione informativa (magari anche particolarmente tecnica) non riusciranno in ogni caso a comprenderla (e neppure a leggerla) tutta.

La debolezza degli utenti, sia consumatori che professionisti, non deriva però esclusivamente da un deficit informativo, ma trae origine anche da una dipendenza che si connota per essere sia economica che tecnologica. Questa subordinazione diviene quasi esistenziale perché, da un lato, gli utenti finali trovano nelle piattaforme i servizi e i prodotti di cui hanno bisogno nonché le proprie fonti informative; dall'altro lato, gli utenti commerciali difficilmente potranno sopravvivere senza i servizi forniti da piattaforme come Amazon. Tale ultima considerazione è tanto vera che il posizionamento dei prodotti nella pagina dei risultati è una questione che lo stesso legislatore comunitario riconosce essere di vitale importanza¹¹, tanto da imporre agli

⁸ N. SRNICEK, *Platform Capitalism*, Polity Press, 2016.

⁹ Regolamento (UE) 1150/2019 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 che promuove equità e trasparenza per gli utenti commerciali dei servizi di intermediazione online, L 186/57, secondo il quale i fornitori dei servizi di intermediazione sono obbligati solamente a fornire una spiegazione «generale» del funzionamento dell'algoritmo. È evidente, qui, il tentativo di bilanciare il principio di trasparenza con i diritti di proprietà intellettuale delle piattaforme.

¹⁰ La teoria è stata elaborata da Herbert Simon. Tra le sue opere, si vedano H. SIMON, *Rational Decision Making in Business Organizations*, in «American Economic Review», 69 (4), 1979, pp. 493 ss.; ID., *A Behavioural Model of Rational Choice*, in «The Quarterly Journal of Economics», 69 (1), 1995, pp. 99 ss.

¹¹ Così il Considerando n. 24 del Regolamento (UE) 1150/2019: «Il posizionamento dei beni e dei servizi

intermediari di stabilire già nei propri termini e condizioni contrattuali i principali parametri e di specificare l'importanza che questi hanno nella determinazione del posizionamento¹².

Sia che si guardi il rapporto con le piattaforme dal punto di vista dei consumatori ovvero dal lato degli utenti commerciali, si tratta comunque di relazioni asimmetriche che vertono su un contratto unilateralmente predisposto dall'intermediario digitale che, così, è capace di predisporre, senza possibilità di contrattazione, le condizioni alle quali gli utenti devono sottostare se vogliono far parte della comunità. Non solo, ma tramite l'adesione ai termini di utilizzo si delega alla piattaforma anche la risoluzione delle eventuali controversie sorte durante l'esecuzione del negozio. Spetta, infatti, all'intermediario la predisposizione di strumenti di giustizia alternativi come i sistemi interni di gestione dei reclami o la mediazione, che assume connotati diversi a seconda che sia attivata all'interno di una relazione P2B ovvero B2C¹³.

Da tutte queste considerazioni risulta chiaramente come questi giganti digitali svolgano ormai le funzioni che tradizionalmente erano proprie dello Stato perché sono loro che impongono le regole a cui gli utenti devono conformarsi e ne controllano altresì il rispetto; escludono coloro che ritengono non conformi alle «leggi» della comunità digitale e, infine, amministrano la giustizia online predisponendo dei sistemi alternativi per la risoluzione delle controversie delle quali poi ne decidono poi l'esito. Non senza velata ironia è stato osservato che «le piattaforme digitali realizzano (almeno in parte) l'utopia socialista realizzando una gigantesca economia pianificata a livello centrale. Cos'altro sono Facebook, Twitter e Google se non economie centralizzate che servono miliardi di persone? Il problema è che il “central planner” non è più lo Stato sovietico, ma un algoritmo gestito da aziende private»¹⁴.

3. Democrazia tra profilazione e personalizzazione dei contenuti. Un nuovo modo di plasmare (inconsapevolmente) l'opinione pubblica

La creazione di un sistema chiuso e il tracciamento delle preferenze e delle abitudini di navigazione degli utenti grazie all'IA pone seri pericoli per i diritti fondamentali e, in particolar modo, per il concetto stesso di democrazia.

La diffusione delle piattaforme digitali ha sicuramente favorito il pluralismo informativo consentendo l'accesso a un numero vastissimo di conoscenze che risultano

da parte del fornitore dei servizi di intermediazione online ha un impatto importante sulla scelta del consumatore e, di conseguenza, sul successo commerciale degli utenti commerciali che offrono tali beni e servizi ai consumatori».

¹² Art. 5, co. 1, Regolamento (UE) 1150/2019.

¹³ La disciplina della mediazione nel contesto di un rapporto «*platform-to-business*» è costituita dal Regolamento (UE) 1150/2019 mentre quella esperibile dai consumatori nei confronti dei professionisti è rinvenibile nel Regolamento (UE) 524/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 relativo alla risoluzione delle controversie online dei consumatori e che modifica il regolamento (CE) 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE (regolamento sull'ODR per i consumatori). Per un approfondimento, si veda P. CORTÉS, *Online dispute resolution for consumers in the European Union*, Taylor & Francis, 2010; K. MANIA, *Online dispute resolution; The future of justice*, «International Comparative Jurisprudence», 1 (1), 2015, pp. 76-86.

¹⁴ E. PEDEMONTE, *Piattaforme digitali*, cit., p. 13, riprendendo le considerazioni di A. MOAZED- N. L. JOHNSON, *Modern Monopolies: What It Takes to Dominate the 21st Century Economy*, St Martins Pr, 2016.

in pochissimo tempo subito accessibili. Nasce la nuova figura del «prosumer digitale» quale utente che naviga, si informa e conclude acquisti sul web e che, al contempo, assume un ruolo attivo nella produzione di contenuti¹⁵.

Tuttavia, la convinzione che l'utente, avendo a disposizione maggiori informazioni, sia più consapevole e, dunque, compia scelte più razionali e ponderate, appare più una mera illusione che la realtà.

Questo perché, a ben vedere, i processi di personalizzazione dei contenuti e di disintermediazione ad opera degli algoritmi creano la finta convinzione che sia l'utente a selezionare liberamente i contenuti a cui esporsi e ad avere il pieno controllo del tempo che egli spende online.

Al contrario, egli si trova bloccato, del tutto inconsapevolmente, all'interno di un meccanismo creato dalle piattaforme che lo portano non solo a fidarsi di ciò che trova online, ma a plasmare la sua mente e le sue convinzioni economiche, sociali e politiche. Le piattaforme hanno creato una distorsione nuova nei rapporti tra potere economico e cittadino perché adesso quest'ultimo non solo diviene consumatore – dei beni o servizi offerti dalle grandi imprese digitali – ma contemporaneamente produttore di contenuti, recensioni e feedback, e «prodotto» perché i suoi dati vengono raccolti, processati e, non di rado, venduti per generare ulteriori profitti.

Come è stato dimostrato da uno degli Autori più importanti nel campo delle scienze comportamentali, l'individuo che naviga online tenderà a far parte di comunità a lui affini dal punto di vista culturale e sociale, creando così un effetto «polarizzazione di gruppo». Ciò significa che l'utente non farà altro che confermare le proprie idee che, anzi, diventeranno ancora più estreme.

Non si deve poi dimenticare che uno dei bias che maggiormente incide sul processo decisionale umano consiste nella convinzione che vi sia una maggiore probabilità che gli eventi negativi colpiscano gli altri piuttosto che se stessi. L'utente, pensando di avere il pieno controllo delle proprie scelte, sottovaluta il ruolo dell'infrastruttura digitale nel selezionare le informazioni e i messaggi a cui egli si trova esposto. Anzi, il singolo ha la percezione di essere totalmente libero nell'esprimere la propria opinione, nell'ottenere informazioni e nel tessere rapporti sociali con gli altri.

Secondo Sunstein, allora, se Internet grazie alle piattaforme esalta la libertà del *consumatore* perché gli mette a disposizione tutte le informazioni che cerca, limita la libertà del *cittadino* perché, a ben vedere, gli nega le informazioni di cui egli avrebbe veramente bisogno. Questo si ritrova, alla fine, bloccato in un mondo dove l'unica verità che gli viene presentata corrisponde alla visione che egli ha già delle cose, senza consentirgli di sviluppare il proprio pensiero in maniera alternativa¹⁶.

Il pericolo di manipolazione della mente umana è una problematica particolarmente attuale soprattutto con il recente sviluppo del «neuromarketing», una disciplina che combina gli studi di psicologia e di ingegneria per sviluppare tecnologie che siano capaci, attraverso l'IA, di ricavare dati dalle risposte fisiche umane – che rispecchiano i processi cognitivi inconsci umani – di fronte a un certo

¹⁵ Si parla, ad esempio, di «peer economy». Sul punto, si veda D. SELLONI, *New forms of economies: haring economy, collaborative consumption, peer-to-peer economy*, «Codesign for public-interest services», 2017, pp. 15-26.

¹⁶ C. R. SUNSTEIN, *#Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*, Princeton University Press, 2018.

stimolo visivo o uditivo¹⁷. Da questa è nata la branca particolare della «*Artificial Emotional Intelligence*» che mira a programmare intelligenze artificiali che siano capaci di leggere e interpretare le reazioni emotive umane, di calibrare le proprie reazioni rispetto a queste e, soprattutto, istigare nell'utente certe emozioni¹⁸.

Questa nuova branca dell'IA ha consentito alle grandi imprese di progettare messaggi – sia a scopi commerciali che politici – che risultano più efficaci non già perché offrono al cittadino maggiori informazioni o lo persuadono grazie a un'argomentazione dialettica e logica, ma in quanto sfruttano elementi emotivi ed inconsci per ancorarsi con ancora maggior forza nella mente del soggetto. È ormai pacifico, infatti, che gli uomini siano soggetti emotivi più che razionali¹⁹.

4. L'impatto degli algoritmi sulla dignità umana e sulla autonomia individuale. L'erosione della democrazia a partire dalle sue fondamenta

Dalle considerazioni precedenti emerge chiaramente che le piattaforme, tramite le attività di profilazione e di personalizzazione dei contenuti, possono rappresentare un pericolo per alcuni valori fondamentali tra cui, in particolare, il concetto di «autonomia individuale». Essa viene definita da Raanan Gillon come «la capacità di pensare, decidere e agire sulla base di tale pensiero e decisione in modo libero e indipendente e senza permessi o ostacoli»²⁰.

Proprio perché gli intermediari selezionano i contenuti ritagliandoli specificamente sui profili degli utenti, è evidente che esse hanno una reale efficacia nel plasmare il pensiero umano compromettendone la capacità di individuare e perseguire con chiarezza le proprie preferenze nonché di sviluppare un confronto costruttivo con gli altri soggetti, elemento essenziale per una reale democrazia.

Problemi si pongono anche rispetto all'ulteriore valore della dignità umana quale componente fondamentale della stessa autonomia individuale anche se, a riguardo, non tutti sono d'accordo²¹.

¹⁷ Per un approfondimento sul tema si vedano P. CHERUBINO- A. C. MARTINEZ-LEVY- M. CARATÙ- G. CARTOCCI- G. DI FLUMERI- E. MODICA- D. ROSSI- M. MANCINI- A. TRETTEL, *Consumer Behaviour through the Eyes of Neurophysiological Measures: State-of-the-Art and Future Trends*, «Comput Intell Neurosci», 2019, pp. 1-41; N. LEE- A. J. BRODERICK- L. CHAMBERLAIN, *What is "neuromarketing"? A discussion and agenda for future research*, «International journal of psychophysiology», 63(2), 2007, pp. 199 ss.

¹⁸ A. MCSTAY, *Emotional AI: The Rise of Empathic Media*, SAGE Publications Ltd, 2018, pp. 55 ss.

¹⁹ Cfr. A. R. DAMASIO, *Descartes' Error: Emotion, Reason, and the Human Brain*, Putnam Pub Group, 1994; C. MORIN, *Neuromarketing: the new science of consumer behavior*, «Society», 48(2), pp. 131 ss.; D. KAHNEMAN- S. P. SLOVIC- A. TVERSKY, *Judgment under Uncertainty: Heuristics and biases*, Cambridge University Press, 1982.

²⁰ Nostra traduzione di R. GILLON, *Autonomy and the principle of respect for autonomy*, «Br Med J (Clin Res Ed)», 290, 1985, p. 1806 ove il testo originale è «the capacity to think, decide and act on the basis of such thought and decision freely and independently and without [...] let or hindrance».

²¹ Sulla ricostruzione del concetto di dignità umana si permetta di rinviare a G. RESTA, *Dignità*, in R. RODOTÀ- P. ZATTI (a cura di), *Trattato di Biodiritto*, I, 2010, pp. 259-296; D. BEYLEVELD- R. BROWNSWORD, *Human Dignity in Bioethics and Biolaw*, OUP Oxford, 2001.

Per i Transumanisti, ad esempio, la dignità umana non è in realtà un valore immutabile ma, piuttosto, un concetto da intendere in senso dinamico²². Pertanto, la tecnologia è essenziale perché consente all'uomo di sviluppare le proprie capacità al massimo livello possibile e di evolversi oltre i limiti che la natura gli ha imposto, con la conseguenza che, allora, non è possibile e neppure auspicabile limitare o frenare in qualsiasi modo lo sviluppo tecnologico.

Questa concezione è fortemente criticata dai Bioconservatori che si oppongono alla possibilità di incidere liberamente sulla struttura psicofisica umana e, anzi, lamentano il pericolo di una «deumanizzazione». Essi osservano in particolare che, attraverso la tecnologia, non sia in ogni caso possibile intaccare la dignità umana e la sua libertà decisionale che, in quanto essenze stesse dell'uomo, dovrebbero essere intoccabili²³.

Quest'ultima teoria allora riconosce la necessità di impedire che l'IA tratti l'essere umano come una semplice miniera da cui estrarre dati e da poter maneggiare e plasmare a proprio piacimento. Attualmente, però, al rapido sviluppo tecnologico e al diffondersi di tecniche di neuromarketing che sfruttano i bias cognitivi e le emozioni umane per generare messaggi (anche politici) altamente personalizzati, il diritto non sembra ancora essere arrivato a soluzioni soddisfacenti così che, attualmente, il fondamento stesso della società – la democrazia – risulta gravemente in pericolo.

Sebbene le piattaforme abbiano reso le fonti informative più accessibili e abbiano consentito ai cittadini di incidere in maniera più attiva sul dibattito politico, sociale ed economico, esse hanno avuto diversi effetti negativi che hanno eroso lentamente – ma inevitabilmente – le fondamenta stessa della democrazia, quali l'autonomia di pensiero e la dignità umana.

Diviene allora essenziale tentare di arginare lo strapotere delle piattaforme e degli algoritmi per evitare che l'essere umano diventi un mezzo e non il fine ultimo. Come argutamente osservato da Stefano Rodotà:

alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione è stata attribuita una virtù, quella di rendere la società più trasparente proprio per quanto riguarda la possibilità di controlli diffusi sul potere, su qualsiasi potere. Ma quando l'algoritmo diviene il fondamento stesso del potere esercitato da un soggetto [...] e tutto ciò che lo riguarda è avvolto dalla massima segretezza, allora siamo davvero di fronte alla nuova versione degli *arcana imperii* che non tutelano soltanto l'attività d'impresa, ma si impadroniscono, direttamente o indirettamente, della vita stessa delle persone²⁴.

L'autonomia individuale, quale nucleo essenziale della natura umana stessa, deve essere posto come limite oltre il quale non è possibile spingersi perché, altrimenti, verrebbero considerate pienamente legittime quelle pratiche volte a studiare l'utente per creare messaggi che ne plasmino i pensieri inconsciamente, lasciando nient'altro se

²² N. BOSTROM, *A history of transhumanist thought*, «Journal of Evolution and Technology», 14, 2005, pp. 1-25; R. C. W. ETTINGER, *Man into Superman: The Startling Potential of Human Evolution – And How To Be Part of It*, a cura di C. Tandy, Ria University Press, 1972; E. POSTIGO SOLANA, *Transumanesimo e postumano: principi teorici e implicazioni bioetiche*, «Medicina e Morale», 58 (2), 2009, pp. 267-282.

²³ F. FUKUYAMA, *Our Posthuman Future: Consequences of Biotechnology Revolution*, Picador USA, 2003.

²⁴ S. RODOTÀ, *Il mondo nella rete. Quali i diritti, quali i vincoli*, Laterza, Roma-Bari, 2014, pp. 37-38.

non l'illusione che egli sia ancora pienamente padrone della propria mente e non, invece, succube inconsapevole degli algoritmi²⁵.

²⁵ G. FIORIGLIO, *Dittatura dell'Algoritmo: Motori di Ricerca Web e Neutralità della Indicizzazione. Profili Informatico-Giuridici*, «Bocconi Legal Papers», 5, 2015.

LORENZO SOTTILE*

Le tecnologie di riconoscimento facciale: una chiave di lettura del rapporto tra le dimensioni della sicurezza e l'ordinamento costituzionale italiano

1.1 “molti volti” della sicurezza e le tecnologie di sorveglianza. Prime notazioni critiche

Una prospettiva privilegiata attraverso la quale osservare – e, di conseguenza, valutare – lo “stato di salute” della democrazia può essere offerta dall’interazione tra le tecnologie di sorveglianza e le molteplici dimensioni in cui si articola la nozione di sicurezza.

La sicurezza, nella sua duplice accezione di «bisogno umano» e «funzione generale del sistema giuridico»¹, è stata oggetto, negli ultimi decenni, di politiche pubbliche che hanno favorito significativamente l’impiego di tali strumenti, i quali, a loro volta, si sono dimostrati resilienti dinanzi alle evoluzioni di una sicurezza «polisemantica»² e «inafferrabile»³.

Se verso la fine degli anni Novanta il catalogo costituzionale dei diritti e delle libertà fondamentali veniva messo alla prova dalla diffusione di sistemi di videosorveglianza, oggi è necessario spostare l’attenzione su un ampio strumentario di soluzioni “intelligenti”, tra cui le tecnologie biometriche, idonee ad individuare un soggetto tramite le sue caratteristiche fisiologiche.

All’interno di questa categoria meritano una più approfondita riflessione le tecnologie di riconoscimento facciale, ossia *tools* che, sulla base di complessi procedimenti algoritmici, sono in grado di operare un confronto automatizzato dell’immagine di due volti, uno ignoto ed uno noto, per determinare – ove esistente – una percentuale di somiglianza⁴. Si tratta di applicativi caratterizzati da una ridotta invasività “materiale”, utilizzabili sia in modalità statica, ossia *ex post*, sia in tempo reale, tramite l’analisi di volti estrapolati da fotografie o videoriprese.

Questi brevissimi cenni sulla natura e sul funzionamento di tali tecnologie consentono già di cogliere le diverse applicazioni a cui le stesse si prestano nel settore

* Università degli Studi di Genova.

¹ Così, A. BARATTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, in M. Palma, S. Anastasia (a cura di), *La bilancia e la misura*, FrancoAngeli, Milano 2001, p. 19.

² Concordano con questa definizione, S. FOÀ, voce *Sicurezza pubblica*, in «Digesto delle Discipline Pubblicistiche», XIV, UTET, Torino 1998, p. 128; R. URSI, *La sicurezza pubblica*, Il Mulino, Bologna 2022, p. 15.

³ In questi termini, G. PISTORIO, *La sicurezza giuridica. Profili attuali di un problema antico*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021, p. 17.

⁴ Si consulti la ricerca di C. GARVIE, A. BEDOYA, J. FRANKLE, *The perpetual line-up. Unregulated police face recognition in America*, 18 ottobre 2016, p. 9.

pubblico e in quello privato⁵ e, in particolare, come le finalità di identificazione⁶ ad esse connesse potrebbero “incoraggiarne” l'utilizzo.

In questo senso, se, per un verso, deve essere tenuto presente il rischio che possano generarsi inconsuete forme di sorveglianza, per altro verso, è evidente il ruolo che questi sistemi potrebbero ricoprire in termini di garanzia della c.d. «sicurezza primaria»⁷, relativa al mantenimento dell'ordine pubblico. Tale funzione, rientrando nella competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. h) della Costituzione, viene perseguita attraverso le attività di prevenzione e repressione dei reati spettanti alla polizia di pubblica sicurezza e alla polizia giudiziaria. Ci troviamo, quindi, nel campo delle “tradizionali” politiche di sicurezza, legate principalmente ad una concezione della sicurezza «in senso stretto»⁸, da intendersi come «necessaria tutela degli individui e delle istituzioni [...] rispetto a comportamenti lesivi dell'ordine pubblico»⁹.

Tuttavia, il percorso compiuto dal concetto di sicurezza, a partire dai numerosi significati conferiti dalla Costituzione e dalla legislazione di rango primario¹⁰, si è sviluppato nella direzione di una valorizzazione della sua natura «plurale»¹¹.

Alla sicurezza c.d. primaria (o pubblica) viene, difatti, affiancata la «sicurezza secondaria»¹², la quale, in ossequio al principio pluralista enunciato nell'art. 5 della Costituzione e al mandato di collaborazione istituzionale in materia previsto dall'art. 118, terzo comma, della Costituzione, si manifesta nelle forme della sicurezza integrata e della sicurezza urbana, dando vita ad un modello di gestione multilivello della sicurezza.

Già dalle definizioni dei due “volti” della sicurezza integrata e della sicurezza urbana, contenute rispettivamente nell'art. 1 e nell'art. 4 del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14¹³, si delineano obiettivi distanti da quelli che caratterizzano l'ambito della sicurezza c.d. primaria. Invero, eccezion fatta per la prevenzione della criminalità,

⁵ Come evidenziato da T. HUANG, Z. XIONG, Z. ZHANG, *Face Recognition Applications*, in S. Z. Li, A. K. Jain (a cura di), *Handbook of Face Recognition*, II, Springer, New York 2016, p. 617 ss.

⁶ Per approfondire le ulteriori finalità di autenticazione/verifica e categorizzazione, si veda il Parere 16/2011 del Gruppo di lavoro “Articolo 29” relativo al riconoscimento facciale nell'ambito dei servizi online e mobile, WP 192, 22 marzo 2012, p. 3.

⁷ Termine coniato dalla Corte cost., 23 dicembre 2019, n. 285 (punto 2.3, *Considerato in diritto*) e richiamato successivamente dalla Corte cost., 30 luglio 2021, n. 176.

⁸ Cfr. Corte cost., 25 febbraio 1988, n. 218 (punto 2, *Considerato in diritto*).

⁹ Così, T. F. GIUPPONI, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza e il sistema delle autonomie regionali e locali*, in Id. (a cura di), *Politiche della sicurezza e autonomie locali*, Bononia University Press, Bologna 2010, p. 11.

¹⁰ Si veda la ricostruzione operata da P. VIPIANA, *Introduzione al diritto della sicurezza pubblica*, Giappichelli, Torino 2022, p. 15 ss.

¹¹ A. PAJNO, *La “sicurezza urbana” tra poteri impliciti e inflazione normativa*, in Id. (a cura di), *La sicurezza urbana*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna 2010, p. 3 ss.

¹² Corte cost., 23 dicembre 2019, n. 285 (punto 2.3, *Considerato in diritto*).

¹³ Tale intervento normativo, seppur tardivo, viene considerato la prima vera attuazione delle forme di coordinamento “prescritte” dall'art. 118, co. 3, Cost.; si veda A. ARCURI, *Sicurezza integrata e welfare di comunità: un contrappunto costituzionale*, in T. F. Giupponi, A. Arcuri (a cura di), *Sicurezza integrata e welfare di comunità*, Bologna University Press, Bologna 2022, p. 27 ss.

emergono finalità quali il benessere delle comunità territoriali, la riqualificazione urbanistica, sociale e culturale e l'eliminazione dei fattori di esclusione sociale.

In vista degli scopi appena evidenziati, sembra profilarsi uno spazio estremamente ridotto per l'applicazione di tecnologie di sorveglianza e, in special modo, per le tecnologie di riconoscimento facciale. Queste ultime rischierebbero, anzi, di vanificare le azioni promozionali volte al miglioramento delle condizioni di vita e ad una maggiore coesione sociale, favorendo, al contrario, una decisa riaffermazione delle sole esigenze di prevenzione e repressione dei reati.

Al timore prospettato si aggiungono, poi, ulteriori considerazioni che inducono a ritenere altamente rischioso l'impiego dei *tools* richiamati.

In primo luogo, è essenziale mettere in luce la capacità dei medesimi di esporre numerosi diritti e libertà fondamentali ad una compressione di dubbia legittimità costituzionale. Elementi come la pervasività del controllo, le modalità immateriali di estrazione di informazioni dal volto degli individui e i *bias*¹⁴ dei sistemi in parola si presentano come fattori prodromici di un potenziale *vulnus*, in particolare, al diritto alla riservatezza, alla protezione dei dati personali, all'eguaglianza in senso formale e alla libertà di manifestazione del pensiero, di riunione e associazione¹⁵.

In secondo luogo, ma ancor più preoccupante, rileva l'assenza di una normativa a livello nazionale ed europeo che disciplini specificamente le tecnologie di riconoscimento facciale.

Un argine posto a garanzia dei soggetti a fronte dell'utilizzo di tali tecnologie potrebbe rintracciarsi nel divieto, salvo espresse condizioni, del trattamento di categorie particolari di dati, tra cui rientrano anche i dati biometrici, contenuto nell'art. 9 del regolamento 2016/679/UE e nell'art. 10 della direttiva 2016/680/UE¹⁶.

Ciononostante, il nostro ordinamento ha assistito, e assiste tuttora, all'impiego, seppur isolato, di tecnologie di riconoscimento facciale.

Di fatto, le uniche barriere all'adozione non regolamentata di questi applicativi sono rappresentate dall'attività svolta dal Garante per la protezione dei dati personali e dalla moratoria introdotta con la legge 3 dicembre 2021, n. 205. L'art. 9, comma 9 della legge ha sospeso, infatti, l'opportunità di procedere all'installazione e all'uso della tecnologia di riconoscimento facciale in luoghi pubblici o aperti al pubblico fino all'entrata in vigore di una disciplina legislativa della materia, e, comunque, non oltre al 31 dicembre 2023.

Di non poco valore, tuttavia, sono le eccezioni previste dal comma 12 dello stesso articolo, che aprono alla possibilità, da parte delle autorità competenti, di ricorrere ai sistemi descritti a fini di prevenzione e repressione dei reati o di esecuzione di sanzioni penali, nonché da parte dell'autorità giudiziaria nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali e di quelle giudiziarie del pubblico ministero.

¹⁴ Per un approfondimento sul tema, J. BUOLAMWINI, T. GEBRU, *Gender Shades: Intersectional Accuracy Disparities in Commercial Gender Classification*, *Proceedings of Machine Learning*, 81, 2018, p. 77 ss.

¹⁵ European Union agency for fundamental rights (FRA), *Facial recognition technology: fundamental rights considerations in the context of law enforcement*, 27 novembre 2019, p. 23 ss.; G. MOBILIO, *Tecnologie di riconoscimento facciale. Rischi per i diritti fondamentali e sfide regolative*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021, p. 57 ss.

¹⁶ Recepita con d. lgs. n. 51/2018.

Considerati i rilievi sopra esposti e, in vista del termine temporale della moratoria, si ritiene doveroso approfondire i casi di applicazione delle tecnologie di riconoscimento facciale in Italia e le risposte fornite dall’Autorità amministrativa indipendente, con l’obiettivo di gettare una luce sui possibili scenari che potrebbero profilarsi a partire dal 2024.

2. La sicurezza urbana tra videosorveglianza e tecnologie di riconoscimento facciale. Il progetto pilota del Comune di Como

Per quanto concerne il tema della sicurezza riferito al contesto urbano, occorre evidenziare che le tecnologie di riconoscimento facciale sono state utilizzate, nel nostro Paese, unicamente dal Comune di Como, nell’ambito di un progetto pilota inserito in una più ampia iniziativa di ammodernamento e ampliamento degli impianti di videosorveglianza¹⁷.

Come si evince dal “Documento unico di programmazione” del Comune di Como relativo al triennio 2020/2022, tra le varie sperimentazioni di soluzioni “intelligenti” figura la funzione di *face recognition*¹⁸.

La tecnologia in esame, integrata nei sistemi di telecamere a circuito chiuso, avrebbe rappresentato uno strumento a disposizione delle forze di polizia per monitorare alcune aree sensibili.

Appare evidente come l’adozione degli applicativi in parola sia rivolta esclusivamente al perseguimento di finalità di prevenzione dei fenomeni criminali, mentre risulta del tutto trascurata la valorizzazione dell’espansione della dimensione della sicurezza urbana nella direzione della promozione dell’integrazione tra le attività legate alla sicurezza c.d. in senso stretto e le politiche di *welfare*.

Non si intende, in questa sede, sottostimare la centralità della sicurezza pubblica quanto, piuttosto, sottolineare il rischio di un “appiattimento” su di essa delle diverse declinazioni della sicurezza urbana¹⁹.

Tutti i provvedimenti che dai primi anni Duemila hanno combinato «urbanizzazione, sicurezza e digitalizzazione»²⁰ hanno testimoniato, difatti, una tendenza all’attribuzione di un ruolo prioritario ai sistemi di sorveglianza a fini preventivi e dissuasori, a scapito di interventi di natura promozionale²¹.

Nemmeno il tanto atteso cambio di paradigma auspicato con l’entrata in vigore del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 ha inibito la propensione a prediligere le tecnologie di sorveglianza nell’ottica di affrontare questioni relative alla sicurezza urbana, come dimostrato dal dato normativo e dalla prassi.

¹⁷ Si registra, tuttavia, un crescente interessamento verso l’impiego di tecnologie di riconoscimento facciale da parte di altre realtà comunali, come attestato dalle proposte del Comune di Udine e del Comune di Lecce, arginate sul nascere dal Garante per la protezione dei dati personali.

¹⁸ Espressamente riportata nella Sezione Operativa (SeO), pp. 104-215.

¹⁹ In questi termini, G. MOBILIO, *Le difficili strade della sicurezza urbana: riflessioni su un concetto giuridico sfuggente*, «Diritto pubblico», 3, 2022, p. 893.

²⁰ Riprendendo la formula di A. P. PALIOTTA, *Le politiche innovative di sicurezza nelle città tra tecnologie di riconoscimento e smart cities*, «Sinapsis», X, 2, 2020, p. 99.

²¹ A titolo di esempio, si cita l’art. 17, co. 1, della l. n. 128/2001 e l’art. 6, co. 7 e 8, del d.l. n. 11/2009.

Attraverso un'interpretazione sistematica dell'art. 5 del suddetto decreto, relativo ai patti per l'attuazione della sicurezza urbana, si può notare che gli obiettivi di prevenzione e contrasto della criminalità "anticipano" – seppur non gerarchicamente, ma graficamente – la promozione della legalità, del rispetto del decoro urbano e dell'inclusione, della protezione e della solidarietà sociale. Inoltre, la stessa disposizione suggerisce che gli scopi della sicurezza c.d. in senso stretto possono essere raggiunti anche attraverso l'installazione di sistemi di videosorveglianza.

Le riflessioni relative alla limitata considerazione dedicata, da parte dei Comuni, alle iniziative rivolte al miglioramento della qualità di vita e al recupero del tessuto urbano sono confermate altresì dalla prassi applicativa, la quale permette di dimostrare come la videosorveglianza costituisca il contenuto privilegiato degli accordi pattizi e sia l'opzione tecnologica maggiormente praticata in Italia per assolvere alle funzioni di prevenzione "situazionale"²².

È proprio in questa cornice che devono essere collocate alcune notazioni sull'impiego delle tecnologie di riconoscimento facciale nelle esperienze comunali, unite a "filo doppio" alle necessarie considerazioni relative ai numerosi sistemi di telecamere a circuito chiuso già attivi.

Si tratta, a ben guardare, di una riflessione utile *pro futuro*, in quanto, al momento, l'adozione di questi applicativi ha subito una battuta d'arresto. Da un lato, infatti, la moratoria introdotta con la legge 3 dicembre 2021, n. 205 ha sospeso l'impiego dei sistemi di riconoscimento facciale in luoghi pubblici o aperti al pubblico sino al 31 dicembre 2023. Dall'altro lato, il provvedimento n. 54 del 26 febbraio del 2020 con cui il Garante per la protezione dei dati personali è intervenuto per bloccare il progetto avviato presso il Comune di Como sembra aver determinato, nel contesto urbano, una sospensione generalizzata e senza termini di durata, in assenza di una disciplina che regoli espressamente gli aspetti legati all'utilizzo delle tecnologie in esame.

L'Autorità amministrativa, in ragione delle finalità di prevenzione dei reati per la tutela della sicurezza urbana emerse nella valutazione d'impatto sulla protezione dei dati del Comune, ha riconosciuto l'applicazione al caso di specie del decreto legislativo 18 maggio 2018, n. 51, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati. Allo stesso tempo, il Garante ha rilevato che la raccolta di dati biometrici, strumentale all'identificazione dei soggetti interessati nei casi in cui emergano specifiche esigenze investigative, possa avvenire soltanto se prevista da un'adeguata previsione normativa²³, attualmente assente sia a livello nazionale che europeo.

L'introduzione di una normativa *ad hoc* potrebbe, quindi, rappresentare, in futuro, la base giuridica per l'implementazione delle tecnologie di riconoscimento facciale all'interno del tessuto urbanistico dei Comuni.

Persistono, tuttavia, delle perplessità in merito ad un'eventuale specifica disciplina legislativa sul tema, che potrebbe accrescere, per un verso, la forza "trasversale" della

²² Così, G. MOBILIO, *Le difficili strade della sicurezza urbana*, cit., p. 898; A. P. PALIOTTA, *Le politiche innovative di sicurezza*, cit., p. 116.

²³ Art. 7 del d. lgs. n. 51/2018.

sicurezza c.d. primaria a discapito delle competenze regionali e locali, e, per altro verso, assecondare il ridimensionamento delle attività di sicurezza c.d. secondaria incentrate sul benessere della comunità.

3. Prove di stabilizzazione delle tecnologie di riconoscimento facciale nell'ambito della sicurezza pubblica in attesa di una regolamentazione a livello europeo

A differenza di quanto avvenuto in riferimento all'ambito della sicurezza urbana, le tecnologie di riconoscimento facciale hanno trovato uno spazio di applicazione sul piano delle politiche di sicurezza pubblica.

Il cruciale contributo che tali strumenti possono offrire nel corso delle attività di polizia ha portato il Ministero dell'Interno ad avviare, già nel 2016, una procedura ad evidenza pubblica al fine dotarsi del programma S.A.R.I. (Sistema Automatico di Riconoscimento Immagini), articolato nelle sue due componenti *Enterprise* e *Real-Time*.

Come si evince dalle informazioni contenute nel Capitolato tecnico allegato al contratto per la fornitura del sistema, S.A.R.I. *Enterprise* permette all'operatore di ottenere uno *score* di somiglianza, ove rilevato, tra l'immagine del volto "ricercato" inserito nel programma, e quella di altri volti presenti all'interno di una banca dati di grandi dimensioni.

Lo scenario *Real-Time* si propone, invece di supportare le operazioni di controllo del territorio in occasione di eventi e manifestazioni, attraverso l'analisi dei flussi video di telecamere strategicamente posizionate, per la ricerca di una corrispondenza tra i volti ripresi in tempo reale e quelli contenuti in una banca dati ristretta e predefinita.

Anche una comprensione superficiale delle modalità di funzionamento dei due scenari operativi rivela le grandi potenzialità del ricorso a questi *tools* non solo nelle attività di prevenzione e repressione dei reati, ma anche durante la fase investigativa.

Tuttavia, non possono eludersi le implicazioni dell'impiego degli strumenti in parola nella sfera dei diritti e delle libertà fondamentali. Di conseguenza, l'opportunità del loro utilizzo è stata posta al vaglio del Garante per la protezione dei dati personali, allo scopo di accertare i profili di compatibilità di questi sistemi con l'ordinamento italiano.

In merito a S.A.R.I. *Real-Time* il Garante ha espresso, il 25 marzo 2021, un parere non favorevole, bloccandone l'attivazione²⁴. Secondo l'Autorità, il trattamento biometrico "generalizzato" dei dati di tutte le persone catturate dal *software* – a prescindere, cioè, dal loro coinvolgimento in fatti attenzionati dalle forze di polizia – rischierebbe di favorire scenari di «sorveglianza universale allo scopo di identificare alcuni individui». Sulla base di questa considerazione preliminare, il Garante – al pari di quanto già avvenuto con il provvedimento n. 54 del 26 febbraio del 2020 – ha negato l'esistenza di una disposizione specifica nel nostro ordinamento che consenta una tale ingerenza nella sfera dei diritti individuali dei cittadini, seppur per finalità di pubblica sicurezza, difettando dunque il requisito richiesto dall'art. 7 del decreto legislativo 18 maggio 201, n. 51.

²⁴ Registro dei provvedimenti n. 127 del 25 marzo 2021.

Di segno opposto, invece, il parere espresso su S.A.R.I. *Enterprise*, che risulta, ad oggi, operativo. Secondo quanto indicato nel provvedimento n. 440 del 26 luglio 2018, il Garante ritiene che non sussistano criticità relative alla protezione dei dati, poiché il trattamento, nel caso in esame, si configura come «mero ausilio dell’agire umano», comportando l’automatizzazione di passaggi che richiederebbero un inserimento manuale. In altre parole, si tratta di velocizzare la ricerca all’interno dell’archivio dei soggetti fotosegnalati (A.F.I.S.) per trovare eventuali match con il volto ignoto.

Tale impiego non si traduce, pertanto, in un “nuovo” trattamento di dati, costituendo soltanto una nuova modalità di trattamento di dati biometrici, sufficientemente disciplinata dalle disposizioni legislative e regolamentari elencate nella Scheda n. 19 del decreto del Ministro dell’Interno del 24 maggio 2017.

Nonostante il parere positivo dell’Autorità garante rassicuri in merito alla liceità dell’impiego delle tecnologie sopra descritte, è opportuno evidenziare come anche il funzionamento di S.A.R.I. *Enterprise* presenti questioni problematiche.

In primo luogo, è bene osservare che l’incidenza su un ampio catalogo di diritti e libertà fondamentali caratterizzi tanto la modalità statica quanto la modalità *real time* del sistema, configurando potenziali pregiudizi specialmente quando l’attivazione del programma sia rivolta verso un *target* definito di soggetti²⁵.

In secondo luogo, occorre sottolineare lo scarso approfondimento relativo alle reali *performances* del sistema. Nulla si è detto, ad esempio, sulla frequenza dell’utilizzo e sulle percentuali di “falsi positivi” e “falsi negativi”.

Tale circostanza è idonea ad ingenerare seri dubbi non solo sul rispetto dei principi di proporzionalità e stretta necessità che devono sussistere quando si tratta di applicare tecnologie di riconoscimento facciale, ma anche sulle possibilità di ingresso nella scena procedimentale delle prove da esse generate²⁶.

A fronte dei rischi che il ricorso alle tecnologie di riconoscimento facciale configura, la temporanea sospensione del loro impiego, disposta dalla moratoria di cui alla legge 3 dicembre 2021, n. 205, rappresenta certamente una strategia inadeguata sul medio-lungo periodo, specialmente in ragione della diversa velocità con cui si evolvono diritto e tecnologia²⁷.

L’impressione è che l’attuale fase di “stasi” legislativa sia da imputare all’attesa di una risposta decisa da parte dell’Unione Europea, preannunciata dalla Proposta di regolamento sull’IA formulata dalla Commissione europea il 21 aprile del 2021.

Pur non facendosi esplicito riferimento, nella proposta, alle tecnologie di riconoscimento facciale, vengono menzionati i sistemi di identificazione biometrica remota, remota “in tempo reale” e remota “a posteriori”. Un elemento di garanzia risiede nel fatto che queste tipologie di applicativo sono inserite nella categoria dei sistemi di IA “ad alto rischio”, motivo per cui sono richiesti elevati *standard* di

²⁵ F. RAGAZZI, E.M. KUSKONMAZ, I.Z. PLÁJÁS, R. VAN DE VEN, B. WAGNER, *Biometric & Behavioural mass surveillance in EU member States. Report for the Greens/EFA the European Parliament*, 25 ottobre 2021, p. 11-12.

²⁶ Sul punto, R. LOPEZ, *La rappresentazione facciale tramite software*, in A. Scafati (a cura di), *Le indagini atipiche*, Giappichelli, Torino 2019, p. 246; R. V. O. VALLI, *Sull’utilizzabilità processuale del Sari: il confronto automatizzato di volti rappresentati in immagini*, in «Il Penalista», 2019.

²⁷ G. MOBILIO, *I sistemi di identificazione biometrica a distanza: un esempio paradigmatico delle sfide lanciate dalla tecnologia al diritto costituzionale*, «Consulta Online», 3, 2021, p. 740.

robustezza, accuratezza e sicurezza e requisiti stringenti in ordine alla *governance* dei dati per il loro utilizzo.

Rappresentano un'eccezione i sistemi di identificazione biometrica remota "in tempo reale" in spazi accessibili al pubblico a fini di attività di contrasto, collocati tra le pratiche di IA vietate, il cui uso è ammesso solo in presenza di determinati obiettivi, indicati nell'art. 5, primo comma, lett. d).

Il futuro regolamento sembrerebbe, quindi, porre rimedio ai timori relativi all'adozione indiscriminata delle tecnologie di riconoscimento facciale nel contesto della sicurezza.

Tuttavia, all'approccio antropocentrico su cui è costruita la proposta di regolamento analizzata, fa da contraltare la recente approvazione di un'altra proposta di regolamento, denominata "Prüm II", la quale, mirando ad implementare ed automatizzare gli scambi di dati personali, compresi i dati biometrici, tra le autorità di pubblica sicurezza degli Stati membri, sembra essere ispirata da una finalità di segno opposto.

Allo stato dei fatti, l'attesa che sta accompagnando l'adozione del regolamento sull'IA lascia impregiudicata la situazione vigente nell'ordinamento italiano, ove, attualmente, molto poco si conosce sui casi d'impiego e sui risultati ottenuti dalle tecnologie di riconoscimento facciale.

Infatti, se uno spazio d'intervento nell'utilizzo di simili strumenti è stato riconosciuto alle forze dell'ordine e all'autorità giudiziaria nel compimento delle funzioni che non sono state colpite dalla moratoria, non esistono dati che possano supportare una solida previsione delle "fortune" di questi applicativi in un futuro prossimo.

Può dirsi, anzi, che nel nostro Paese le varie dimensioni della sicurezza sono oggi insidiate dall'"ombra" delle tecnologie di riconoscimento facciale, arginate, finora, solamente da una moratoria temporanea e dagli interventi del Garante per la protezione dei dati personali, il quale, in assenza di una disciplina *ad hoc*, sta agendo nella duplice veste di "legislatore" e di "Corte".

CAPITOLO VII

DEMOCRAZIA ED ECOSISTEMA DIGITALE

PARTE SECONDA

EMANUELE FIORE*

***Democrazia, partecipazione amministrativa e digitalizzazione:
analisi sulla conformità delle c.d. nuove tecnologie
ai principi che informano l'azione pubblica***

1. La rivoluzione digitale nella pubblica amministrazione: premessa

Per digitalizzazione nella pubblica amministrazione si intende, in via di prima approssimazione, un processo di ammodernamento tecnologico della organizzazione burocratica del nostro Paese, oggi in atto, iniziato col sostituire le tradizionali dotazioni materiali, al servizio dei pubblici dipendenti, con altre, più moderne, di componente digitale e/o elettronica.¹

L'inserimento di dispositivi elettronici (fax, stampanti, scanner etc.), informatici (computer, server) e quelli inerenti l'intelligenza artificiale (elaboratori automatizzati tramite algoritmi) all'interno della macchina amministrativa statale (resosi necessario da spinte europeistiche, come si vedrà *infra*), ha comportato, sin dall'avvio (storicamente coincidente con il "boom economico" degli anni '70), uno stravolgimento nelle ordinarie modalità di espletamento delle mansioni proprie degli uffici, originariamente contraddistinte per impiegare, nel lavoro organizzativo interno, il cartaceo, e, in quello relazionale esterno, per richiedere la presenza fisica degli utenti presso le sedi degli uffici.

L'evoluzione in parola è graduale e le tappe sinora raggiunte sono definite dagli studiosi nell'ordine storico delle cc.dd. Rivoluzioni 2.0, 3.0 e 4.0.²

L'impiego e la diffusione delle risorse digitali hanno indotto il legislatore ad emanare il d.lgs. n. 7 marzo 2005, n. 82 (c.d. Codice dell'Amministrazione Digitale),

* Università degli Studi di Messina.

¹ Benché la stagione delle riforme della pubblica amministrazione verso il digitale origini da una spinta primariamente europeistica, è bene ricordare che molti anni addietro, già autorevole dottrina amministrativistica (M. NIGRO, *studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, 1966) avvertì l'esigenza di velocizzare i meccanismi di lavoro ordinario della pubblica amministrazione sfruttando le (allora poche ed elementari) risorse elettroniche: si trattava, nello specifico, delle prime apparecchiature di elaboratori e registratori di dati.

² D.U. GALETTA – J. G. CORVALÁN, *Intelligenza Artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, «Federalismi.it», 2019, III, p. 2.

con la precipua finalità di riordinare in modo organico le numerose norme attinenti ai metodi digitali.

L'inserimento di tali norme nell'ordinamento giuridico può dirsi avvenuto in modo funzionale, e non meramente asettico e conformativo alle politiche dell'Unione Europea, con l'obiettivo di avviare concretamente una transizione dal modello tradizionale di operatività dell'organizzazione pubblica ad un altro innovativo (digitale, per l'appunto) contraddistinto dall'impiego di risorse elettroniche, informatiche e di connessione.

Sotto quest'ultimo aspetto, è da non sottovalutare che il passaggio al digitale e, in particolare, l'uso della connessione alla rete internet, abbia permesso una comunicazione ed una interconnessione semplice ed immediata tra pubblico e privato, rendendo così snello l'accesso ai servizi e superando le difficoltà legate agli spostamenti e ai tempi nel raggiungere fisicamente gli sportelli competenti.

Il raggiungimento di un elevato livello di digitalizzazione si pone come obiettivo di matrice primariamente europea, dettato, quanto al nostro Stato, dalla necessità di dovere innovare gli strumenti di lavoro del personale dipendente pubblico, per meglio far fronte alle difficoltà legate alla gestione dei doveri di trasparenza e, quindi, alla conseguenziale necessità di adempiere alle plurime incombenze di pubblicazione.

A ciò si associano i problemi inerenti alla crescente presentazione di domande dovuta all'implementazione dei servizi e di rispondere alle medesime senza ritardo.

Si aggiunga ancora, l'ulteriore difficoltà per l'acquisizione di un sempre più elevato numero di dati, dovendo questi poi essere gestiti, elaborati, immagazzinati e protetti quanto al loro contenuto.³

Infine, le anzidette esigenze seguono il passo, in un'ottica prettamente europeistica, all'esigenza di raggiungere un livello di standardizzazione al digitale uniforme con gli altri principali *partners* europei: il che vuol dire, nel nostro caso, accelerare il processo di innovazione per recuperare lo stacco oggi sofferto.

2. *L'incidenza della digitalizzazione sullo sviluppo economico europeo*

Attualmente, infatti, può dirsi assodato che lo sviluppo socio-economico della società passi attraverso una migliore e totale distribuzione delle risorse digitali presso la pubblica amministrazione, che deve sempre mirare ad investire trasversalmente tutti i suoi ambiti, specialmente le articolazioni più periferiche dello Stato, per la loro attitudine ad essere più prossime con la collettività di riferimento e, di conseguenza, per relazionarsi con maggiore facilità col cittadino.

Infatti, l'obiettivo politico perseguito dai governi degli ultimi anni di riformare strutturalmente il Paese verso il digitale, è stato mosso dalla constatazione che “*gli*

³ Anche all'alba degli anni '80 la pubblica amministrazione non riusciva ad aggiornare le proprie dotazioni al passo con l'evoluzione digitale: Scriveva, infatti, M.S. GIANNINI, *rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, Tipografia del Senato, Roma, 1979, p. 10, che “*i problemi generali più importanti della tecnologia occorrente alle pubbliche amministrazioni si possono ridurre a due: gli ambienti di lavoro e l'attività informatica. Ve ne sarebbe un altro, più volte portato alla ribalta: quello del difficile aggiornamento al progresso tecnologico da parte delle amministrazioni pubbliche*”.

Si trattava di un problema che secondo la logica del tempo poteva essere risolto dallo Stato in sede di riordino burocratico, affiancato dalla ricerca scientifica e tecnica dell'epoca nella guida di adattamento strumentale alle peculiarità delle diverse amministrazioni.

*anni in cui il PIL nazionale è rimasto stagnante o arretrato sono gli stessi in cui il processo di digitalizzazione non si è realizzato”.*⁴

Sotto il profilo strettamente economico-produttivo emerge, peraltro, da uno studio menzionato dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, come il PIL italiano fatichi ad allinearsi con i livelli di crescita raggiunti dai principali Partners europei.

La digitalizzazione, quindi, costituisce non solo un’occasione di rinnovamento per imprese ed amministrazioni, ma rappresenta anche la strada su cui insistere per ingranare un rapporto di marcia proteso ad invertire in meglio la cadenza del passo di crescita economica, accelerandolo verso uno sviluppo che copra, nell’ottica di una decisa riduzione, l’elevato tasso di disoccupazione ancora oggi presente nel nostro Paese.

In questo panorama, un ruolo decisivo lo gioca la sfida lanciata dal Piano “*NextGenerationEU*”,⁵ che, con un contenitore di oltre 750 miliardi di euro,⁶ elargirà somme sotto forma di prestiti e sovvenzioni (pari a 390 miliardi)⁷ per sostenere le riforme strutturali e gli investimenti intrapresi dai paesi dell’UE.⁸

3. Democrazia partecipativa: natura polisemica del termine e funzione di garanzia nella pubblica amministrazione

Coniugando il tema degli strumenti digitali applicati dalla pubblica amministrazione nella propria organizzazione con quello inerente all’agire secondo i metodi ispirati alla concezione di democrazia pubblica, occorre muovere da una preliminare breve ricostruzione intorno al concetto costituzionale di democrazia.⁹

Sin dall’origine,¹⁰ l’accezione etimologica del termine “democrazia” ha subito un processo lungo e graduale di trasformazione, che l’ha portata fino ai nostri giorni ad assumere varie connotazioni.

⁴ Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Strategia per la crescita digitale 2014-2020*, in *agid.gov.it*, Roma.

⁵ Per un approfondimento si rimanda a G. D’ARRIGO – P. DAVID, *Next generation EU e per italiano, analisi, governance e politiche per la ripresa*, Rubbettino ed., 2022.

⁶ di cui 672,5 miliardi di euro erogati solo attraverso lo Strumento per la ripresa e la resilienza (SRR).

⁷ V. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, *obiettivi generali e struttura del Piano*, su www.italiadomani.gov.it

⁸ Commissione Europea, Rappresentanza in Italia, *Il Piano per la ripresa dell’Europa in Italia*, su https://italy.representation.ec.europa.eu/strategia-e-priorita/il-piano-la-ripresa-delleuropa-italia_it

⁹ Si è consapevoli che affrontare il tema della democrazia avrebbe richiesto un suo ben più ampio approfondimento, intorno alla nascita e alle tradizionali classificazioni. Tuttavia, l’economicità del presente contributo ci consente di fornire solo un breve cenno, al fine di accogliere una interpretazione lata del termine in parola, per poi introdurre il tema degli strumenti digitali che consentono e favoriscono una partecipazione democratica alla vita della pubblica amministrazione.

¹⁰ Che convenzionalmente si fa risalire al periodo dell’antica Grecia: epoca nella quale la democrazia ateniese ha rappresentato la prima forma di governo, appunto democratico, della storia. L’opera probabilmente più risalente nel tempo nella quale si fa utilizzo del termine democrazia, è rappresentata dal famoso Discorso di Pericle agli Ateniesi (430 a.C.), riportato in Tucidide, II, 37, in cui già allora si affermavano i principi che reggono ancora oggi, nella modernità, il modo democratico di concepire uno Stato: “*democrazia: di fronte alle leggi, per quanto riguarda gli interessi privati, a tutti spetta un piano di parità, mentre per quanto riguarda la considerazione pubblica nell’amministrazione dello stato, ciascuno è preferito a seconda del suo talento in un determinato campo, non per la provenienza da una classe sociale ma piuttosto per quello che vale*”.

È, oggi, pacifico che il termine democrazia abbia natura polisemica, nel senso che esso non va unicamente impiegato nella sua accezione strettamente politica, collegata alla forma di governo di uno Stato, ma anche in riferimento ai modi con cui vengono prese decisioni all'interno di qualsiasi comunità di persone.¹¹

Secondo alcuni, inoltre, il concetto di democrazia può essere letto sotto diverse forme: dialogo, cooperazione, partecipazione, e gli attori possono essere considerati sia verticalmente (cittadini e pubblica amministrazione), sia orizzontalmente, all'interno di una stessa categoria (nella logica della condivisione dei dati).¹²

Peraltro, l'espressione in parola, oltre a prestarsi a vari significati, è anche nozionisticamente complessa, stante la difficile riconducibilità ad una impostazione unitaria, in quanto permette una estensione del suo significato sotto plurime e diverse declinazioni, che, però, finiscono per caratterizzarsi da unico comune denominatore, rappresentato, in linea di massima, dal diritto alla partecipazione decisionale.

Per quel che qui rileva, il termine di democrazia può essere finanche esteso alle modalità organizzative di esercizio del potere conferito dall'ordinamento alla pubblica amministrazione, rilevando nella declinazione della c.d. democrazia partecipativa.¹³

Il tema della democrazia collegato alla pubblica amministrazione evoca quello relativo al riconoscimento a quest'ultima di una natura come istituzione di garanzia nel propugnare i dettami della democrazia o, invece, come mero organo di indirizzo e controllo.

In dottrina si registrano due diversi orientamenti.

Un primo autorevole orientamento ritiene che la pubblica amministrazione vada inclusa nel novero delle istituzioni di garanzia, in quanto è ad essa che viene affidato dall'ordinamento il compito dell'erogazione delle prestazioni inerenti ai diritti civili che concorrono allo sviluppo dello Stato sociale.¹⁴

¹¹ Celebre è la definizione di democrazia che diede Abraham Lincoln nel corso del famoso discorso di Gettysburg durante la guerra di secessione: *“la democrazia è il governo del popolo, dal popolo, per il popolo”*. Cfr. J. L. HANEY, *Of the People, by the People, for the People*, «Proceedings of the American Philosophical Society», 1944, LXXXVIII, 5, pp. 359–367.

¹² R. M. DI GIORGI, *Democrazia, federalismo e società dell'informazione nel Codice dell'amministrazione digitale: spunti di riflessione*, «Informatica e diritto», 2005, XIV, 1-2, pp. 61-71.

¹³ La quale è da tenere distinta dalla c.d. democrazia politico-partecipativa o deliberale, la quale costituisce una forma di governo democratico in cui la volontà del popolo si esprime non per il tramite dei rappresentanti eletti ma attraverso un processo deliberativo che coinvolge direttamente il popolo (es. e-democracy tramite Web 2.0).

¹⁴ L. FERRAJOLI, *La democrazia costituzionale, Revusov kanon*, 2012, 18, p. 112, il quale sostiene espressamente che: *“la struttura della sfera pubblica dello Stato, tuttora modellata sul vecchio schema della tripartizione montesquieviana dei pubblici poteri, ha infatti incanalato l'intero sviluppo dello Stato sociale e delle sue prestazioni entro gli apparati burocratici del potere esecutivo. Le funzioni di garanzia primaria dei diritti sociali – come i diritti alla salute, all'istruzione, alla previdenza e alla sussistenza – non potendo essere organizzate entro il potere legislativo o il potere giudiziario, si sono tutte collocate entro quel grande e indistinto contenitore che è la Pubblica amministrazione”*. Il pensiero di Ferrajoli si pone in coerenza con quello di più remota elaborazione ma di equa valenza attuale espresso da U. ALLEGRETTI, *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, il Foro Italiano, Vol. 107, n. 7/8, 1984, pp. 205 e ss., il quale afferma che *“i principi della democrazia non possono limitarsi a reggere la funzione legislativa, quella di indirizzo e di governo, la funzione giurisdizionale, ma devono informare anche l'azione amministrativa: infatti la democrazia non può investire indivisibilmente tutto il potere (compresi i poteri privati). Quando*

Un altro e più recente orientamento, pur non minando la fondatezza del pensiero di cui sopra, alla luce di una più estesa interpretazione degli artt. 54 e 97 Cost., si pone, tuttavia, scettico nel riconoscere, in modo diretto, la pubblica amministrazione come istituzione di garanzia.¹⁵

La ragione su cui poggia tale ultimo indirizzo muove dalla considerazione secondo cui i compiti assegnati dal legislatore alla pubblica amministrazione refluiscono talvolta in atti che costituiscono il risultato di scelte derivanti, non da una totale attività neutrale e indipendente dall'indirizzo politico (come indirettamente dispone l'art. 54 Cost. col richiedere ai dipendenti pubblici l'assolvimento dei doveri della disciplina e dell'onore), ma anche da impartizioni provenienti dagli organi politici, prese secondo il principio della maggioranza.

Valorizzando l'aspetto applicativo del primo indirizzo, l'inserimento trasversale delle nuove tecnologie amministrative nell'organizzazione pubblica assolve, da un lato, una funzione di facilitazione nella erogazione dei servizi e, dall'altro, privilegiando gli aspetti della concertazione tra le varie amministrazioni e di raccordo tra quella precedente e l'organo di indirizzo politico, favorisce una più tempestiva ed informata assunzione nelle decisioni amministrative.

4. Ambito applicativo della partecipazione digitale amministrativa: le tecnologie dell'informazione e della comunicazione

Il termine "partecipazione" contestualizzato alla pubblica amministrazione si compone di un'accezione bipartita: può essere inteso, cioè, sia nel senso di coinvolgere un soggetto, titolare di un interesse qualificato e differenziato, nel prendere parte attivamente ad una determinata procedura provvedimento, sia come generale dovere di conoscenza degli aspetti più importanti relativi alla gestione della cosa pubblica.

Il concetto di trasparenza non si esaurisce solo nelle attività sopra descritte ma, al pari della nozione di democrazia, è passibile di plurime declinazioni, all'interno delle quali rientrano anche i temi legati al raccordo e all'interazione con la collettività.

In questo contesto pubblico, influenzato da una sempre più pervasiva globalizzazione, si inseriscono le c.d. Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (in acronimo, "TIC").

Si definiscono, così, l'insieme dei metodi e delle tecniche utilizzate nella trasmissione, ricezione ed elaborazione di dati e informazioni, volte anche a permettere la manipolazione dei medesimi, tramite le operazioni di conversione, trasmissione, immagazzinamento, protezione e recupero sicuro.

L'avvento delle TIC ha mutato il quadro tradizionale caratterizzato dalla presenza fisica negli uffici e dal compimento di presenza di una serie di atti (sottoscrizioni, acquisizione di informazioni, depositi documentali, rilasci, il tutto entro precisi orari),

nella disposizione di apertura della Costituzione (art. 1, comma 1) l'Italia è definita una repubblica democratica, ciò riguarda tutto l'ordinamento repubblicano, compresa l'Amministrazione".

¹⁵ R. TARCHI, *Democrazia e Istituzioni di garanzia*, «riv. AIC», 2018, III, pag. 962. L'orientamento testé menzionato si pone, tuttavia, in linea con l'impostazione seguita da L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, Cedam, Padova, 1974.

prevedendo la nascita di un luogo digitale presso la rete, nella quale l'interazione tra pubblico e privato avviene senza limiti di spazio e di tempo.

L'utilizzo di tali strumenti viene apprezzato dal legislatore in quanto utile ad un esercizio più efficace di molti diritti, quali, in particolare, quelli inerenti alla partecipazione endoprocedimentale e al diritto di accesso ai documenti amministrativi, sia alla realizzazione del progetto di riorganizzazione strutturale e gestionale della pubblica amministrazione.

La partecipazione al procedimento è così ampliata, consentendo al cittadino tramite le TIC di superare eventuali difficoltà connesse ai predetti fattori di spazio e di tempo.

Occorre, tuttavia, non confondere lo strumento delle TIC con i principi amministrativi connessi alla partecipazione, atteso che, benché l'utilizzo della telematica risulti incentivato dall'art. 3 bis della L. n. 241 del 1990 e dagli artt. 2 e 3 del D.Lgs. n. 82 del 2005, esso rappresenta un obiettivo, non primario e finale, ma, solo strumentale ad una maggiore efficienza della macchina amministrativa, nell'osservanza ai superiori principi amministrativi.

Si ritiene, pertanto, di respingere quell'indirizzo della dottrina che ha proposto di fare assurgere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni a principio generale di un nuovo diritto amministrativo.¹⁶

In questi termini appare agevole comprendere come l'utilizzo delle TIC appare essere pienamente conforme al principio di trasparenza, in quanto si pone funzionale all'interesse del cittadino attivo e interessato di monitorare l'attività della Pubblica Amministrazione, in guisa da potere esercitare pressione a garanzia di un'azione amministrativa efficace ed efficiente.¹⁷

5. Conclusioni

Non costituirà di certo il digitale la soluzione alle criticità che stiamo vivendo, acuita dall'imprevedibilità e dalla impreparazione con cui ci ha colto l'evento, ma essa rappresenta uno dei tasselli di cui si compone un cammino di ripresa economica e sociale a cui il nostro Paese ha dovuto necessariamente aderire, nella consapevolezza che implementare l'efficienza della pubblica amministrazione significa anche rendere più competitive le nostre imprese sul mercato commerciale transeuropeo.

Con riferimento alla disciplina che governa il percorso di digitalizzazione, i recenti decreti legge intervenuti (decreti legge nn. 34 e 76/2020, n. 22/2021 e n. 73/2022), per diffondere l'impiego dei connessi strumenti in diversi settori (da quello fiscale a quello degli appalti), benché sovente rubricati come "semplificazioni", talvolta ne disattendono il tenore della definizione, sia per inserirsi in un contesto di incessante proliferazione normativa, sia perché inseriscono spezzoni di disciplina accanto ad

¹⁶ I. FORGIONE, *Il caso dell'accesso al software MIUR per l'assegnazione dei docenti*, *Giornale di Dir. Ammi.*, 2018, V, p. 648, sostiene che: "l'uso della telematica nell'azione amministrativa, di conseguenza, potrebbe essere riconosciuto come principio generale di un nuovo diritto amministrativo; in questa direzione può essere letto l'art. 3 bis della L. n. 241 del 1990 ("Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi", in seguito LPA), inserito a seguito della novella del 2005, il quale prevede che per conseguire maggiore efficienza nella loro attività le amministrazioni incentivano l'uso della telematica, anche nei rapporti con i privati".

¹⁷ Dello stesso avviso: D. U. GALETTA, *Open-Government, open-data e Azione Amministrativa*, *«Istituzioni del Federalismo*, 2019, III, p. 664.

altrettante modifiche di leggi sparse fra diverse materie, alimentando così incertezza e confusione per il cittadino.

Si comprende, tuttavia, che la continua e costante evoluzione della digitalizzazione non permetta oggi di esprimere una normativa organica del fenomeno. Ciononostante, sarebbe opportuno quantomeno attendersi un riordino in chiave sistematica e un grado di stabilità temporanea nella vigenza delle nuove introduzioni.

Sul versante dell'automazione, se l'utilità della medesima possa sottintendersi con riferimento alle attività vincolate, è difficile oggi pensare ad un affidamento ad una macchina che, con logiche algoritmiche, meramente meccaniche, riesca a compiere un bilanciamento razionale di contemperamento tra i vari interessi in gioco.

Appare, piuttosto, un compito che sia consono affidare all'agire umano, equilibrato da un bilanciamento di buon senso e di responsabilizzazione funzionale del dipendente.

Quanto al tema della partecipazione amministrativa legato al processo di digitalizzazione, si è visto che non ogni forma di partecipazione del privato all'attività amministrativa si palesa come democratica in senso stretto.

La democrazia nella partecipazione amministrativa dipende dal diverso grado di apertura del procedimento agli interessati e il livello di apertura alla partecipazione non deve né può essere necessariamente lo stesso per ogni forma di decisione pubblica o di procedimento amministrativo.¹⁸

Nel contesto della digitalizzazione andrebbe rivista la stessa legge n. 241/1990 alla luce del processo di digitalizzazione in atto, al fine di evitare potenziali squilibri nelle tutele, derivanti dagli effetti del digitale impiegato alla procedura, sia al livello della telematica, sia a quello dell'automazione;

La sfida per il giurista e, in particolare, per la dottrina, non può che essere quella, da un lato, di monitorare costantemente il progresso di transizione al digitale della pubblica amministrazione e, dall'altro – utilizzando di proposito una terminologia affine al metodo algoritmico – di predire i prossimi obiettivi, producendo per tempo proposte o criticità che fungano da impulso e da guida per il legislatore.

In definitiva, l'attenzione al progresso digitale deve essere mantenuto fermo e vigile per l'avvenire, in ragione dell'interminabilità del processo di digitalizzazione, in quanto, dopo i benefici conseguenti alla transizione dall'amministrazione tradizionalmente intesa (cartaceo e propensione alla segretezza) a quella trasparente (manifesta conoscibilità) e, in ultimo, a quella digitalmente supportata, potrebbe non essere remoto il rischio che si verifichi una totale sostituzione dell'attività amministrativa ad opera dell'intelligenza artificiale, stante l'ormai crescente pervasività e raffinatezza delle tecnologie informatiche e digitali esistenti.¹⁹

E l'avvento dell'automazione potrebbe rappresentare un primo importante passo in questa direzione.

¹⁸ Cfr. P. MEZZANOTTE, *Principio democratico e partecipazione alla decisione pubblica*, «federalismi.it», 2020, XXXII, p. 145.

¹⁹ Si inserisce in questa prospettiva il recente intervento del Garante per la protezione dei dati personali che ha bloccato *ChatGPT*, il più noto tra i *software* di intelligenza artificiale relazionale in grado di simulare ed elaborare le conversazioni umane, avendone rilevato l'assenza di una base giuridica che giustifichi la raccolta e la conservazione massiccia di dati personali e la mancanza di una informativa agli utenti e a tutti gli interessati dei modi con cui i medesimi vengono raccolti e trattati allo scopo di perfezionare i criteri di calcolo algoritmici sottesi al funzionamento della piattaforma.

CARLO PIPARO*

***Pubbliche amministrazioni e intelligenza artificiale:
la compatibilità dell'algoritmo con i principi democratici di imparzialità
e buon andamento***

1. Introduzione

La Pubblica Amministrazione italiana ricorre quotidianamente a decisioni automatizzate, figlie di processi decisionali elaborati da algoritmi di *machine learning*. Nonostante l'impiego massivo di tali algoritmi, allo stato attuale non esiste una disciplina uniforme della materia.

Così, se da un lato l'ammissibilità «di tali strumenti risponde ai canoni di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa (art. 1 l. 241/90)» e «di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost¹).», dall'altro maggiori dubbi residuano in relazione al rispetto ai requisiti di imparzialità e trasparenza, nonché rispetto al diritto di difesa.

2. Intelligenza artificiale e algoritmo

L'espressione "Intelligenza Artificiale" è stata coniata nel 1955 dall'informatico statunitense John McCarthy².

Circa trent'anni dopo, Roger Schank, sommo teorico dell'Intelligenza Artificiale, attribuì a quest'ultima cinque caratteristiche: capacità di comunicazione, conoscenza di sé, conoscenza della realtà esterna, condotta teleologicamente orientata e creatività, quest'ultima intesa come capacità di assumere decisioni alternative laddove il piano di azione iniziale fallisca o non sia realizzabile³.

Allo stato attuale non si ha un'univoca definizione del concetto di Intelligenza Artificiale che, al contrario, assume differenti sfumature e accezioni, a seconda della disciplina o del contesto in cui viene utilizzato. Da tale pluralità di definizioni⁴ se ne possono estrapolare le caratteristiche comuni, dalle quali trarre una possibile definizione. Così, per Intelligenza Artificiale si suole intendere l'insieme di metodi

* Università degli Studi di Udine.

¹ Cons. Stato, sent. n° 881 del 2020.

² L'espressione viene utilizzata pubblicamente dallo studioso nel corso di un seminario tenutosi al Dartmouth College. Lo studioso ha continuato i suoi studi in tema di intelligenza artificiale, che lo porteranno nel 1971 a vincere il premio Turing proprio per il contributo apportato in tale materia.

³ F. BASILE, *Intelligenza artificiale e diritto penale*, cit. p. 5; per approfondire si veda R.C. SCHANK, *What's IA, Anyway?*, in *IA Magazine*, Winter 8(4), 1987, pp. 59 ss.

⁴ Come quella della Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ), Carta etica per l'uso dell'intelligenza artificiale nei sistemi giudiziari e nel loro ambiente, App. III, Glossario, 47, secondo la quale per I. A. si intenderebbe «l'insieme di metodi scientifici, teorie e tecniche finalizzate a riprodurre mediante le macchine le capacità cognitive degli esseri umani. Gli attuali sviluppi mirano a far svolgere alle macchine compiti complessi precedentemente svolti da esseri umani».

scientifici, teorie e tecniche che mirano a riprodurre che mirano a riprodurre le capacità cognitive degli esseri umani attraverso le macchine⁵.

Come precisa eccellente dottrina⁶, il concetto di algoritmo è ben distinto da quello di Intelligenza Artificiale. Il primo, infatti, può essere definito come un insieme preciso di istruzioni, regole, o come una serie metodica di passaggi (che possono essere utilizzati per fare calcoli, risolvere problemi e prendere decisioni⁷). L'Intelligenza Artificiale, invece, si serve di tali algoritmi per elaborare informazioni, risolvere problemi o prendere decisioni che in precedenza potevano essere prese solo dall'intelligenza naturale⁸.

3. *Principi costituzionali ed euro-unitari*

I principali principi costituzionali che assumono rilievo in relazione alla c.d. amministrazione algoritmica sono quelli di eguaglianza (art. 3 Cost.), difesa (art. 24 Cost.), nonché di imparzialità e buon andamento (art. 97 Cost.). Questi principi trovano poi addentellato normativo nelle «guarentigie procedurali⁹» di cui agli artt. 2, 6, 7, 8, 9 e 10 della legge n. 241 del 1990.

Il tema del diritto a una buona amministrazione è particolarmente avvertito anche a livello euro-unitario. Il primo comma dell'art. 41 CDUE statuisce, infatti, che «ogni persona ha diritto a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo (...) dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione». Sull'aspetto dell'imparzialità, consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia (alla quale gli stessi redattori della Carta di Nizza fanno espresso riferimento nelle spiegazioni

⁵ J. N. KOK, E. J. W. BOERS, W. A. KOSTERS, P. PUTTEN, M. POEL, *Artificial Intelligence: Definition, Trends, Techniques and Cases, in Knowledge for sustainable development: an insight into the Encyclopedia of life support systems*, Leiden, 2002, p. 1096. Riportando le parole dell'autore:

The precise definition and meaning of the word intelligence, and even more so of Artificial Intelligence, is the subject of much discussion and has caused a lot of confusion. One dictionary alone, for example, gives four definitions of Artificial Intelligence:

- An area of study in the field of computer science. Artificial intelligence is concerned with the development of computers able to engage in human-like thought processes such as learning, reasoning, and self-correction.
- The concept that machines can be improved to assume some capabilities normally thought to be like human intelligence such as learning, adapting, selfcorrection, etc.
- The extension of human intelligence through the use of computers, as in times past physical power was extended through the use of mechanical tools.
- In a restricted sense, the study of techniques to use computers more effectively by improved programming techniques.

⁶ D. U. GALETTA, J. C. CORVALAN, *Intelligenza Artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, «Federalismi», 3/2019, p. 6.

⁷ R. BENITEZ, G. ESCUDERO, S. KANAAN, D. MASIP RODO, *Inteligencia artificial avanzada*, Barcelona, 2013, p. 14.

⁸ N. BOSTROM, *Superintelligence: Paths, Dangers, Strategies*, Oxford, 2016; S. RUSSELL, P. NORVIG, *Artificial Intelligence: a Modern Approach*, New York City, 2014.

⁹ TAR Lazio, sezione III bis, sent. n. 9224-9230 del 2018.

allegate alla Carta medesima¹⁰) afferma che il presupposto di una decisione imparziale ed espressiva del principio di buona amministrazione, è la considerazione di «tutti gli elementi di fatto e di diritto disponibili al momento dell'adozione dell'atto», poiché sussiste l'obbligo di predisporre la decisione «con tutta la diligenza richiesta e di adottarla prendendo a fondamento tutti i dati idonei ad incidere sul risultato¹¹».

Il concetto di equità, invece, può assumere un duplice significato nel diritto amministrativo: quello di equità sostanziale e quello di equità procedurale. Ed è a questa seconda accezione del termine che si riferisce specificamente l'art. 41 CDUE, il quale sottende l'idea di una Pubblica Amministrazione in grado di offrire ai cittadini tutte quelle garanzie di contraddittorio, difesa, accesso ai documenti, motivazione delle decisioni, ecc., che sono elencate nel successivo comma 2 dell'art. 41 CDUE medesimo¹².

Recentemente, infine, la materia è stata posta al centro della proposta di Regolamento europeo: “*Harmonised rules on artificial intelligence*” del 21 Aprile 2021, n. 106, al fine di armonizzare la disciplina del ricorso all'intelligenza artificiale nei settori pubblico e privato. Tra gli obiettivi della proposta figurano la tutela dei «diritti di giusto processo, di difesa [...] e del generale principio della buona amministrazione».

4. Applicazioni pratiche dell'algoritmo

L'Intelligenza Artificiale può essere impiegata in diversi modi dall'Amministrazione Pubblica.

In Italia, ad esempio, gli algoritmi vengono talvolta impiegati per ottimizzare l'organizzazione delle forze dell'ordine, migliorando le attività c.d. di *predictive policing*¹³. È proprio questo il caso del programma XLAW, sviluppato dalla Polizia di Napoli ed applicato in diverse regioni per prevedere furti e rapine¹⁴.

In Argentina, invece, al fine di facilitare, accelerare e garantire uniforme applicazione del diritto è stato sviluppato il *software* Prometea¹⁵. Tale programma permette di ridurre drasticamente i tempi di preparazione di documenti amministrativi, ed è già stata applicata al settore degli appalti pubblici per l'acquisto di beni e servizi. L'impiego di Prometea si è rivelato un gran successo: laddove, sino all'applicazione di Prometea, il lavoro richiesto per avviare una gara di appalto di beni

¹⁰ Testo delle spiegazioni relative al testo completo della Carta, pubblicate nella Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea C-303/17 del 14.12.2007 e reperibili in http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/04473_it.pdf [consultato il 7 Aprile 2023].

¹¹ V. per tutte Corte giust., sentenza 21 novembre 1991, in causa C-269/90, *Technische Universität München c. Hauptzollamt München-Mitte*, ECLI:EU:C:1991:438, punto 14.

¹² Corte giust., sentenza 16 gennaio 2019, in causa C-265/17P, *United Parcel Service*, ECLI:EU:C:2019:23, punto 33 s.

¹³ W.S. ISAAC, *Hope, Hype, and Fear: The Promise and Potential Pitfalls of Artificial Intelligence in Criminal Justice*, in *Ohio St. J. Crim. L.*, 2018, pp. 543 ss.

¹⁴ V. MANES, *L'oracolo algoritmico e la giustizia penale: al bivio tra tecnologia e tecnocrazia*, «Discrimen», 2020, p. 7.

¹⁵ J.G. CORVALAN, *La primera inteligencia artificial predictiva al servicio de la Justicia: Prometea*, in *La Ley* 2017, pp. 1 ss.

e servizi richiedeva – in media – 29 giorni lavorativi, Prometea rende il tutto possibile in soli quattro minuti e con l'utilizzo di una semplice interfaccia grafica¹⁶.

5. Problemi principali

Nonostante l'indubbio progresso in tema di efficienza ed economicità dell'Amministrazione, il ricorso all'Intelligenza Artificiale può portare (fra le tante) a tre problematiche.

Sotto un primo profilo, stante l'enorme numero di computazioni, potrebbe risultare impossibile stabilire in che modo l'algoritmo di *machine learning* sia giunto ad un certo risultato: fenomeno¹⁷ della c.d. "scatola nera" (*black box*¹⁸). La Pubblica Amministrazione, però, deve essere sempre in grado di giustificare, motivare e spiegare adeguatamente le sue decisioni: non solo per quel che concerne il loro contenuto finale, ma anche per quel che concerne il procedimento che ha condotto alla loro adozione¹⁹.

Sotto un secondo profilo, invece, è stata censurata l'applicazione dello strumento computazionale contraria ad imparzialità, eguaglianza e non discriminazione. In tal senso si pensi al caso *Deliveroo*²⁰, in cui l'algoritmo penalizzava nell'accesso alle future occasioni di lavoro chi, per partecipare a uno sciopero, si assentava dal lavoro senza preventivamente cancellare la propria prenotazione per una determinata sessione. In casi come questo la macchina, educata sulla base di parametri incompleti o faziosi, li riflette nelle sue decisioni²¹ (c.d. *cognitive bias*²²).

Sotto un ulteriore profilo, infine, ci si chiede se l'Intelligenza Artificiale possa svolgere, oltre all'attività discrezionale, anche quella vincolata. Nell'attività vincolata le variabili degli algoritmi – che identificano classi di *input* – sono rappresentate dall'interpretazione delle disposizioni (costituzionali, di legge, di regolamento, ecc.) e dai criteri che in quelle disposizioni sono indicati: ad es. l'età, la residenza, il titolo di studio, le esperienze lavorative, che definiscono l'emaneazione del provvedimento

¹⁶ D. U. GALETTA, J. C. CORVALAN, *Intelligenza Artificiale*, cit., p. 8.

¹⁷ la cui rilevanza è peraltro contestata da quegli autori che mettono in evidenza, giustamente, come la difficoltà di spiegare come l'algoritmo sia giunto ad adottare una certa soluzione non equivalga al non potere fornire una spiegazione. Per approfondire: C. COGLIANESE, D. LEHR, *Transparency and Algorithmic Governance*, in *Administrative Law Review*, in University of Penn Law School, Public Law Research Paper No. 18-38, Philadelphia 2019, nonché D. CARD, *The "black box" metaphor in machine learning*, in <https://towardsdatascience.com>, 15.01.2019 [consultato il 7 Aprile 2023] dove l'autore afferma che

Although it is somewhat unsatisfying, the complete answer to why a machine learning system did something ultimately lies in the combination of the assumptions we made in designing model, the data it was trained on, and various decisions made about how to learn the parameters, including the randomness in the initialization.

¹⁸ V. J. BARRAT, *Our Final Invention: Artificial Intelligence and the End of the Human Era*, New York, 2013, p. 92.

¹⁹ D. U. GALETTA, J. C. CORVALAN, *Intelligenza Artificiale*, cit., p. 15.

²⁰ Tribunale Bologna Sez. lavoro Ord., 31 dicembre 2020; M. LAMANNIS, *Frank è un falso cieco: l'algoritmo discrimina i riders – Nota a Tribunale di Bologna, Sez. lav., 31 dicembre 2020, ord.*, in *Lavoro nella Giur.*, 5, 526, 2021.

²¹ In base al Considerando n. 71 del Regolamento 679/2016, occorre rettificare i dati in ingresso per evitare effetti discriminatori nell'output decisionale

²² J. KLEINBERG, J. LUDWIG, S. MULLAINTHAN, C.R. SUNSTAIN, *Discrimination in the age of algorithms*, Cambridge 2019.

amministrativo in senso sia procedimentale sia sostanziale. Nell'attività discrezionale invece le variabili sono individuate come classi di *input* ricavate dall'analisi delle casistiche pregresse affinché l'algoritmo possa assumere una decisione nel merito.

Alla tesi c.d. restrittiva aderiva anche un orientamento espresso dalla giurisprudenza amministrativa, secondo la quale:

solo un'istruttoria affidata ad un funzionario persona fisica è in grado di svolgere e che pertanto, al fine di assicurare l'osservanza degli istituti di partecipazione, di interlocuzione procedimentale, di acquisizione degli apporti collaborativi del privato e degli interessi coinvolti nel procedimento, deve seguire ad essere il *dominus* del procedimento stesso, all'uopo dominando le stesse procedure informatiche predisposte in funzione servente e alle quali va dunque riservato tutt'oggi un ruolo strumentale e meramente ausiliario in seno al procedimento amministrativo e giammai dominante o surrogatorio dell'attività dell'uomo; ostando alla deleteria prospettiva orwelliana di dismissione delle redini della funzione istruttoria e di abdicazione a quella provvedimentale, il presidio costituito dal baluardo dei valori costituzionali scolpiti negli artt. 3, 24, 97 della Costituzione oltre che all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo²³.

Secondo questo orientamento, quindi, un algoritmo può essere usato legittimamente solo se rimane "servente" rispetto all'attività "dianoetica" del funzionario umano²⁴.

6. *L'algoritmo quale atto amministrativo*

Queste tesi restrittive, tuttavia, al giorno d'oggi risultano minoritarie.

La tesi maggioritaria e giurisprudenziale, infatti, ritiene di dover sussumere l'algoritmo nella categoria giuridica dell'atto amministrativo, quale vero e proprio «atto amministrativo informatico²⁵». Secondo il Consiglio di Stato, infatti, l'algoritmo deve essere conoscibile in tutti i suoi aspetti e la regola algoritmica deve essere conoscibile e sindacabile da parte del giudice. Come osserva il Supremo Consesso, il sindacato giurisdizionale interviene sull'algoritmo in ragione delle figure sintomatiche tratte dalla casistica nelle varie materie (concessione di servizi pubblici, d'incarichi dirigenziali, di procedure concorsuali, ecc.) che l'algoritmo del giudice ha selezionato dalla sua più che centenaria giurisprudenza²⁶.

²³ TAR Lazio, sezione III bis, sent. n. 9224-9230 del 2018.

²⁴ A. SIMONCINI, *L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e il futuro delle libertà*, in: *Biolaw Journal*, 2019, pp. 76-77. L'autore osserva come questo orientamento sia stato adottato in *Wisconsin S.C., State v. Loomis*, 881, Wis. 2016, ove la Corte suprema dello stato del Wisconsin ammette la possibilità di servirsi di un algoritmo "oscuro", purché tale opacità sia bilanciata dalla provenienza della decisione, che deve essere presa da un giudice, il quale può servirsi dell'algoritmo. Nel caso esaminato dal Tar Lazio, invece, la decisione era stata impiegata unicamente ed automaticamente dall'algoritmo, senza lasciare spazio decisionale alcuno al giudice.

²⁵ Cons. Stato, 8 Aprile 2019, n° 2270, confermato dalla successiva sentenza Cons. Stato, sent. n° 881 del 2020.

²⁶ R. PERIN CAVALLO, *Pubblica amministrazione e data analysis*, in *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Università degli Studi di Torino, 2020:

Così, possiamo procedere a prospettare una soluzione ai tre problemi di cui *supra* analizzando l'algoritmo in quanto atto amministrativo.

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, definito da eccellente dottrina quale «elemento chiave del percorso verso una trasparenza reale ed effettiva²⁷». Questa tesi viene adottata dalla giurisprudenza maggioritaria, che osserva come sarebbe inammissibile addurre l'utilizzo dell'intelligenza artificiale quale «motivo di elusione dei principi che conformano il nostro ordinamento e che regolano lo svolgersi dell'attività amministrativa». Così, i giudici amministrativi richiedono sia «la piena conoscibilità a monte del modulo utilizzato e dei criteri applicati», sia «l'imputabilità della decisione all'organo titolare del potere, il quale deve poter svolgere la necessaria verifica di logicità e legittimità della scelta e degli esiti affidati all'algoritmo». Infatti, Alla tesi c.d. restrittiva aderiva anche un orientamento espresso dalla giurisprudenza amministrativa, secondo la quale:

la "caratterizzazione multidisciplinare" dell'algoritmo [...] non esime dalla necessità che la "formula tecnica", che di fatto rappresenta l'algoritmo, sia corredata da spiegazioni che la traducano nella "regola giuridica" ad essa sottesa e che la rendano leggibile e comprensibile. Con le già individuate conseguenze in termini di conoscenza e di sindacabilità²⁸, che proietterebbero l'atto amministrativo informatico nella piena compatibilità con il diritto di difesa *ex art. 24 Cost.*

L'interpretazione per la violazione di legge è l'operazione intellettuale indispensabile per passare da una norma generale ed astratta al caso concreto, poiché la prima rappresenta pur sempre una sintesi della molteplicità dei casi, sicché la definizione delle variabili può non aver tenuto conto di casi meno frequenti o lo stesso enunciato normativo può, in tempi differenti, imporre di ridefinire il peso tra le varie classi. Il controllo giurisdizionale si svolge dunque come sindacato sull'esito ottenuto dall'algoritmo, in ragione delle variabili che l'amministrazione ha selezionato, fermo restando che l'attività di selezione e di inserimento delle stesse può essere letterale, come nel caso di numeri indicati direttamente dalla norma, oppure un'interpretazione più complessa che richiede di valutare le variabili e i pesi ad esse assegnati. Del pari è il ragionamento per l'incompetenza, che non configura una diversa formalizzazione algoritmica, trattandosi pur sempre di una speciale violazione di legge. Quanto al vizio di eccesso di potere – al di là dell'ipotesi infrequente dello sviamento – lo stesso s'afferma normalmente per il tramite delle figure sintomatiche che limitano le scelte dell'amministrazione pubblica che perciò debbono essere in sé logiche e comprensibili. Il controllo giurisdizionale si svolge dunque come sindacato sull'esito ottenuto dall'algoritmo, in ragione delle figure sintomatiche che sono tratte dalla casistica in materia (di concessione di servizi pubblici, d'incarichi dirigenziali, di procedure concorsuali, ecc.), che l'algoritmo del giudice ha selezionato dalla sua più che centenaria giurisprudenza.

²⁷ D.U. GALETTA, *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione (Il procedimento amministrativo, fra diritto UE e tecnologie ICT)*, in *Il Diritto dell'Amministrazione Pubblica digitale*, Torino 2020, p. 93.

²⁸ Cons. Stato, sent. n° 881 del 2020.

In relazione, invece, ai principi di eguaglianza e imparzialità *ex artt.* 3 e 97 Cost., sarebbe opportuno fornire alla Pubblica Amministrazione macchine conformi a questi principi, aprendo la strada ad una vera e propria dottrina di precauzione costituzionale, secondo la quale «la protezione di beni costituzionali quali la tutela della libertà o il rispetto della *rule of law*, debba essere anticipata rispetto alla produzione stessa delle applicazioni tecnologiche²⁹». Di talché, la tutela di diritti e libertà fondamentali dovrebbe diventare parte integrante della formazione degli sviluppatori di tali tecnologie, così da creare una ibridazione tra tecnologia e diritto. E qui le strade prospettate dalla dottrina sono due: o si prevede (*ex ante*) una sanzione a carico dei programmatori che sviluppano sistemi discriminatori, oppure si affida a *panels* di esperti il compito di valutare (*ex post*) l'eticità dei propri algoritmi³⁰. Inoltre, anche in relazione a questa criticità, si richiamano le argomentazioni di cui *supra* in relazione all'attività chiave del Responsabile del procedimento che, motivando il provvedimento, fornirà anche un provvedimento impugnabile e censurabile.

Sotto il terzo profilo – e cioè se sia ammissibile l'esecuzione di scelte discrezionali da parte dell'Intelligenza Artificiale – i Giudici di Palazzo Spada, affermano che il nostro sistema di diritto non limita il ricorso all'Intelligenza Artificiale alla sola attività vincolata, «atteso che ogni attività autoritativa comporta una fase quantomeno di accertamento e di verifica della scelta ai fini attribuiti dalla legge». Di conseguenza:

se il ricorso agli strumenti informatici può apparire di più semplice utilizzo in relazione alla c.d. attività vincolata, nulla vieta che i medesimi fini predetti, perseguiti con il ricorso all'algoritmo informatico, possano perseguirsi anche in relazione ad attività connotata da ambiti di discrezionalità³¹.

Fondamentale, però, è garantire gli elementi minimi di garanzia per il privato, consistenti nel rispetto del principio di trasparenza, nonché l'imputabilità della decisione all'organo titolare del potere, il quale deve poter svolgere la necessaria verifica di logicità e di legittimità della scelta e degli esiti affidati all'algoritmo e sul quale cade l'eventuale responsabilità per la violazione dei diritti e degli interessi dei soggetti incisi³².

7. Conclusioni

Il passaggio ad una fase di digitalizzazione avanzata impone di «governare il transito vero un nuovo modello di amministrazione³³». Se è vero che la legge n. 241 del 1990 è stata concepita in un'epoca in cui l'amministrazione non era investita dalla rivoluzione tecnologica, è altrettanto vero che le relative tutele procedurali siano consustanziali alla stessa legalità procedimentale dell'azione amministrativa, in

²⁹ A. SIMONCINI, *L'algoritmo incostituzionale*, cit., p. 87.

³⁰ A. SIMONCINI, *L'algoritmo incostituzionale*, cit., p. 88.

³¹ Cons. Stato, sent. n° 881 del 2020.

³² L. SANTORO, *L'utilizzo dell'algoritmo nel procedimento amministrativo*, in <https://www.andig.it/saggi/l-utilizzo-dell-algoritmo-nel-procedimento-amministrativo>, 2020 [consultato il 7 Aprile 2023].

³³ A. BIAMONTE, *L'amministrazione digitale e la digitalizzazione procedimentale. Verso un nuovo esercizio della funzione. Problematiche e prospettive*, Milano 20017, p. 239.

quanto espressione di quelle esigenze di trasparenza e collaborazione su cui l’L.P.A. ha inteso improntare il nuovo rapporto fra amministrazione e cittadino³⁴.

Garantire la tutela del diritto ad una buona amministrazione digitale³⁵ risulta obbligatorio al fine di assicurare il rispetto dei principi fondamentali che regolano l’agire amministrativo³⁶ all’interno dello Stato di diritto, assoggettando l’agire della Pubblica Amministrazione al rispetto della legge ed al relativo controllo del giudice (art 113 Cost).

³⁴ A. MASCOLO., *Gli algoritmi amministrativi: la sfida della comprensibilità*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2020, 3, 366 (nota a sentenza).

³⁵ D.U. GALETTA, *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione*, cit., pp. 85 e ss.

³⁶ E. CARLONI, *Il nuovo diritto di accesso generalizzato e la persistente centralità degli obblighi di comunicazione*, in *Diritto Amministrativo*, fasc. 4, 2016, p. 579 dove in particolare viene menzionata la necessità di predisporre un «sistema di meccanismi di conoscibilità».

CAPITOLO VIII

DEMOCRAZIA, AMBIENTE, ECOSOSTENIBILITÀ

PAOLO PINTO*

*Il dilemma del prigioniero (climatico):
democrazia e ambiente alla prova della crisi climatica*

1) Il (non) governo di un sistema complesso

Tra la moltitudine di sfide poste dallo “stato di *policrisi*”¹ nel quale ci troviamo, di particolare interesse – anche in una prospettiva giuridica – è quella della complessità, la quale, a ben vedere, costituisce l’essenza stessa dell’attuale “epoca di crisi permanente, o almeno, di crisi ripetute”². Si tratta di tematica eterogenea, la quale – dipanandosi lungo una pluralità di dimensioni divergenti – concerne pressoché ogni ambito del reale. Il mondo che abitiamo è esso stesso un sistema complesso e multifattoriale, connotato da profonde correlazioni e *trade-off*³: in quanto tale, esso postula un approccio capace di confrontarsi e, per quanto possibile, gestire siffatta complessità.

Tuttavia, in un contesto nel quale neppure esiste una “definizione univoca di complessità”⁴, risuonano alla memoria le parole di G.B. Shaw, secondo cui “Per ogni problema complesso c’è sempre una soluzione semplice, che però è sbagliata”⁵. Difatti, stante l’intreccio di legami e correlazioni, una difficoltà che sovente si registra – anche in termini giuridici – nell’affrontare questioni complesse è rappresentata dalla circostanza che un intervento in ottica migliorativa su di un dato fattore possa incidere negativamente su un altro elemento.

La ragione di quanto osservato si può cogliere, in via di prima approssimazione, già sotto il profilo etimologico: ‘complessità’ (*cum + plèko*) indica infatti ciò che è “composto di parti collegate fra loro e dipendenti l’una dall’altra”⁶. Da qui, dunque, la nozione di “caratteristica qualitativa di un sistema, cioè di un aggregato organico e strutturato di parti tra loro interagenti, che gli fa assumere proprietà che non derivano dalla semplice giustapposizione delle parti”⁷.

La complessità e la ‘multifattorialità’ cui si è fatto riferimento si constatano anche (o soprattutto) in relazione alle ‘componenti’ climatico-ambientali del Pianeta che ci ospita, dei cui processi regolatori scontiamo – nonostante i rilevanti ‘passi in avanti’ compiuti – una comprensione ancora fortemente limitata che ci rende irrimediabilmente vulnerabili alle ‘sorprese’⁸ rappresentate dalla manifestazione di

* Università degli Studi di Verona.

¹ Cfr. ENCICLOPEDIA TRECCANI, sub voce ‘policrisi’.

² Cfr. J.B AUBY, *La decisione pubblica tra scienza e crisi*, «Istituzioni del federalismo», 4, 2021, p. 921.

³ Cfr. ASVIS, *Rapporto ASviS*, 2017, «asvis.it», pp. 12.

⁴ Cfr. A. PASINI, *Il clima come sistema complesso*, «Il Kyoto Fisso», 14.06.2012, www.lescienze.it [Consultato il 25 febbraio 2023].

⁵ Il riferimento è all’aforisma notoriamente attribuito a George Bernard Shaw, secondo il quale “*For every complex problem, there is a simple solution that is wrong*”.

⁶ Cfr. VOCABOLARIO ETIMOLOGICO DELLA LINGUA ITALIANA PIANIGIAN, sub voce ‘complesso’.

⁷ Cfr. ENCICLOPEDIA TRECCANI, sub voce ‘complessità’.

⁸ Cfr. IPCC 1990, *Policymaker summary of working group I (scientific assessment of climate change)*, Ginevra, 1990, in www.ipcc.ch, § 1 e § 6.06.

fenomeni imprevisti che alimentano, anche nella collettività, la “sensazione di traiettoria in discesa, di costante peggioramento”⁹.

È ormai evidente, infatti, che “*The climate emergency has arrived*”¹⁰: recenti studi rivelano che le politiche attuali stanno portando il Pianeta e i suoi abitanti ad un aumento della temperatura media globale di +2,8 gradi entro la fine del secolo, e “*That spells catastrophe*”¹¹. A fronte delle evidenze scientifiche che ci restituiscono una rappresentazione del Mondo quale un “*complex system of interconnections*”¹², sembra mancare un “sistema di *governance* adeguato per tale complessità”¹³. Non stupisce, allora, che l’incertezza derivante dall’acuirsi dello sbilanciamento dell’equilibrio ecologico del Pianeta abbia a sua volta generato e alimentato una “complessità che inevitabilmente ha finito per coinvolgere [anche] la scienza giuridica”¹⁴.

Negli ultimi anni, anche grazie alla spinta di movimenti impegnati ad “impostare il dibattito sul piano dei diritti”¹⁵, si è giunti a riconoscere (almeno a parole) “la salvezza del pianeta dallo sfruttamento di cui l’uomo stesso si è reso responsabile”¹⁶ come “la sfida più grande della contemporaneità”¹⁷ e a considerare il clima quale “nostro problema principale”¹⁸.

2) *Dalla crisi climatico-ecologica alla crisi delle democrazie*

In contesto, nel quale l’ambizione della sostenibilità è divenuta “uno dei fattori che stanno più fortemente condizionando il dibattito pubblico e la stessa agenda politica delle democrazie contemporanee”¹⁹ e non solo di esse, la crisi climatico-ecologica rischia però di trasformarsi in crisi della democrazia²⁰. Se è vero, infatti, che “in presenza di problematiche ambientali le consuete modalità di funzionamento delle istituzioni democratiche rappresentative tendono a entrare in crisi”²¹, dinnanzi a

⁹ Cfr. G. CAROFIGLIO, G. CAROFIGLIO, *L’ora del caffè. Manuale di conversazione per generazioni incompatibili*, Torino, Einaudi, 2022, p. 46.

¹⁰ Cfr. W. J. RIPPLE *et al.*, *Six steps to integrate climate mitigation with adaptation for social justice*, «Environmental Science & Policy», 128, 2022, pp. 41–44.

¹¹ Cfr. A. GUTERRES, *Press Conference: United Nations Secretary-General António Guterres*, 15 giugno 2023, <https://media.un.org/en/webtv> [Consultato: 20 giugno 2023].

¹² Cfr. P. SANDS – J. PEEL, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, p. 5.

¹³ Cfr. C. BUZZACCHI, *La materia energia nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, p. 35.

¹⁴ Cfr. B. CELATI, *L’intervento pubblico per la riconversione ecologica dell’economia: modelli, strumenti e prospettive giuridiche*, Milano, Cedam, 2021, p. 1.

¹⁵ Cfr. G. CAROFIGLIO, G. CAROFIGLIO, *L’ora del caffè*, cit., p. 45.

¹⁶ Cfr. S. MATTARELLA, *Messaggio del Presidente Mattarella in occasione della 43ª edizione del Meeting per l’amicizia fra i popoli*, 20.08.2022, www.quirinale.it [Consultato il 22 giugno 2023].

¹⁷ Cfr. *ibidem*.

¹⁸ Queste le parole di S. MATTARELLA riportate in A. DE TOMMASI, *Mattarella agli scienziati del clima: sappiamo che è il nostro problema principale*, 30.09.2022, «futura-network.eu» [Consultato il 22 giugno 2023].

¹⁹ Cfr. A. MOLITERNI, *Antitrust e ambiente ai tempi del Green Deal: il caso dei “sustainability agreements”*, «Giornale di diritto amministrativo», 3, 2021, p. 354.

²⁰ Cfr. M. TORRE-SCHAUB, B. LORMETEAU, B. *Les Dynamiques du contentieux climatique – Usages et mobilisations du droit*. Parigi, Mare & Martin, 2021, 3.

²¹ Cfr. S. NERI, *Tutela dell’ambiente e principio democratico. Il caso della localizzazione delle opere pubbliche*, 2021, <https://iris.luiss.it/retrieve/handle/11385/210675/131322/20210917-Neri.pdf>, [Consultato il 20 maggio 2023], p. 7.

quello che “*it’s not climate change, it everything change*”²² il dubbio che i governi democratici “non siano in grado di dire la verità agli elettori”²³ sulla via da percorrere apre le porte alla c.d. *postdemocrazia*²⁴.

Dinnanzi alla ‘nostra casa in fiamme’²⁵, le democrazie vengono percepite “come un guscio vuoto, un simulacro”²⁶. Se per lungo tempo il metodo democratico è stato considerato come lo strumento per far fronte ai ‘nuovi bisogni’ suscitati da una sempre crescente complessità, questa risposta sembra oggi aver “perso il suo fascino”²⁷. Troppo spesso, infatti, le democrazie appaiono imbrigliate nelle “crescenti difficoltà decisionali”²⁸, incapaci, anche a causa di processi decisionali troppo “lenti e inefficienti”²⁹, di far fronte all’“urgenza feroce del presente” e comporre il conflitto tra i diversi interessi in rilievo.

Non sorprende, dunque, che nelle società aleggi l’idea secondo cui solo cedendo il passo all’autoritarismo e riducendo le nostre libertà individuali sarebbe possibile contrastare il cambiamento climatico e adattarci tempestivamente a ciò che è ormai inevitabile³⁰.

Serpeggia infatti la convinzione che i forti limiti dei governi liberal-democratici tradiscano un’“incompatibilità strutturale” tra democrazia e ambiente, suggerendo “di ricorrere allora a una ‘scorciatoia’ quale l’epistocrazia, ovvero al governo degli esperti”³¹.

La tentazione di auspicare l’ascesa di un *Leviatano Climatico* per superare l’incespicare della democrazia si radica nell’idea che “un sistema autoritario possa con maggiore facilità imporre i sacrifici e i cambiamenti di comportamenti necessari per combattere la crisi climatica o salvaguardare l’ambiente”³².

La crisi climatico-ambientale rappresenta “una sfida rispetto alla quale si misurano, da un lato, i ritardi dei governi nazionali e delle stesse amministrazioni regionali e locali, e, dall’altro, le richieste di protezione climatica da parte specialmente

²² Cfr. M. ATWOOD, *It’s not climate change, it everything change*, 2015, <https://medium.com> [Consultato il 23 aprile 2023].

²³ Cfr. D. SPERONI, *La crisi climatica impone un diverso rapporto con i cittadini*, 21.02.2022, «asvis.it», [Consultato il 20 aprile 2023].

²⁴ Cfr. C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2022.

²⁵ Cfr. G. THUNBERG, S. THUNBERG, M. ERNMAN, *Our House Is on Fire: Scenes of a Family and a Planet in Crisis*, Londra, Penguin Publishing Group, 2020.

²⁶ Cfr. M. FEOLA, *Ambiente e democrazia. Il ruolo dei cittadini nella governance ambientale*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 1.

²⁷ Cfr. M. EJSING, L. TØNDER, *Per una democrazia radicale al tempo del cambiamento climatico*, in C. Fumagalli, E. Biale (a cura di), *Per cosa lottare. Le frontiere del progressismo*, Milano, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 2019, p. 24.

²⁸ Cfr. G. AMATO, *Le nostre fragili democrazie e il clima. Possiamo attrezzarle per farcela?*, testo della relazione tenuta presso l’Università La Sapienza di Roma in 15.09.2022, disponibile in www.cortecostituzionale.it, p. 1.

²⁹ Cfr. M. EJSING, L. TØNDER, *Per una democrazia radicale al tempo del cambiamento climatico*, cit. p. 24.

³⁰ Cfr. J. B. AUBY, *Promenade inquiète entre libertés individuelles, changement climatique et droit*, 8.12.2023, «Chemins Publics», [Consultato il 22 aprile 2023].

³¹ Cfr. R. LEWANSKI, *Non c’è decarbonizzazione senza democratizzazione*, 14.11.2022, «www.agenda17.it», [Consultato il 18 aprile 2023].

³² Cfr. D. SPERONI, *Nuove forme di democrazia per realizzare uno sviluppo sostenibile*, 24.09.2021, «asvis.it», [Consultato il 5 giugno 2023].

delle nuove generazioni”³³ in prima linea per “restituire un quadro più complesso e veridico della situazione in cui ci troviamo”³⁴.

Nonostante la diffusa sensazione che “i governi non riesc[a]no a prendere le decisioni necessarie”³⁵, è però evidente che la risoluzione dei problemi “non dipende più in via esclusiva dalla responsabilità delle istituzioni pubbliche, ma da una nuova etica ambientale di tutti gli attori sociali, con la consapevolezza che solo una decisione condivisa riesce ad essere effettiva”³⁶. Di qui, la necessità e l’urgenza di “una riflessione [...] sugli strumenti, sugli interventi e prima ancora sullo stesso ruolo che la società, le istituzioni, le amministrazioni pubbliche, gli stessi cittadini sono chiamati a svolgere”³⁷.

3) *Una lettura alla luce del dilemma del prigioniero (climatico)*

Ragionare di clima e di ambiente richiede di pensare *globalmente*, ma il concetto di democrazia sembra essere rimasto (almeno tendenzialmente) ancorato ad una dimensione puramente ‘locale’; come se – in un contesto nel quale i confini geografici sono resi relativi (se non irrilevanti) da “sofferenze ambientali [che] non conoscono frontiere”³⁸ – fosse possibile perseguire gli interessi del popolo senza estendere lo sguardo oltre i confini entro i quali lo Stato esercita la sovranità

La natura ‘ubiquitaria’ della crisi climatico-ecologica impone politiche che fuoriescano dai confini per dipanarsi su di una dimensione globale, ma “una politica ambientale a livello globale [...] postula un concetto di democrazia globale ancora tutto da individuare e da studiare”³⁹. In questo senso, i “partigiani della democrazia hanno almeno due forme di disagio quando osservano la governance globale”⁴⁰: non solo non tutti i paesi del mondo sono democrazie, ma per di più la stessa “governance globale non è soggetta ad alcun controllo democratico”⁴¹.

Ulteriore elemento di fragilità delle attuali democrazie si riscontrerebbe poi sotto il profilo temporale, a causa della scissione tra chi domani subirà maggiormente gli impatti negativi della crisi climatico-ambientale e chi, oggi, tali conseguenze nefaste potrebbe mitigare. Difatti, le sofferenze ecologiche, connotate da una lunga inerzia temporale, impongono alla generazione presente di agire per non pregiudicare in modo irrimediabile i diritti delle generazioni future, le quali non sono rappresentate nei Parlamenti ove le azioni necessarie dovrebbero essere decise.

³³ Cfr. M. DE DONNO, *Emergenza climatica e democrazia partecipativa*, «Giornale di diritto amministrativo», 6, 2022, p. 755.

³⁴ Cfr. G. CAROFIGLIO, G. CAROFIGLIO, *L’ora del caffè*, p. 44.

³⁵ Cfr. F. CIGALA FULGOSI, *Clima: votare non basta più. La politica del Novecento è bloccata. Serve un’Assemblea dei cittadini*, 26.08.2022, «www.agenda17.it», [Consultato il 18 aprile 2023].

³⁶ Cfr. M. FEOLA, *Ambiente e democrazia*, cit., p. 75.

³⁷ Cfr. M. DE DONNO, *Emergenza climatica e democrazia partecipativa*, cit., p. 755.

³⁸ Cfr. M. OLIVI, *Patrimonio culturale e ambientale*, in L. BENVENUTI, G. PIPERATA, L. VANDELLI (a cura di), *Commento allo Statuto della Regione del Veneto*, Venezia, Cafoscarina, 2012, p. 91.

³⁹ Cfr. E. PICOZZA, *Introduzione*, in D. AMIRANTE, M. CAFAGNO, G. CORDINI, C. CLINI, *Trattato di diritto dell’ambiente*, (1) Padova, Cedam, 2012, p. 4.

⁴⁰ Cfr. D. ARCHIBUGI, M. CELLINI, *Le leve interne ed esterne per raggiungere la democrazia globale*, «www.cosmopolisonline.it», [Consultato il 18 aprile 2023].

⁴¹ Cfr. D. ARCHIBUGI, M. CELLINI, *Le leve interne ed esterne per raggiungere la democrazia globale*, cit.

La materia climatico-ambientale “rappresenta un settore in cui si manifestano con maggiore forza interessi conflittuali”⁴². Un siffatto quadro fattuale sembra poter essere letto anche alla luce del c.d. ‘dilemma del prigioniero’, il quale descrive il paradigma decisionale nel caso di “un confronto tra due forze che possono optare per contrastarsi o cooperare”⁴³. In tale modello, ove due parti si trovino a dover scegliere la propria strategia in maniera indipendente dall’altra, il ‘dilemma’ è dato dal fatto che per gli attori *uti singuli* la soluzione più vantaggiosa è data dalla non collaborazione, ma il ‘maggior risultato globale’ si può ottenere solo mediante una cooperazione tra le parti⁴⁴.

Rispetto alla crisi climatico-ecologica – ove la complessità e il “carattere sistemico”⁴⁵ fanno sì che i vantaggi legati all’attenuazione siano *globali e remoti*, mentre i costi dell’attenuazione siano *locali e immediati*⁴⁶ – l’“ottimo collettivo” presuppone la cooperazione tra gli attori in gioco, ma la natura ‘disruptiva’⁴⁷ delle azioni necessarie e il timore delle ricadute individuali dell’inazione altrui inducono le singole parti ad inseguire il proprio tornaconto, anche a costo di un minore *payoff* collettivo.

In altri termini, a fronte di questioni che “non possono essere risolte da nessuno stato, per quanto potente, isolatamente dagli altri”⁴⁸, il *dilemma* è dato dal fatto che gli attori [sedicenti] “razionali potrebbero scegliere di non cooperare anche se farlo fosse nell’interesse di tutte le parti coinvolte”⁴⁹. Si sperimenta, cioè, la tentazione di preferire il proprio interesse (*lato sensu*) individuale e di breve periodo anche a costo di “un risultato peggiore in termini generali”⁵⁰.

Si pensi, ad esempio, ai sistemi di tassazione sulle attività c.d. *carbon-intensive*, rispetto ai quali il maggior ostacolo alla loro diffusione – nonostante l’alto consenso teorico raggiunto – è rappresentato dalla mancanza di coordinamento a livello globale. I singoli Paesi, infatti, “*may be loathe to impose carbon taxes unilaterally, for fear that the affected economic activities will simply move across borders*”⁵¹.

⁴² Cfr. W. D’AVANZO, *Governance ambientale e partecipazione democratica*, «Osservatorio sulla criminalità nell’agricoltura e sul sistema agroalimentare» 2015, «www.osservatorioagromafie.it», p. 2 [Consultato il 18 aprile 2023].

⁴³ Cfr. G. RIVIECCIO, *Dilemma del prigioniero e strategie dominanti. La teoria dei giochi*, Milano, Mondo Matematico, 1990, p. 124.

⁴⁴Cfr. CENTRO DI RICERCA PRISTEM, *Una risposta al “dilemma del prigioniero”*, 31.05.2012, «matematica.unibocconi.eu», [Consultato il 25 giugno 2023].

⁴⁵ Cfr. B. TONOLETTI, *Da Kyoto a Durban. Il cambiamento climatico nel quadro internazionale*, in G. F. CARTEI (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, 2013, p. 30.

⁴⁶ Cfr. F. SCALIA, *Energia sostenibile e cambiamento climatico: profili giuridici della transizione energetica*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 35.

⁴⁷ Cfr. M. HASSLER, *Clima: il dilemma del prigioniero. Quando collaborare è l’unica soluzione possibile*, «Schroders», 17.07.2019, «www.schroders.com», [Consultato il 19 giugno 2023], p. 1.

⁴⁸ Cfr. B. TONOLETTI, *Da Kyoto a Durban*, cit., p. 30.

⁴⁹ Cfr. M. HASSLER, *Clima: il dilemma del prigioniero*, cit., p. 1.

⁵⁰ Cfr. M. HASSLER, *Clima: il dilemma del prigioniero*, cit., p. 1.

⁵¹ Cfr. EUROPEAN CENTRAL BANK, *Working Paper Series Carbon taxes and the geography of fossil lending*, (2762), dicembre 2022, «www.ecb.europa.eu» [Consultato il 19 giugno 2023], p.4.

4) *Verso il superamento del dilemma del prigioniero*

Clima e ambiente presentano le caratteristiche di *beni comuni* di natura globale e intergenerazionale, rispetto ai quali il rischio è quello della c.d. *tragedy of commons*. “*Ruin is the destination toward which all men rush, each pursuing his own best interest in a society that believes in the freedom of the commons*”⁵² dal momento che, in assenza di scelte collettive, l’egoistico interesse di ciascuno alla massimizzazione della propria utilità genera una sommatoria di comportamenti che, nel loro insieme, producono il danno.

Rispetto alla crisi climatico-ambientale, dunque, il “punto cruciale è [...] se le società umane siano in grado di prendere le decisioni adeguate per affrontare la sfida, nonché di poi attuarle realmente”⁵³. In siffatto contesto, la tentazione di “profilare una superiorità dei regimi autoritari”⁵⁴ si rivela però una ‘via di fuga’ soltanto apparente e a dir poco ‘problematica’. Anche a tacer delle “questioni pratico-politiche come chi dovrebbe nominare i leader globali e da dove essi trarrebbero la loro legittimità, l’idea stessa che una ristretta élite intellettuale debba governare il pianeta e che le decisioni prese in questo regime tecnocratico sarebbero sottratte al controllo democratico dovrebbe [infatti] essere un elemento di preoccupazione”⁵⁵.

Seppur sia infatti innegabile che “lo stato delle democrazie, in assenza di interventi efficaci e mai sufficientemente pensati e discussi sino ad ora, appare ancora [...] disadatto e addirittura controproducente”⁵⁶ di fronte alla gravità e all’urgenza dei cambiamenti climatici, si deve invero riconoscere l’imprescindibilità della ‘via lunga’ della democrazia. Ciò risulta, poi, ancor più vero se solo si considera che l’obiettivo che il mondo si è dato consiste nello sviluppo sostenibile, ambizione molto più complessa della ‘sola’ sostenibilità ambientale.

E, allora, è vero che “la democrazia può essere in grado di far fare un salto di qualità alla lotta al cambiamento climatico”⁵⁷, ma a tal fine richiede di abbracciare la cultura della complessità per “un cambiamento che deve spingere a comportamenti collettivi secondo i principi democratici”⁵⁸.

Rispetto al dilemma del prigioniero, la lotta alla crisi climatico-ambientale presenta sì analogie “ma anche alcune decisive differenze”⁵⁹: seppur infatti la natura ‘disruptiva’ delle azioni necessarie indurrebbe a “lasciare questo fardello agli altri”⁶¹ (siano essi le generazioni future o gli altri Paesi), si è tuttavia osservato che negli ultimi tempi “il *payoff* associato all’azione di ogni singolo attore ha iniziato a cambiare. I costi necessari per intraprendere azioni *ad hoc* sono calati e i benefici sono invece

⁵² Cfr. G. HARDIN, *The Tragedy of the Commons*, «Science», (162), 3859, 1968, pp. 1243 ss.

⁵³ Cfr. R. LEWANSKI, *Non c’è decarbonizzazione senza democratizzazione*, cit.

⁵⁴ Cfr. G. AMATO, *Le nostre fragili democrazie e il clima*, cit., p. 1.

⁵⁵ Cfr. M. EJSING, L. TØNDER, *Per una democrazia radicale al tempo del cambiamento climatico*, cit. p. 24.

⁵⁶ Cfr. G. AMATO, *Le nostre fragili democrazie e il clima*, cit., p. 1.

⁵⁷ Cfr. F. NATALE, *Giovannini: cultura della transizione per conciliare tutela del paesaggio ed emergenze ambientali*, 12.10.2022, «furanetwork.eu» [Consultato il 22 maggio 2023].

⁵⁸ Cfr. F. NATALE, *Giovannini: cultura della transizione per conciliare tutela del paesaggio ed emergenze ambientali*, cit.

⁵⁹ Cfr. ILSETACCIOPV, *Riscaldamento globale e dilemma del prigioniero*, «Il Setaccio», 20.01.2021, «ilsetacciopv.altervista.org», [Consultato: 20 marzo 2023].

diventati più chiari. Ciò ha spinto una porzione crescente della popolazione globale a tralasciare i propri interessi personali e a optare invece per la collaborazione⁶⁰.

La consapevolezza circa il fatto che “*We are hurtling towards disaster, eyes wide open*”⁶¹ potrebbe davvero essere il *quid* che induce le collettività a compiere lo ‘sforzo maggiore’, consistente nel riuscire a far dialogare (ad ogni livello) i diversi attori, nella consapevolezza che gli “obiettivi ambientali dell’Agenda 2030 dell’Onu, l’Accordo di Parigi sul clima, le strategie europee e nazionali in materia di ambiente richiedono l’impegno concreto di tutte le componenti della società”⁶², tanto sul piano locale che su quello internazionale.

In questo senso, i cambiamenti climatici rappresentano “*un interessantissimo cantiere di rinnovamento e rifondazione della democrazia*”⁶³; la questione climatico-ecologica, infatti, “non riguarda primariamente la formulazione di soluzioni, ma la capacità di rappresentare adeguatamente i problemi su scala globale, intrecciandone le molteplici dimensioni e convocando tutte le parti in causa in modo che possano partecipare alla costruzione di soluzioni davvero democratiche”⁶⁴.

E allora, seppur un *Leviatano Climatico* possa (forse) apparire più celere, solo i ‘passi tardi e lenti’ dei procedimenti democratici realizzano quella “tecnica di diluizione del potere”⁶⁵ che consente dipanare la complessità facendo emergere i ‘dilemmi’ degli attori in gioco in vista della miglior composizione degli interessi in rilievo.

5) *A mo’ di conclusione*

In questo senso, si guarda con favore (e speranza) ad alcuni segnali positivi presenti tanto a livello locale che a livello globale. Quanto al primo, si pensi, ad esempio, alla sempre maggior diffusione delle assemblee cittadine⁶⁶, preziose per ‘rimettere al centro’ i cittadini nell’elaborazione di nuovi stili di vita e nel coinvolgimento attivo per la definizione di nuove politiche di contrasto ai cambiamenti climatici; quanto al piano sovranazionale, invece, si pensi alla proposta affinché Unione Europea crei un *Climate Club* con gli altri grandi emettitori⁶⁷ per completare e rafforzare i meccanismi di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM), evitando altresì la c.d. rilocalizzazione⁶⁸.

A ben vedere, in entrambi i casi, il pregio è dato dal fatto che, in quanto strumenti per favorire il dialogo (sia esso a livello globale o locale), essi aiuterebbero a

⁶⁰ Cfr. M. HASSLER, *Clima: il dilemma del prigioniero*, cit., p. 1.

⁶¹ Cfr. A. GUTERRES, *Press Conference*, cit.

⁶² Cfr. M. DE DONNO, *Emergenza climatica e partecipazione: le assemblee non bastano se la politica non riscopre il proprio ruolo*, 14.11.2022, «www.agenda17.it», [Consultato il 18 aprile 2023].

⁶³ Cfr. G. COSTA, *COP 26: il clima rilancia la democrazia*, «Aggiornamenti sociali», 12, 2021, p. 654.

⁶⁴ Cfr. *ivi*, p. 655.

⁶⁵ Cfr. M. NIGRO, *Diritto Amministrativo e Processo Amministrativo Nel Bilancio Di Dieci Anni Di Giurisprudenza*, «Il Foro Italiano», (108) 5, 1985, p. 1286.

⁶⁶ Cfr. M. SCHMIDT, C. AITKEN, *Citizens’ Assemblies – an international comparison*, 2022, «digitalpublications.parliament.scot» [Consultato il 18 aprile 2023], pp. 6 ss.

⁶⁷ Cfr. K. APPUNN, *EU should aim for international “climate club”, not unilateral carbon border tax – govt advisors*, «Energy for energy transition», 22.03.2021, «www.cleanenergywire.org» [Consultato il 10 maggio 2023].

⁶⁸ Cfr. T. WILDGRUBE, I. HOLOVKO, L. HECKMANN, *The EU CBAM and a climate club: Synergies and potential obstacles for full integration*, Dessau-Roßlau, German Environment Agency, 2022, pp. 1 ss.

comprendere davvero che, in un conteso nel quale siamo tutti ‘prigionieri’ degli stessi *planetary boundaries*, la cooperazione appare l’unica via possibile⁶⁹.

⁶⁹ Sul punto, cfr. J. RIFKIN, *The zero marginal cost society: the internet of things, the collaborative commons, and the eclipse of capitalism*, New York, Palgrave Macmillan, 2014, *passim*. Per una riflessione di carattere sistemico, cfr. G. COLOMBO, *Tutti contro tutti? La solitudine della competizione, la condivisione nella cooperazione*, 28.11.2019, «www.sulleregole.it» [Consultato il 10 maggio 2023].

GIULIANA CUCINOTTA*

***Democrazia energetica, innovazione sociale e sviluppo locale:
pratiche territoriali della Fondazione di Comunità di Messina***

1. Introduzione

Nel dibattito contemporaneo il tema dell'energia si configura come un problema di grande attualità, la cui portata sia a livello globale sia a livello locale coinvolge tutti i paesi indistintamente davanti a una grande sfida, la transizione ecologica ed energetica¹.

Nel primo ventennio degli anni 2000 si fa strada nell'ambiente economico, politico e ambientale la possibilità di realizzare la transizione energetica mediante delle recenti tecnologie che permettono nuovi modi di produzione e consumo sostenibili². Tali tecnologie consentono di produrre e consumare localmente energia da fonti rinnovabili, anche su piccola scala, tramite eolico o fotovoltaico, dando avvio alla realizzazione del complesso processo di decarbonizzazione da fonti fossili a fonti rinnovabili.

Questo scenario è permesso dalla progressiva liberalizzazione del mercato energetico, che dalla metà degli anni '90 ha interessato i paesi dell'Unione Europea e che oggi vede per la prima volta l'ingresso e il coinvolgimento di nuove fasce di attori, in particolare del singolo cittadino, che era stato implicitamente escluso da un'innovazione tecnologica accessibile economicamente e culturalmente al ceto medio-alto³.

La trasformazione del settore energetico negli Stati membri dell'Unione Europea ha visto una linea di interpretazione comune attraverso il recepimento della direttiva Ue 2018/2001 (cd. "*Renewable Energy Directive Recast* d'ora in poi RED II") sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, che fissando un quadro unico nella disciplina, ha definito il ruolo e i confini di due nuove figure, i *prosumer* e le *Renewable Energy Communities* (REC)⁴. Per mezzo di questi progetti di comunità energetiche rinnovabili (CER) si vuole affrontare la duplice sfida che

* Università degli Studi di Messina.

¹ L. PELLIZZONI, Energia e innovazione tra flussi globali e circuiti locali, «EUT-Edizioni Università di Trieste», 2018, <https://hdl.handle.net/11384/128206>.

² G. BATTISTI, *Quale transizione energetica? Il ruolo delle fonti alternative*, «Est-Ovest Rivista interdisciplinare di studi sull'integrazione europea», 3, 2009; M. Puttilli, Per un approccio geografico alla transizione energetica. Le vocazioni energetiche territoriali, «Bollettino della Società Geografica Italiana», XIII, 2, 2009.

³ G. CARROSIO, *Povertà energetica: le politiche ambientali alla prova della giustizia sociale*, «Rivista online di Urban@it», 2, 2020.

⁴ Legge 28 febbraio 2020, n.8 «Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché innovazione tecnologica».

da una parte vede il relativo passaggio dal modello di produzione tradizionale delle fonti fossili al modello di produzione da fonti rinnovabili, e dall'altra l'esigenza di rendere i territori consapevoli e partecipi della transizione energetica in atto.

In questi processi di innovazione legati alle energie sostenibili si afferma il concetto di *energy democracy*, ovvero di garantire accesso universale all'energia, a prezzi equi, aumentando la partecipazione dei cittadini e riducendo l'impatto ambientale della produzione energetica⁵.

Cogliendo le opportunità offerte dalle innovazioni in campo tecnologico (*smart grid*) insieme alle prime esperienze delle *energy community*⁶, si mira al coinvolgimento della società agevolando pratiche di *governance* territoriale e di innovazione sociale, in grado di rispondere ai tagli del *welfare* e di concretizzare una *green society*.

È nell'ambito di questo contesto che prende avvio la ricerca di dottorato presentata in questo contributo che analizza il caso della Fondazione MeSSInA (FdC) e dalla sua ESCO Solidarity & Energy che sta avviando una serie di esperienze di comunità energetiche sul territorio siciliano, con l'obiettivo di utilizzarle come volano per rafforzare percorsi di sviluppo locale, in un'ottica che coniuga sviluppo economico, coesione sociale e potenziale sociale delle comunità locali. Si intende comprendere se e in che modo le comunità energetiche possono funzionare come motori di sviluppo per i territori in direzione di una piena democrazia energetica. L'ipotesi che si svilupperà durante il contributo sarà quella di connettere le teorie di democrazia energetica al modello di policy avviato dalla Fondazione MeSSInA nel territorio siciliano.

Nel paragrafo 2 viene presentato a grandi linee il framework teorico e legislativo in cui si inserisce la ricerca. Dapprima si presentano sinteticamente i processi di liberalizzazione del mercato energetico europeo, dal superamento del monopolio fino alle linee guida definite dal quadro normativo di riferimento per i progetti di comunità energetiche. Quindi, si passa in rassegna la letteratura scientifica sul tema della democrazia energetica, introducendo il concetto di comunità energetica e mostrando come questo possa collegarsi ai temi di sviluppo locale e dell'innovazione sociale.

Nel paragrafo 3 si presenta il caso studio, mostrando in che modo, attraverso la costituzione di due esperienze di comunità energetiche, la Fondazione MeSSInA, stia operando come attore capace di generare innovazione sociale specie con la realizzazione di progetti ibridi, come le CER. Infine, si proveranno a tirare nel paragrafo 4 alcune conclusioni, anche se provvisorie, trattandosi di una ricerca non ancora conclusa. I materiali presentati sono stati raccolti con metodi qualitativi, in particolare sono state raccolte una decina di interviste in profondità a stakeholder, promotori e cittadini coinvolti, accompagnati da approfondimenti sul campo mediante la tecnica dell'osservazione partecipante. Quest'ultima si è realizzata durante i momenti di sensibilizzazione e aggregazione dei cittadini sul tema delle energie rinnovabili, in attività di animazione territoriale, e ancora, nei momenti di rilevazione dati da parte della Fondazione.

⁵ L. PELLIZZONI, *Energia di comunità. Una ricognizione critica della letteratura*, in «Energia e innovazione tra flussi globali e circuiti locali, a cura di G. Osti, L. Pellizzoni», Trieste, EUT Edizioni Università di Trieste, 2018.

⁶ G. WALKER, P. DEVINE-WRIGHT, *Community renewable energy: What should it mean?*, «Energy Policy», XXXVI, 2, 2008, pp. 497-500.

2. *L'energia tra liberalizzazione del mercato, nuove forme di democrazia e comunità energetiche*

Fino alla metà degli anni '80 del secolo scorso lo stato deteneva, senza particolari contestazioni, il monopolio nel settore energetico, assumendo il ruolo di Stato gestore. Tale situazione era presente nella maggior parte dei paesi europei, tra cui l'Italia. La forza di tale potere era legittimata e accettata dai cittadini, come se produzione e distribuzione di energia elettrica nelle mani dello stato fossero meglio regolate, e quindi, avessero un migliore funzionamento⁷.

È solo a metà degli anni '90 che, in maniera graduale, nei Paesi europei avvenne la liberalizzazione del mercato energetico. Lo stato muta così la sua funzione in Stato regolatore, che delega i poteri a istituzioni indipendenti⁸. La delega di tali poteri solleva non poche criticità, che richiedono la revisione della struttura delle responsabilità nei diversi settori. Tale situazione da una parte fu stimolata dalla cornice delle teorie neoliberiste della scuola di Chicago che portavano a una recuperata fiducia nella regolazione di alcuni settori economici da parte del mercato. Il principio della concorrenza discostandosi da una pianificazione centralizzata permetteva di compiere scelte democratiche. Dall'altra parte vi era l'esempio precursore del Regno Unito, che fu il primo paese europeo ad avviare alla fine degli anni '80 del Novecento il processo di liberalizzazione nel mercato del gas.

Da qui si dà avvio a un periodo di riforme che sostengono la logica di concorrenza. A livello comunitario la prima è la direttiva 96/92/CEE (Direttiva 2019/944/UE attualmente in vigore) che orienta il processo europeo di liberalizzazione verso un mercato unico dell'energia elettrica e l'apertura dei mercati nazionali, già abbozzato in precedenza negli anni '50 dalle prime forme di cooperazione tra gli Stati membri con la CECA. Il recepimento di questa direttiva si manifesta in tempi e modalità differenti, secondo logiche di competitività più inclini alle strategie statali⁹.

In un contesto europeo che incoraggiava l'apertura dei mercati permettendo la concorrenza e la libera scelta dell'operatore energetico, in Italia l'Enel e l'Eni venivano trasformate in società per azioni con la legge n.474 del 30 luglio 1994, che fissava le regole per la privatizzazione delle imprese di proprietà pubblica. In Italia si ha la liberalizzazione del mercato energetico con l'emanazione del decreto Bersani D.lgs. 16 marzo 1999, n. 79 introdotto dal governo D'Alema, questo si traduce in abbassamento dei prezzi e possibilità maggiori di differenziare le fonti energetiche¹⁰.

In un clima di libero mercato è solo a partire dagli anni 2000 che a livello comunitario il quadro riformistico dell'Ue si è orientato verso la decarbonizzazione e il potenziamento delle energie rinnovabili. Oggi anche a fronte degli ambiziosi obiettivi posti durante la Conferenza sul clima di Parigi (COP21) del dicembre 2015 e

⁷ V. D'ERMO, *Le fonti di energia tra crisi e sviluppo. Mercati e operatori*, «Editori riuniti», Roma, 1997.

⁸ G. MAJONE, *The Regulatory State and its Legitimacy Problems*, in «West European Politics», XXII, 1999, pp. 1-24.

⁹ D. FARINELLA, *Il servizio pubblico tra monopolio e concorrenza*, in «Amministrare, Rivista quadrimestrale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione pubblica», 2/2001, pp. 299-322, doi: 10.1442/1431.

¹⁰ *Ibidem*.

in linea di principio con il pacchetto “Energia pulita per tutti gli europei” (*Winter package* o *Clean energy package*) presentato dalla Commissione europea nel novembre 2016, si sta cercando di accelerare la transizione energetica che la società contemporanea ed energivora è chiamata ad affrontare, per gli importanti cambiamenti climatici¹¹.

L’attenzione in questa materia viene percepita con una preoccupazione differente rispetto alla questione ecologica, in quanto l’energia rappresenta il motore dello sviluppo economico¹². La spinta di accelerazione verso una produzione energetica più *green* e la riduzione graduale delle fonti fossili è dovuta, oltre ai considerevoli livelli di CO₂ nell’atmosfera, ad altre due importanti questioni: (i) la frustrazione per l’esauribilità delle risorse fossili e (ii) la relativa dipendenza dai paesi fornitori, accentuata dal conflitto russo-ucraino. Quest’ultimo come ogni grande avvenimento potrebbe rappresentare un’importante acceleratore verso un maggiore investimento nell’energia pulita¹³.

La direttiva RED II sancisce precisi obblighi per gli Stati membri nel comparto energetico europeo, valorizzando la generazione distribuita (GD), quindi una produzione decentralizzata. Ha sia il fine di promuovere la piena realizzazione della liberalizzazione del mercato energetico, che incrementare e incoraggiare la partecipazione attiva dei clienti finali.

Si realizza così quella che viene definita una *governance* multilivello, sovranazionale, nazionale e subnazionale che contribuisce a creare delle *partnership* tra i settori pubblici e privati.

In sintesi, la direttiva introduce nuovi modelli di partecipazione del cittadino al mercato energetico, attraverso l’autoconsumo singolo e collettivo, aprendo, con questo paradigma ibrido, la possibilità di favorire la transizione energetica e conseguire risultati in campo ambientale e sociale partendo dalle comunità locali. La direttiva definisce:

- l’autoconsumatore di energia rinnovabile come un cliente finale che, all’interno della propria area, produce energia elettrica da fonti rinnovabili per il proprio consumo con la possibilità di immagazzinare o vendere energia elettrica rinnovabile autoprodotta. Purché questa non costituisca l’attività commerciale o professionale principale;
- le comunità energetiche rinnovabili come un soggetto giuridico, che opera nel mercato energetico con finalità non di lucro, i cui soci o i membri (due o più) sono persone, piccole e medie imprese, enti territoriali o locali, comprese le amministrazioni comunali. Inoltre, la partecipazione alle CER è aperta e volontaria, e ancora, controllata e gestita dagli azionisti o membri che si trovano in prossimità dell’impianto. I benefici ambientali, economici o sociali devono ricadere nella comunità dei membri o nel contesto locale in cui le CER si realizzano.

¹¹ D. DE VINCENZO, *La transizione energetica nell’attuale contesto globale*, «Rivista Geografica Italiana», 1/2022, pp. 82-106, <https://doi.org/10.3280/rgioa1-2022oa13368>.

¹² G. OSTI E L. PELLIZZONI, *Presentazione*, «Quaderni di Sociologia», 66, 2014, pp. 101-105., in *La transizione energetica: prospettive sociologiche*, «Quaderni di sociologia», 58, 2014, p.93-98.

¹³ B. STEFFEN, A. PATT, *A historical turning point? Early evidence on how the Russia-Ukraine war changes public support for clean energy policies*, «Energy Research & Social Science», Volume 91, 2022, <https://doi.org/10.1016/j.erss.2022.102758>.

In estrema sintesi, sul piano normativo dagli anni '90 in poi la liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica e la riorganizzazione del settore energetico è stata enfatizzata come un mezzo per abbattere le barriere d'ingresso al mercato e generare efficienza economica e abbassamento dei prezzi, grazie alla possibilità di ricorrere a nuove tecnologie più flessibili e a fonti di energia alternative. Le normative successive rivolte a stimolare la crescita delle fonti di energia rinnovabili (FER) hanno cercato di bilanciare e rispondere ai fini sia economici che sociali¹⁴.

Oggi, infatti, di fronte a un cambiamento climatico sempre più evidente e a una società che è sempre più *energy demanding*, diventa essenziale nel dibattito pubblico il tema di una transizione energetica che sia giusta, ovvero capace di accompagnarsi a esigenze redistributive sia di tipo sociale che ambientale, di non lasciare indietro le fasce più deboli della popolazione, specie in un mercato dell'energia in evoluzione e che potenzi appunto quella che viene chiamata "democrazia energetica".

È nel 2010 che il concetto di democrazia energetica inizia a essere utilizzato dagli attivisti, riferendosi a coloro che detenevano il controllo di produzione e consumo di energia¹⁵, fino ai giorni nostri in cui questo è al centro del dibattito accademico dei progetti di comunità energetiche¹⁶.

All'interno del quadro governativo europeo la democrazia energetica viene delineata come un obiettivo politico¹⁷, che meglio guida il processo di partecipazione civica verso la decarbonizzazione e l'uso di forme di energia alternativa.

Esaminando nella letteratura accademica il concetto di democrazia energetica si riferisce a livello sostanziale al ruolo proattivo del cittadino nel processo politico e decisionale che riguarda l'ambito del mercato elettrico¹⁸, a livello teorico invece si riferisce ai possibili scenari energetici futuri, caratterizzati da produzione energetica sostenibile e da un alto grado di partecipazione dei cittadini¹⁹ specie delle fasce più deboli, rispondendo ai valori di equità della *just transition*. Viene delineato un quadro positivo nel quale il cittadino, *prosumer* e *consumer*, è investito da un ruolo chiave in quanto destinatario della politica energetica, rimarcando così i valori di *empowerment*

¹⁴ F. DI PORTO, *Regolazioni di "prima" e "seconda" generazione. La liberalizzazione del mercato elettrico italiano*, in «Mercato Concorrenza Regole, Rivista quadrimestrale», 2/2003, pp. 201-238, doi: 10.1434/9638.

¹⁵ K. SZULECKI, I. OVERLAND, *Energy democracy as a process, an outcome and a goal: A conceptual review*, «Energy Research & Social Science», Volume 69, 2020, <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101768>.

¹⁶ M. WAHLUND, J. PALM, *The role of energy democracy and energy citizenship for participatory energy transitions: A comprehensive review*, «Energy Research & Social Science», Volume 87, 2022, <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102482>.

¹⁷ A. MELNYK, H. COX, A. GHORBANI, T. HOPPE, *Value dynamics in energy democracy: An exploration of community energy initiatives*, «Energy Research & Social Science», Volume 102, 2023, <https://doi.org/10.1016/j.erss.2023.103163>.

¹⁸ L. PELLIZZONI, *Energia di comunità. Una ricognizione critica della letteratura*, in «Energia e innovazione tra flussi globali e circuiti locali, a cura di G. Osti, L. Pellizzoni», Trieste, EUT Edizioni Università di Trieste, 2018.

¹⁹ S. DROUBI, R. J. HEFFRON, D. MCCAULEY, *A critical review of energy democracy: A failure to deliver justice?*, «Energy Research & Social Science», Volume 86, 2022, <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102444>.

sia del singolo che dei territori, esaltando le caratteristiche di *energy citizenship*²⁰ e di eventuali variazioni del comportamento in linea con il principio di sostenibilità.

Il processo di transizione energetica costituisce uno spazio di scambio in cui gli attori pubblici e privati possono gestire i problemi sociali. È in questo clima che la sociologia può dare un importante contributo mediante approcci sociotecnici riconoscendo l'interconnessione tra gli *stakeholders* pubblici e privati, le istituzioni e i valori, comprendendo i piani strategici del cambiamento, le razionalità economiche e le relazioni sociali²¹.

Con lo sviluppo delle CER la comunità di luogo si presenta come il sito ideale dove poter approfondire e sperimentare in materia di cambiamento climatico, sostenibilità e sviluppo delle rinnovabili²². Già nelle prime sperimentazioni dei modelli di energia di comunità risulta emblematico il ruolo della fiducia interpersonale e sociale nei contesti comunitari²³, specie tra la popolazione locale e i gruppi che portano avanti le iniziative di promozione energetica. La fiducia occupa uno spazio rilevante nel discorso energetico, perché le trasformazioni in campo politico, economico e sociale accrescono le aree di incertezza degli individui²⁴. Si potrebbe dedurre che in questo caso la richiesta di fiducia nei confronti dei promotori rappresenterebbe un'aspettativa rassicurante rispetto all'adesione a questi progetti.

Le CER si presentano come motori urbani di altri tipi di processi di trasformazione, come (i) innovazione sociale, qui intesa come un nuovo modo di rispondere alle recenti sfide sociali, che mediante la cooperazione di azioni e saperi collettivi è in grado di generare benessere sociale²⁵; e ancora, (ii) sviluppo sostenibile, in grado di rispondere alle necessità del territorio salvaguardandolo per le generazioni future.

Nonostante le linee guida pronunciate dalla RED II, che di fatto garantiscono una solida base giuridica per l'affermarsi di tali progetti, attualmente all'interno dei singoli Stati membri il quando risulta ancora incerto e con differenti meccanismi di

²⁰ P. DEVINE-WRIGHT, J. MURPHY, *Energy Citizenship: Psychological Aspects of Evolution in Sustainable Energy Technologies*. In Framing the Present, Shaping the Future: Contemporary Governance of Sustainable Technologies, Earthscan, 2007.

²¹ N. MAGNANI, F. VITTORI, A. DE VITA, *Transizione energetica e partecipazione della società civile*, «Quaderni del Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale», Università di Trento, 2023.

²² G. WALKER, P. DEVINE-WRIGHT, *Community renewable energy: What should it mean?*, «Energy Policy», Volume 36, Issue 2, 2008, pp. 497-500; G. Seyfang, J. Jin Park, A. Smith, *A thousand flowers blooming? An examination of community energy in the UK*, «Energy Policy», Volume 61, 2013, pp. 977-989; K. Burchell, R. Rettie, T.C. Roberts, *Community, the very idea: perspectives of participants in a demand-side community energy project*, «People, Place and Policy», 8(3), 2014, pp. 168-179.

²³ G. WALKER, P. DEVINE-WRIGHT, S. HUNTER, H. HIGH, B. EVANS, *Trust and community: exploring the meanings, contexts and dynamics of community renewable energy*, «Energy Policy», vol. 38, n.6, 2010, pp. 2655-2663.

²⁴ A. MUTTI, *I diffusori della fiducia*, «Rassegna Italiana di Sociologia», Fascicolo 4, 1998, doi: 10.1423/2501.

²⁵ R.J. HEWITT, N. BRADLEY, A. BAGGIO COMPAGNUCCI, C. BARLAGNE, A. CEGLARZ, R. CREMADES, M. MCKEEN, IM. OTTO, B. SLEE, *Social Innovation in Community Energy in Europe: A Review of the Evidence*, «Frontiers in Energy Research» 7, 2019, <https://doi.org/10.3389/fenrg.2019.00031>.

attuazione, che ostacolano l'affermarsi di sistemi abilitanti ed efficaci²⁶. Ricepire la direttiva per i singoli Stati significa scontrarsi con diverse barriere di tipo normativo, amministrativo, finanziario, tecnico e sociale. Sebbene le difficoltà di avvio per i progetti di CER non manchino, in Italia questi si stanno diffondendo in maniera difforme da Nord a Sud, anche se gran parte delle azioni risultano ancora in fase di progettazione.

3. *Ricerca sul campo: la policy della Fondazione MeSSInA*

La scelta del *case study* della Fondazione MeSSInA e della sua ESCO Solidarity and Energy non è casuale, proprio per le azioni svolte e quelle in programmazione, nel distretto in cui operano, sui temi di sostenibilità sociale ed economica e democrazia energetica.

In questo contributo l'impegno della Fondazione è inteso come l'azione di un innovatore sociale, ovvero come quell'attore, sia esso imprenditore o semplice cittadino, che riesce a mobilitare contesti territoriali, sia nel privato che nel pubblico. L'innovatore è in grado di generare una nuova dimensione organizzativa di interazioni sociali in un clima di scambio neutrale tra attori eterogenei. Tra le caratteristiche proprie degli innovatori sociali individuate nel caso studio e da Barbera e Parisi²⁷ vi sono sicuramente prospettive visionarie e lungimiranti che trasmettendo valori civici, creano fiducia e capitale culturale.

La Fondazione MeSSInA e l'ESCO Solidarity and Energy si distinguono per il loro costante impegno sociale mediante la sperimentazione di policy sistemiche volte a sperimentare approcci socioeconomici e culturali che coniugano la rifunionalizzazione di aree dismesse, dal forte valore storico e architettonico, all'attivazione di territori con dinamiche evolutive promuovendo sviluppo umano sostenibile.

Alla base dei loro interventi per il territorio c'è una logica che coniuga sviluppo economico-locale-tecnologico, coesione sociale ed *empowerment* delle comunità, che agendo sulle principali aree dei funzionamenti umani (dimensione economica/lavorativa, abitativa, sociale, culturale e salutare), proprio ispirata al modello delle *capabilities* di Sen²⁸ e al modello olivettiano di capitalismo sociale di giustizia distributiva, provano a instaurare un dialogo e una mobilitazione con e del territorio.

Le loro azioni seguono due importanti principi:

1. il contrasto alle diseguaglianze sociali economiche e di riconoscimento;
2. il contrasto ai processi di mutamento climatico.

Tali azioni vengono promosse attraverso un intenso lavoro di mediazione socioculturale e favorendo correlazioni fra sistemi di produzione economica, ricerca e sviluppo, sistemi di welfare mediante azioni di rigenerazione urbana con le *social capabilities* dei territori.

²⁶ M. KRUG, M.R. DI NUCCI, M. CALDERA, E. DE LUCA, *Mainstreaming Community Energy: Is the Renewable Energy Directive a Driver for Renewable Energy Communities in Germany and Italy?*, «Sustainability», 2022, 14, 7181. <https://doi.org/10.3390/su14127181>.

²⁷ F. BARBERA, T. PARISI, *Innovatori sociali. La sindrome di Prometeo nell'Italia che cambia*, «Il Mulino», Bologna, 2019.

²⁸ A. SEN, *Sviluppo sostenibile e responsabilità*, «Il Mulino», 4, 2010, doi: 10.1402/32405.

Per cogliere le specificità dei territori viene utilizzato un tipo di approccio partecipativo e co-certificabile ideato dalla rete europea dell'economia sociale e solidale REVES (*Reverse Evaluation to Enhance local Strategies*), attraverso la costruzione di uno strumento di supporto come il questionario TSR, ovvero Territori Socialmente Responsabili.

Questa metodologia permette di fornire agli attori locali (amministrazione, organizzazioni, imprese), con cui entra in contatto, uno strumento di valutazione del capitale sociale e umano, di riorganizzazione, riprogrammazione di attività e politiche in una logica convergente, per far emergere le risorse del territorio e rendere consapevoli e partecipi al cambiamento gli stessi cittadini.

La Fondazione MeSSIInA dal 2010 insieme ai suoi principali partner operativi (Ecos-Med, MECC, Solidarity and Energy, Fondazione con il Sud ecc.) sta sviluppando un importante programma di investimenti per I Parchi della Bellezza e della Scienza (IPBS). Si tratta di processi di riqualificazione territoriale, socioeducativa e tecnico scientifica, realizzati in luoghi strategici e di pregio storico e urbanistico, Parco Horecynus Orca, Parco Sociale di Forte Petrazza, Parco di Fondo Saccà, Parco di Roccavaldina, Parco di Malfa, Parco Novara di Sicilia, Parco dei Saperi di Mirabella Imbaccari (vedi Fig.1).

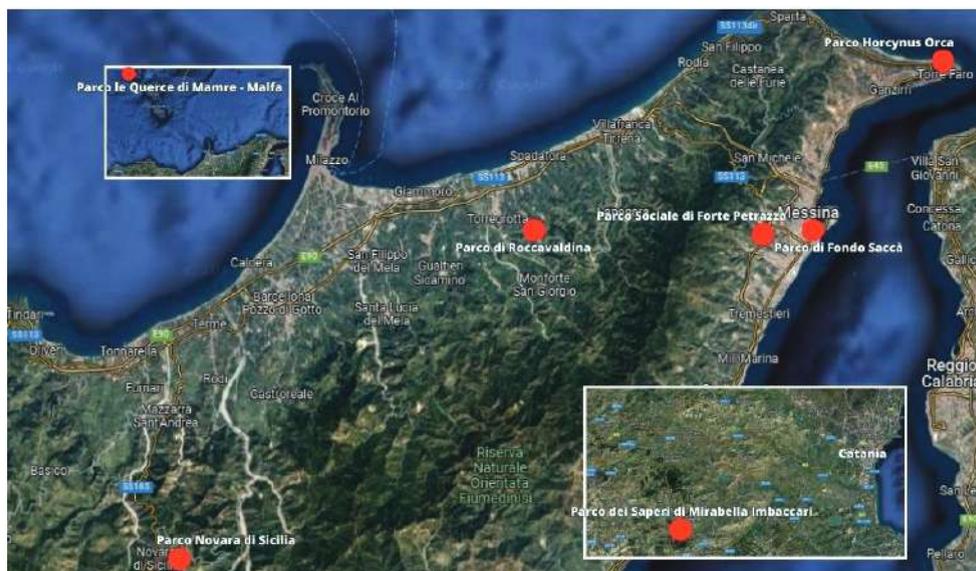


Figura 1. Mappa de I Parchi della bellezza e della scienza (IPBS) avviati sul territorio.

Di seguito l'approfondimento di due dei Fondi del progetto IPBS dove la Fondazione sta sperimentato progetti ibridi di comunità energetiche rinnovabili e solidali (CERS) che si configurano come un'azione *bottom-up*, rappresentando uno dei primi tentativi di riappropriazione dal basso e di democrazia energetica.

La comunità energetica rinnovabile e solidale di Fondo Saccà

Questa comunità energetica solidale e sperimentale nasce in un'area urbana disagiata di un quartiere periferico del Comune di Messina, Fondo Saccà. In quest'area dal 1908 a oggi insistono le baracche, abitazioni tipiche post-terremoto, mediante il progetto Capacity l'area è stata coinvolta in un ampio intervento di rigenerazione urbana e sociale, promosso e attuato dal Comune di Messina in collaborazione con la ONG, Fondazione di Comunità di Messina e dalla sua ESCO, Solidarity&Energy, all'interno di un modello di welfare comunitario. Completato il piano del progetto, che prevedeva un complesso insieme di azioni di sbaraccamento e assegnazione di un'abitazione per i nuclei familiari del territorio, si è realizzato il condominio orizzontale di bioarchitettura e bioingegneria.

Sono state realizzate sei unità abitative ecosostenibili, quattro assegnate a nuclei familiari in situazione di vulnerabilità sociale, una predisposta a centro socioeducativo e utilizzata dalla Fondazione per le attività di promozione sociale nel quartiere, e un'unità che è stata da poco inaugurata come biblioteca del quartiere.

Il condominio orizzontale è dotato di impianti fotovoltaici e batterie di accumulo che alimentano la CERS di Fondo Saccà. Tra gli elementi peculiari di questo progetto vi è il carattere sperimentale e innovativo legato alla gestione interna dei consumi e dal pagamento delle bollette attraverso un algoritmo sociale. L'algoritmo sociale è stato progettato in collaborazione con il CNR-ITAE di Messina, e mira al raggiungimento di forme di equità sociale. L'algoritmo gestirà la distribuzione dei costi della bolletta degli utenti della CERS, determinata da tre fattori correttivi: economico, sociosanitario e la virtuosità dell'utente nei consumi energetici.

L'attività svolta sul campo con metodologie di ricerca qualitativa ha permesso di realizzare una decina di interviste e di raccogliere materiale etnografico volto ad analizzare il modello sperimentale di welfare eco-sociale ed energetico in linea con la logica di democrazia energetica teorizzata nella seconda parte del contributo, in cui soggetti precedentemente esclusi dalle innovazioni in campo energetico hanno la possibilità di accedere a questa tecnologia, comprenderne il funzionamento e sentirsi parte del cambiamento di transizione energetica nei territori che abitano. Tra i dati raccolti risuona il tema della fiducia che la Fondazione ha coltivato nel territorio consentendo di gettare le basi per un progetto come questo che guarda allo sviluppo locale, prevedendo l'inclusione alla CERS delle abitazioni limitrofe.

Questa sperimentazione di CERS verrà utilizzata come modello scalabile nei territori di Roccavaldina (ME), Malfa (Isola di Salina) e Mirabella Imbaccari (CT), con il fine ultimo di innescare sviluppo territoriale.

La nascente comunità energetica rinnovabile e solidale di Roccavaldina

Il Comune di Roccavaldina fa parte della città metropolitana di Messina e conta circa 982 abitanti. Roccavaldina si trova nella pianura costiera siciliana, sui monti peloritani, con un'altitudine di 320 m s.l.m. Dal 2010 al 2021 secondo i dati Istat il territorio di Roccavaldina è stato interessato da una consistente percentuale di spopolamento, specie della fascia giovanile.

La Fondazione MeSSInA, con delibera del Segretario Generale dell'aprile 2021 e con atto notarile nel maggio 2021, ha istituito un Fondo per le Aree Interne della Città

Metropolitana di Messina. Per mezzo di tale fondo, si stanno finanziando investimenti nella logica dello sviluppo e dell'innovazione nel territorio.

Si sta realizzando un polo industriale specializzato nella produzione di bio-plastiche che permetterà il ripristino di un'area in cui insistono vecchi capannoni industriali. Seguendo la logica di sperimentazione di policy sistemiche, il polo industriale permetterà la costituzione di una CERS replicando il modello di Fondo Saccà impostato secondo la logica redistributiva dell'algoritmo sociale.

I membri della CERS saranno i cittadini di Roccavaldina e i pannelli della comunità saranno installati sui tetti del polo di ricerca e formazione. Si prevede l'allaccio della CERS alla cabina di trasformazione primaria, non appena saranno approvati i decreti attuativi.

L'attività di ricerca sul campo mediante somministrazione di questionari TSR ha permesso di indagare i seguenti ambiti: I) l'analisi di contesto; II) l'elaborazione e decodifica dei principi e dei desideri della comunità di Roccavaldina; III) la rilevazione della situazione attuale e dell'impatto dei possibili scenari alternativi; IV) la riprogrammazione delle politiche e pianificazione.

La popolazione rintracciata è stata selezionata per fasce d'età, comprendendo i cittadini dai 0 ai 94 anni. Attraverso una prima analisi dei dati quantitativi raccolti si registra una propensione all'innovazione tecnologica, alla sostenibilità ambientale, e ancora, una sensibilità rispetto a temi come l'occupazione delle donne e dei giovani, infatti, è centrale la questione del contrasto allo spopolamento e la creazione di opportunità imprenditoriali per lo sviluppo del territorio. L'attività sul campo sta permettendo anche la raccolta di dati mediante attività di osservazione partecipante durante i percorsi progettuali e i momenti di mediazione socioeducativa sul tema delle energie rinnovabili e sulla transizione ecologica ed energetica. Il processo di rigenerazione del territorio è in corso e si sta rafforzando il legame e la contrattazione socio-territoriale che ha alla base un dialogo sociale allargato tra i vari attori del processo (esperti, Fondazione MeSSInA e Solidarity&Energy, amministrazione e cittadini).

4. Conclusioni e prime linee interpretative

Giunti alle conclusioni di questo lavoro è possibile rintracciare alcune questioni che restano tuttavia aperte e che rinviano alla concreta capacità delle comunità energetiche di incidere realmente sui processi di sviluppo economico locale nella direzione di una transizione ecologica ed energetica più equa e sostenibile, in cui si coniugano esigenze di crescita locale con gli emergenti bisogni di tutela ambientale e sociale.

All'interno del *framework* teorico rintracciato la ricerca empirica si è focalizzata sull'analisi e sui processi di costituzione di due comunità energetiche rinnovabili e solidali presenti nella provincia di Messina, avviate dall'azione di una fondazione del territorio. Si è provato ad analizzare il modo in cui questi processi stanno ridefinendo i percorsi di sviluppo locale e fino a che punto si può parlare di democratizzazione energetica e di partecipazione dal basso.

Certamente, come dimostrato da Walker (2010) e come si è potuto osservare durante i periodi di immersione sul campo, il principale fattore che incide nell'avvio e

nel coinvolgimento alla CER è la fiducia che i cittadini riconoscono negli attori che portano avanti queste iniziative nelle comunità, in questo caso la Fondazione MeSSInA.

Come sottolinea Mutti (1998) tale fiducia a certi livelli è necessaria, perché i cittadini guardano con speranza e timore alle nuove iniziative connesse alla globalizzazione. Pur trattandosi di progetti che promuovono la realizzazione dal basso, la mole di sapere tecnico è di difficile comprensione, tale da richiedere la delega di alcune decisioni e azioni a chi detiene una maggiore *expertise* sul tema.

È possibile qui rintracciare una debolezza dello stesso concetto di democrazia energetica che prevede il ruolo proattivo del cittadino. Difficilmente il semplice cittadino potrà intraprendere progetti di questa portata senza interfacciarsi ed essere guidato da un supporto esterno, al quale richiedere rassicurazioni e certezze per l'investimento.

Tra le dimensioni indagate vi è quella territoriale, quindi il sito della CER. Trattandosi di progetti che prevedono alla base un minimo di coesione e partecipazione tra i cittadini, questi si realizzano in contesti circoscritti. Tale peculiarità, in questo caso, dipende sia dall'emblematico ruolo degli attori subnazionali rispetto al grado di sensibilizzazione del cittadino al tema della crisi energetica e ambientale, e ancora, dai forti valori identitari di appartenenza al territorio e quindi alla salvaguardia dello stesso.

Il modello di policy che la Fondazione vuole realizzare mediante le CERS va oltre la produzione collettiva di energia. Da una parte prova a investire e valorizzare il territorio mediante una logica di interventi interconnessi. Nel caso di Roccavaldina con il polo di bioplastiche, che sarà la base dell'impianto fotovoltaico della CERS, si cercherà di frenare l'abbandono del territorio da parte dei più giovani verso luoghi più attrattivi.

Nel caso di Fondo Saccà, che è legato al progetto più ampio di riqualificazione Capacity, si sta cercando di promuovere e gentrificare una zona per anni dismessa.

In conclusione, affinché l'energia possa esplicare tutta la sua utilità, e quindi per poter essere giuridicamente ed economicamente valutabile nella sua interezza, sarà necessario snellire e facilitare il processo di costituzione delle comunità energetiche rinnovabili, e in ultimo, si farà necessario l'intervento di apprestamento di una complessa e dispendiosa opera infrastrutturale della rete per accogliere tutta l'energia prodotta da FER.

CHRISTIAN D'ORAZI*

*L'intergenerazionalità come problema di agency.
Proposte di soluzione in chiave interdisciplinare*

1. Premessa

Il problema dell'intergenerazionalità – o, se si vuole, della garanzia intergenerazionale dei diritti fondamentali – impone una rilettura in chiave dinamica della democrazia e, attualmente, sembra porsi come crocevia dei diversi dibattiti che la interessano.

L'argomento, un tempo considerato avanguardistico, si candida a diventare un classico del costituzionalismo contemporaneo, presa piena consapevolezza della scarsità delle risorse e dell'impatto potenzialmente letale che l'attività antropica è in grado di produrre sui c.d. "beni comuni".

Di tale improrogabile necessità – già emersa nel formante giurisprudenziale, nei diversi settori in cui rilevano profili di intergenerazionalità – si è, da ultimo, fatto carico il legislatore costituzionale.

La legge costituzionale n. 1/2022 declina il principio dell'equità intergenerazionale in materia ambientale, inserendolo nel decalogo dei principi fondamentali della Carta, e giuridifica una "nuova" categoria di soggetti del diritto: le generazioni future²⁹.

Esse, nella prospettiva di chi scrive³⁰, partecipano necessariamente al concetto di popolo e sono titolari di una quota di sovranità, che non possono attualmente esercitare, ma che ciononostante deve essere esercitata "anche" nel loro interesse. È innegabile, infatti, che le modalità di esercizio della sovranità da parte delle generazioni esistenti determinerà la misura delle prerogative sovrane del "popolo del futuro"³¹.

In quanto soggetti di diritto, le generazioni future devono ritenersi in grado di assumere posizioni giuridiche, connotate dal carattere della elementarietà, stante l'inesistenza fisica del loro titolare. Il legislatore costituzionale sembra aver fatto ricorso alla tecnica della *fictio iuris* al fine di riconoscere interessi o, comunque, pretese

* Università degli Studi di Teramo.

²⁹ Sull'introduzione nel testo costituzionale di norme generali a tutela dell'ambiente come valore o diritto fondamentale, con riferimento all'approvazione da parte della sola Camera dei deputati nel corso della XIV legislatura di una riforma costituzionale in termini identici a quella da ultima promulgata, v. la critica di S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 3, 2017, 28 ss.

³⁰ Per una più completa elaborazione della tesi, sia consentito rinviare a C. D'ORAZI, *Le generazioni future e il loro interesse: oggetti sconosciuti di rilievo costituzionale. Osservazioni a prima lettura della l. cost. n. 1/2022*, in *Bio Law Jour.*, 2, 2022.

³¹ Più in generale sul concetto di "popolo" v. anche L. BARTOLUCCI, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano "espressamente" in Costituzione*, in *Forum quad. cost.*, 2, 2022, 25 ss.; J. LUTHER *Il futuro dell'integrazione europea nel contesto globale: preoccupazioni del costituzionalista*, in *Nomos*, 2, 2018.

ad entità giuridiche (attualmente) inesistenti – le generazioni future – imponendo ai titolari del potere pubblico obblighi in loro favore: una sorta di dovere di protezione che potrebbe ricavarsi direttamente dal contratto sociale fondativo dell'ordinamento e dai correlati doveri inderogabili di solidarietà, in una prospettiva evidentemente immanente e intergenerazionale.

Il riconoscimento costituzionale dell'interesse delle generazioni future è significativo dell'inadeguatezza del modello attuale di tutela degli interessi superindividuali (fra cui, in primo luogo, l'ambiente), costruito al fine di tutelare posizioni giuridiche imputabili non ad un singolo individuo, ma a collettività più o meno definite, quando non alla generalità indeterminata dei cittadini.

In tal modo l'ordinamento ha tentato di ricomporre il conflitto fra i soggetti la cui attività impatta sulla fruizione di beni comuni e la collettività generalmente considerata, che vanta parimenti una pretesa alla fruizione dei medesimi beni.

La tutela delle generazioni future, in quella prospettiva, è solo un riflesso indiretto della tutela degli esistenti generalmente considerati, sull'assunto che gli interessi della generazione presente coincidano sempre con quelli del popolo del futuro³².

Ebbene, come si tenterà di argomentare, tale assunto è erraneo e si rende necessario apprestare strumenti di *enforcement* che, nel tempo presente, rendano effettivo l'interesse delle generazioni future rispetto alla pretesa di ereditare, una volta venute ad esistenza, le condizioni utili per l'esercizio della propria sovranità.

2. *L'intergenerazionalità come problema di agency*

La piena attuazione della legge costituzionale n. 1/2022 postula la comprensione dell'origine del problema dell'intergenerazionalità. La tutela degli interessi delle generazioni future non può essere delegata esclusivamente alla discrezionalità del decisore storico, dovendosi prevedere rigorosi meccanismi di controllo in grado di prevenire abusi a danno del popolo del futuro.

L'analisi economica del diritto ha, infatti, dimostrato come anche un legislatore ideale, che persegua unicamente l'utilità sociale o il benessere collettivo in una posizione di neutralità fra i bisogni presenti e quelli futuri³³, sarà portato a preferire la scelta che massimizzi il beneficio attuale e che trasli verso il futuro i relativi costi.

Infatti, com'è stato pure osservato, i benefici e i costi di una data scelta sono tanto maggiori – poiché maggiore è la probabilità di ottenerli o di sopportarli – quanto più prossimo è l'orizzonte temporale considerato.

Il bilancio costi-benefici di una scelta – quand'anche compiuta dal decisore ideale – tende quindi per sua natura a gravare sulle generazioni future, rendendo ineluttabile e ontologicamente problematico il tema dell'intergenerazionalità.

In altre parole, mutuando nuovamente concetti non esattamente propri del diritto pubblico, il decisore – e in special modo, il legislatore – si trova in un rapporto di *agency*

³² In questo senso, G. ZAGREBELSKY, *Diritti per forza*, Torino, 2017; A. D'ALOIA, *Generazioni future (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del Diritto – Annali*, vol. IX, Milano, 2016.

³³ M. ABRESCIA, *Un diritto al futuro: analisi economica del diritto, Costituzione e responsabilità tra generazioni*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, 162 ss.:

tanto con i membri della generazione presente (intesi quali cittadini amministrati o elettori), quanto con le generazioni future.

Come noto, un “problema di *agency*” si determina tutte le volte in cui il benessere di una parte – il *principal* – dipenda dall’attività compiuta da un’altra parte, detta *agent*.

La dottrina³⁴ – con esplicito riferimento alle società commerciali, ma sulla base di concetti applicabili *mutatis mutandis* anche al diritto pubblico – annovera fra i problemi di *agency* (i) il rapporto fra i “proprietari dell’impresa” (i soci) e i *manager* della stessa, nonché (ii) il rapporto fra “*la stessa società (inclusi, in particolare, i soci) e le altre parti con le quali la prima contratta*”.

Tali concetti possono essere applicati anche al di fuori del contesto gius-commercialistico nel quale sono stati elaborati³⁵. Le organizzazioni sociali moderne, infatti, presentano alcuni profili di indubbia affinità con le società commerciali.

Si pensi, già solo sul piano nominalistico, che secondo la classica definizione utilitaristica il popolo è “*coetus [...] sociatus*”.

Sul piano funzionale, si consideri poi che il rapporto fra cittadino-elettore e suoi rappresentanti è comunemente ricostruito in termini di “mandato”, esattamente come accade con gli amministratori delle società commerciali.

Inoltre, è ormai acclarato che il modello sociale invalso sia idoneo ad impattare – spesso con conseguenze anche drammatiche – su beni e rapporti di diversa consistenza e natura, anche diversamente collocati dal punto di vista temporale³⁶.

Le generazioni future, quindi, entrano a pieno titolo fra gli *stakeholder* delle società moderne, in quanto il loro interesse può essere pregiudicato, anche irreversibilmente, dagli atti e dai comportamenti tenuti in un dato momento storico³⁷. La posizione delle generazioni future rispetto a quelle presenti si pone in un rapporto non dissimile a quello che lega una società commerciale ai propri creditori: quest’ultimi sopportano «un rischio particolare» che “*deriva dalla possibilità per i soci di sfruttare il beneficio della responsabilità limitata a danno dei creditori*”³⁸.

Allo stesso modo, la responsabilità dei membri delle generazioni presente nei confronti delle generazioni future è in qualche misura limitata dalla circostanza che le seconde, proprio perché future, non hanno alcun diritto da vantare nei confronti delle generazioni precedenti. Tutto il male che può essere loro inferto, perfino la privazione

³⁴ R. R. KRAAKMAN, P. DAVIES, H. HANSMANN, G. HERTIG, K. J. HOPT, H. KANDA, E. B. ROCK, *Diritto societario comparato* (ed. it. a cura di L. ENRIQUES), Bologna, 2006, 29 ss.

³⁵ Cfr. *ivi*, 31 ove si afferma che le strategie elaborate per affrontare i problemi di *agency* “*non sono limitate al contesto societario. Esse possono essere messe in campo per proteggere pressoché ogni rapporto principal-agent*”.

³⁶ Su carattere intertemporale dell’ambiente, cfr. Y. GUERRA, R. MAZZA, *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, in *Forum quad. cost.*, 4, 2021, 126.

³⁷ E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2022, 8, sostiene che “*l’avverbio “anche” lascerebbe intendere che la tutela possa riguardare persino e unicamente un interesse delle generazioni attuali*”.

³⁸ R. R. KRAAKMAN et al., *op. cit.*, 89.

delle condizioni minime vitali, non è affatto violazione di un qualche loro “diritto” in senso giuridico³⁹.

E così come nelle società commerciali, i soci possono sottrarre beni al patrimonio sociale investendo in progetti rischiosi nella consapevolezza che, in caso di fallimento, i creditori (specie quelli c.d. “involontari”) sopporteranno i relativi costi, allo stesso modo, nella dialettica intergenerazionale, il decisore attuale – specie in momenti di crisi – è portato a traslare sui posteri l’impatto delle proprie scelte.

A mero titolo esemplificativo, si pensi alla riapertura delle centrali a carbone e a olio per combattere la crisi energetica, che produce notevoli impatti ambientali di cui dovranno farsi carico le generazioni future.

Sorge allora il problema di individuare meccanismi in grado di tutelare l’interesse delle generazioni future – che solo occasionalmente coincide con quello delle presenti – prevenendo *ex ante* o sanzionando *ex post* comportamenti opportunistici e negligenti del decisore attuale.

Seguendo questa impostazione, nelle pagine che seguono si descriveranno alcune tecniche di tutela delle generazioni future che potrebbero essere attuate nell’attuale contesto ordinamentale alla luce della recente novella costituzionale.

3. La tutela degli interessi delle generazioni future come “standard”: la ragionevolezza delle leggi e dei provvedimenti amministrativi sotto il profilo intergenerazionale

Una prima e qualitativamente più incisiva forma di tutela potrebbe consistere nel sindacato della Corte costituzionale e del Giudice amministrativo⁴⁰, rispettivamente, sulle leggi e sugli atti amministrativi che ledano irragionevolmente gli interessi delle generazioni future.

Riferendoci alla prospettiva societaristica sopra tratteggiata, potremmo ricondurre questa forma di tutela a quella particolare strategia regolatoria che tende a limitare la discrezionalità degli *agent* mediante la fissazione di c.d. *standard*. L’interesse delle generazioni future si potrebbe quindi inquadrare come una clausola generale i cui contenuti verrebbero di volta in volta precisamente determinati *ex post* in sede giurisdizionale.

³⁹ G. ZAGREBELSKY, *Nel nome dei figli. Se il diritto ha il dovere di pensare al futuro*, 2 dicembre 2011, disponibile in www.repubblica.it, 5 giugno 2022.

⁴⁰ Non vanno sottovalutati i profili problematici relativi all’accessibilità alla tutela giurisdizionale amministrativa con riguardo alla legittimazione e all’interesse a ricorrere di soggetti istituzionalmente vocati alla protezione degli interessi delle generazioni future. L’attuale stadio di evoluzione della giurisprudenza amministrativa esclude che le associazioni «nel richiedere in nome proprio la tutela giurisdizionale, azionino un “diritto” di altri. La situazione giuridica azionata è la propria. Essa è relativa ad interessi diffusi nella comunità o nella categoria, i quali vivono sprovvisti di protezione sino a quando un soggetto collettivo, strutturato e rappresentativo, non li incarna» (Cons. Stato, Ad. Plen., n. 6/2020 *cit.*): l’azione promossa dagli enti collettivi “anche” a tutela delle generazioni future deve pur sempre essere volta alla difesa di un interesse o ad un diritto proprio. In senso contrario si orienta parte della dottrina, che sottolinea la necessità di rivedere i tradizionali criteri di accesso al giudice al fine di realizzare una piena tutela dei valori emergenti nella società: cfr. P. L. PORTALURI, *Per una vicinitas assiologica: cercando di accrescere la tutela processuale dei beni comuni*, in www.giustiziaamministrativa.it, 7 marzo 2023.

Il sindacato di ragionevolezza – costantemente utilizzato dalla Corte costituzionale e dal Giudice amministrativo – pare dotato della pervasività e della duttilità necessarie⁴¹ ad assicurare il bilanciamento caso per caso di valori costituzionali in reciproco conflitto. Dunque, nel nuovo contesto ordinamentale, la ragionevolezza delle leggi e degli atti amministrativi deve essere vagliata anche nell'interesse delle generazioni future⁴².

In altre parole, si impone una rivisitazione del tradizionale giudizio binario su cui si fonda lo scrutinio di ragionevolezza – inteso come verifica dell'idoneità della misura a perseguire gli obiettivi prefissati, mantenendosi nel perimetro assiologico costituzionale – per approdare ad un sindacato di tipo ternario, che consideri adeguatamente anche gli interessi delle generazioni future.

Nella configurazione proposta, il bilanciamento degli interessi attuali con quelli futuri potrebbe costituire il momento conclusiva della seconda fase del test di proporzionalità, ossia la verifica circa la “necessità” della misura esaminata, secondo la regola del mezzo più mite.

Dunque, una certa scelta – legislativa o amministrativa – potrebbe dirsi ragionevole, e quindi legittima, solo se e nella misura in cui (i) sia in grado di raggiungere lo scopo per cui è stata adottata, (ii) comprima al minimo i diritti costituzionali in conflitto, comunque non intaccandoli nel loro nucleo essenziale e (iii) non pregiudichi l'interesse delle generazioni future oltre quanto necessario per soddisfare i bisogni presenti⁴³.

Lo scopo perseguito dal decisore consiste sempre e necessariamente nella cura delle necessità del presente; se non altro, in quanto il decisore è chiamato a rispondere delle proprie scelte all'elettore o alla comunità amministrata.

Il giudizio circa la necessità della misura deve essere condotto secondo un criterio di progressività. In primo luogo, occorre accertarsi che la misura prescelta, fra quelle astrattamente idonee al perseguimento dello scopo, imponga il minor sacrificio di altri valori costituzionalmente rilevanti. Tale verifica si muove sul piano del presente, avuto riguardo al bilanciamento dei valori costituzionali per come essi appaiono nel momento in cui il decisore ha assunto la misura controversa.

Stabilito che, secondo tali canoni, la misura è “necessaria” nel senso anzidetto, il Giudice – costituzionale o comune – deve farsi interprete dell'interesse delle generazioni future. Si entra, a questo punto, nella fase più delicata del giudizio in quanto né la Costituzione né la legge definiscono parametri oggettivi per determinare in cosa consista concretamente detto interesse.

⁴¹ Come ammonisce S. COTTA, *Il compito del giurista nella società della tecnologia*, Bologna, 1968, 180: «la realtà sempre in movimento dello sviluppo respinge [...] in maniera netta il sistema del codice e richiede un apparato normativo più elastico, nel quale il costruito predisposto dal legislatore, se non vuole risultare sterile o addirittura dannoso, deve lasciare sempre un largo spazio al costruibile». Richiama il giurista ad una rivisitazione del proprio ruolo in chiave creativa anche A. C. AMATO MANGIAMELLI, *Arte e/o tecnica. Sfide giuridiche*, Trento, 2012, 15-24.

⁴² Per ciò che concerne la valutazione degli atti amministrativi secondo gli schemi di giudizio riportati nel testo, v. F. NICOTRA, *I principi di proporzionalità e ragionevolezza dell'azione amministrativa*, in *Federalismi.it*, 12, 2017.

⁴³ G. SCACCIA, *Il controllo di proporzionalità della legge in Germania*, in *Ann. dir. ted.*, 2002, 409 ss.

L'indagine è quindi affidata alla sensibilità del Giudice con il rischio che, quest'ultimo sovrapponga le proprie valutazioni di opportunità a quelle effettuate dal decisore. Al fine di mitigare il rischio di uno sconfinamento del potere giurisdizionale nelle sfere di attribuzioni riservate agli altri poteri dello Stato, il Giudice non dovrebbe proiettare nel futuro i bisogni delle generazioni attuali – operazione che, peraltro, sarebbe metodologicamente sbagliata, come visto *supra* – ma dovrebbe effettuare un giudizio prognostico sull'interesse delle generazioni future fondato sul prevedibile sviluppo della tecnologia, della scienza, dei costumi sociali e della società nel suo complesso, avuto riguardo ad elementi fattuali già esistenti o che certamente verranno ad esistenza in futuro.

Applicando tale metodo, il Giudice è messo in grado di preconizzare e conformare l'interesse delle generazioni future, rispetto al quale dedurre un nucleo intangibile – corrispondente alla pretesa del “popolo del futuro” di mantenere intatte le condizioni necessarie per l'esercizio della propria sovranità – la cui violazione determina l'irragionevolezza della misura legislativa o amministrativa adottata⁴⁴.

4. La tutela degli interessi delle generazioni future come “regola”: la *reformatio in peius* del livello attuale di tutela ambientale

Una seconda, concorrente, strategia di tutela degli interessi delle generazioni future è quella delle “regole”. In questo caso, l'approccio è diametralmente opposto a quello seguito con la strategia precedente (basata sugli *standard*): non la deduzione *ex post* del contenuto del precetto a partire da una clausola generale, ma la fissazione *ex ante* di una precisa norma di condotta la cui violazione può essere oggettivamente apprezzata.

Tale strategia – comunemente utilizzata nel contesto societario, anche comparato, per tutelare la posizione dei creditori dell'ente – presuppone la possibilità di ricavare dal sistema il contenuto univoco del precetto normativo da osservare. Con riferimento agli interessi delle generazioni future (perlomeno in materia ambientale), la regola può essere desunta dall'art. 9 Cost.

Si può tracciare, a mio avviso, una linea di demarcazione netta fra la situazione presente al momento dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/2022 e quella ad essa successiva: infatti, l'interesse delle generazioni future ha ora assunto rilievo

⁴⁴ Cfr. M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum quad. cost.*, 3, 2021, 311, secondo cui «è pressoché impossibile dubitare che la formalizzazione nel testo costituzionale dell'inciso che qui si esamina assuma un significato che va ben oltre la semplice “ricognizione” di una caratteristica ontologica delle politiche di tutela dell'ambiente. In verità, l'esplicito richiamo all'“interesse delle future generazioni” assurge, a tutti gli effetti, al rango di parametro sostanziale di legittimità costituzionale, così determinando le tipiche conseguenze del diritto costituzionale cui si è fatto riferimento all'inizio di queste pagine: conformare, con un vincolo giuridico, le scelte degli organi titolari della potestà normativa, imponendo istruttorie, ponderazioni e bilanciamenti specificamente orientati a considerare gli effetti di lungo periodo di quelle scelte e rendendo queste ultime, al tempo stesso, misurabili e valutabili nella sede di un sindacato giudiziale di ragionevolezza non più limitato alla sola “non manifesta irragionevolezza” (o “arbitrarietà”), bensì pienamente realizzabile applicando i ben più stringenti test di idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto delle misure scrutinate».

costituzionale, così da fungere da limite – per l'avvenire – all'esercizio della potestà legislativa.

In tal senso, potrebbe argomentarsi che *in subjecta materia* la nuova formulazione dell'art. 9 Cost. introduca un divieto di *reformatio in pejus* della situazione preesistente all'entrata in vigore della riforma.

Le scelte legislative possono avere – e, in effetti, spesso hanno – un impatto sull'ambiente, il quale può essere considerato alla stregua di un vero e proprio “costo”, quando tale impatto consista nella consumazione delle risorse naturali ad un ritmo superiore a quello utile per la loro rigenerazione.

Il “costo ambientale” è, naturalmente, idoneo a gravare, oltre che sulle generazioni presenti, anche su quelle future, per le quali rappresenta un “debito”.

Il divieto di peggiorare le condizioni ambientali attuali rappresenta, infatti, la cautela minima esigibile al fine di considerare “anche” l'interesse delle generazioni future: ogni scelta che, al contrario, irragionevolmente peggiori lo *status quo*, aggravando i costi ambientali che dovranno sostenere le generazioni future, si rivelerebbe presumibilmente in contrasto con l'art. 9 Cost..

Tale divieto di *reformatio in pejus* appare derogabile – in condizioni non eccezionali – solo a condizione che la misura legislativa che aumenti il costo ambientale possa qualificarsi come un “investimento”. Peraltro, va osservato che concetti come “indebitamento” o “investimento” – ben noti al diritto contabile – rappresentino concetti giuridici indeterminati e che il divieto di indebitamento per spese diverse dagli investimenti di cui all'art. 119, comma 6 Cost. sia «espressione, per la sua collocazione apicale nel sistema, di un principio di ordine pubblico [economico]»⁴⁵. Dal canto suo, la Corte costituzionale ha riconosciuto che «si tratta di nozioni il cui contenuto possa determinarsi a priori, in modo assolutamente univoco, sulla base della sola disposizione costituzionale, di cui questa Corte sia in grado di offrire una interpretazione esaustiva e vincolante per tutti, una volta per sempre». Trattasi, dunque, di principi generali, per la cui attuazione occorre l'adozione di «regole di concretizzazione connotate da una qualche discrezionalità politica»⁴⁶.

Ciononostante, il divieto di *reformatio in pejus* del livello attuale di tutela ambientale rappresenta una delle potenzialità più interessanti dell'attuale versione dell'art. 9 Cost. Tale principio – ricavabile, come visto, in via interpretativa – consentirebbe di rendere più concreta la tutela costituzionale delle risorse ambientali e di valutare le scelte effettuate dal legislatore o dall'Amministrazione secondo parametri obiettivamente valutabili: vale a dire la situazione esistente all'entrata in vigore della riforma costituzionale.

⁴⁵ Corte conti, Sez. reg. contr. Campania, parere 13 luglio 2020, 96/2020/PAR.

⁴⁶ Corte cost., sent. n. 425/2004.

5. *Il possibile ruolo di istituzioni o enti deputati alla tutela degli interessi delle generazioni future*

Un'ulteriore strategia per risolvere i problemi di *agency* intergenerazionale potrebbe essere rappresentata dall'attribuzione alle generazioni future di diritti decisionali (*decision rights*) di proposta o di ratifica delle scelte adottate dal decisore presente.

Tali diritti, tuttavia, non potrebbero che essere esercitati da entità superindividuali che statutariamente perseguono la tutela degli interessi intergenerazionali nel momento presente.

Alla tutela degli interessi di rilievo intergenerazionali potrebbe infatti concorrere la società civile, attraverso il fenomeno dell'associazionismo civico e sulla base del principio di sussidiarietà “anche nell'interesse delle generazioni future”⁴⁷. Ciò, peraltro, non solo con riferimento alla tematica ambientale – che è senz'altro la più urgente – ma anche rispetto a quella previdenziale, della finanza pubblica e della tutela del patrimonio culturale.

Il ruolo degli enti esponenziali di interessi delle generazioni future potrebbe essere istituzionalizzato e fuso nel tessuto normativo esistente, e in particolare negli istituti della Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR) e della Verifica di Impatto Regolatorio (VIR)⁴⁸.

Gli istituti in esame – che registrano attualmente uno scarsissimo utilizzo⁴⁹ – andrebbero a tal fine potenziati sotto tre profili.

Il primo attiene al loro ambito di applicazione. L'AIR oggi si applica esclusivamente agli atti normativi del Governo e dei Ministri, oltre ai disegni di legge di iniziativa governativa, mentre l'ambito di applicazione della VIR si esaurisce alle Amministrazioni statali. Dunque, in disparte le ipotesi di esclusione dall'AIR e dalla VIR, rimangono esclusi dal loro ambito oggettivo di applicazione tutti i procedimenti (statali e locali) non diretti all'emanazione di atti normativi e finanche i procedimenti legislativi di iniziativa non governativa. Dal punto di vista soggettivo, le procedure di AIR e VIR. Dal punto di vista soggettivo, non sono tenuti ad AIR e VIR le Amministrazioni diverse da quelle statali.

In questo senso, occorrerebbe rendere obbligatoria l'AIR e la VIR per tutti i procedimenti legislativi o amministrativi (statali o meno), potenzialmente idonei a

⁴⁷ Occorre, tuttavia, considerare che l'attuale stadio di evoluzione della giurisprudenza amministrativa esclude che le associazioni «nel richiedere in nome proprio la tutela giurisdizionale, azionino un “diritto” di altri. La situazione giuridica azionata è la propria. Essa è relativa ad interessi diffusi nella comunità o nella categoria, i quali vivono sprovvisti di protezione sino a quando un soggetto collettivo, strutturato e rappresentativo, non li incarni» (Cons. Stato, Ad. Plen., n. 6/2020 cit.): l'azione promossa dagli enti collettivi “anche” a tutela delle generazioni future deve pur sempre essere volta alla difesa di un interesse o ad un diritto proprio.

⁴⁸ Detti istituti sono previsti dall'art. 14 della legge n. 246/2005 e disciplinati dal DPCM 15 settembre 2017.

⁴⁹ V. le statistiche pubblicate sul sito istituzionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri: https://presidenza.governo.it/DAGL/uff_studi/VIR.html ; https://presidenza.governo.it/DAGL/uff_studi/AIR.html#:~:text=L'analisi%20dell'impatto%20della,delle%20opzioni%20di%20intervento%20considerate.

produrre un impatto rilevante sulle generazioni future da accertarsi mediante una verifica preliminare condotta secondo criteri uniformi sull'intero territorio nazionale.

Il secondo profilo che meriterebbe di essere migliorato riguarda il coinvolgimento necessario degli enti esponenziali degli interessi delle generazioni future. Attualmente, l'AIR e la VIR possono svolgersi in modalità aperta o ristretta, secondo quanto stabilito dall'Amministrazione precedente. Se procede in modalità aperta è prevista, per chiunque vi abbia interesse, la possibilità di presentare all'Amministrazione osservazioni scritte.

In un'ottica di tutela delle generazioni future, si potrebbe ipotizzare di rendere obbligatoria la partecipazione ai procedimenti di AIR e VIR degli enti esponenziali degli interessi delle medesime generazioni, onerando l'Amministrazione di notificare ad essi l'avvio del procedimento ove siano presumibili, secondo una valutazione preliminare, impatti rilevanti nel futuro.

Da ultimo, la tematica intergenerazionale dovrebbe indurre a rimeditare le conseguenze della violazione della disciplina in materia di AIR e VIR nei procedimenti a rilevante impatto intergenerazionale. Al momento, la violazione dell'obbligo di sottoporre l'atto ad AIR o a VIR non costituisce causa di invalidità del medesimo⁵⁰.

Sarebbe opportuno, invece, prevedere che, in caso di atti di rilevante impatto sugli interessi delle generazioni future, il mancato espletamento di AIR o VIR oppure il mancato coinvolgimento degli enti esponenziali di tali interessi invalidi il provvedimento adottato.

⁵⁰ TAR Lazio, Sez. V, 25 gennaio 2023, n. 1291.

FEDERICO MARIA JELO DI LENTINI*

***Democrazia ambientale e processi partecipativi:
strumenti per risolvere i conflitti ambientali realizzando
una Just Ecological Transition. Studio di caso del S.I.N. di Priolo***

1. Just Transition

La produzione di energia rappresenta la principale causa delle emissioni di gas effetto serra (77,1%) con circa un terzo attribuibile al settore dei trasporti¹. A partire dagli anni Settanta, si è sempre più rafforzata l'idea, sostenuta dai movimenti sociali, dalle popolazioni indigene e dalla comunità scientifica, della necessità di attuare dei cambiamenti radicali per affrontare i cambiamenti climatici e ridurre l'impatto dell'uomo sul pianeta². Per affrontare questa situazione, sono fondamentali sia la decarbonizzazione del settore industriale che un cambiamento dei sistemi energetici, realizzabili attraverso una transizione ecologica che permetta di ridurre la dipendenza dai combustibili fossili. Tuttavia, questo processo richiede un ripensamento del modello socio-economico per garantire la coesione sociale e l'equità. Una tale transizione di successo sarà quella che si assicurerà che nessuno venga lasciato indietro, come sostenuto nell'Agenda 2030 e nel Green Deal Europeo. A partire da questi presupposti, sorgono alcune domande: quali sono gli impatti sociali della transizione ecologica attuale? Quali sono gli obiettivi sociali che si prefigge? Quali sono i criteri di giustizia in atto e quali ingiustizie emergono o sono acuite dal progetto di transizione? Per rispondere a queste domande, si fa riferimento al concetto di *Just Transition* (JT).

Esso è stato introdotto negli anni '70 dai sindacati statunitensi per superare il trade-off *ambiente-lavoro*³. La JT si concentra sulla programmazione e il sostegno della transizione dei lavoratori coinvolti dalla chiusura degli impianti a combustibili fossili, creando alternative di lavoro dignitoso e di qualità. La giustizia ambientale e climatica sono elementi fondamentali della JT. Essa sostiene che i costi e gli impatti delle azioni di adattamento e mitigazione dei cambiamenti climatici non dovrebbero ricadere in modo sproporzionato ed ingiusto su alcun gruppo di lavoratori, comunità o Paesi. La

* Università degli Studi di Catania.

¹ IPCC, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Lösschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)], Cambridge University Press, 2022.

² D. H. MEADOWS, CLUB OF ROME, *The Limits to growth: A report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind*. New York, Universe Books, 1972.

³ E. MORENA, D. STEVIS, R. SHELTON, D. KRAUSE, H. MERTINS-KIRKWOOD, V. PRICE, N. HELMERICH, *Mapping just transition (s) to a low-carbon world*, 2018, p.4.

crescente diffusione del termine, adottato e modificato da sindacati, ambientalisti, studiosi, politici, ONG ha portato ad una moltiplicazione di definizioni e concettualizzazioni ad esso associate⁴ e dunque a critiche all'attuabilità e alla chiarezza del termine⁵. Non esiste ancora una definizione univoca del termine, tuttavia, la Just Transition Alliance la riassume come “*un principio, un processo, una pratica*”⁶: ciò significa che la JT è molto più ampia delle sue radici incentrate sulla tutela della forza lavoro e si estende ai concetti di giustizia distributiva, procedurale e di riconoscimento. Il concetto si intreccia dunque con le nozioni di giustizia ambientale e climatica, come evidenziano McCauley ed Heffron⁷. Oltre ad approcci teorici, anche progetti concreti all'insegna della transizione ecologico-sociale forniscono punti di riferimento per delineare meglio la JT nonché i suoi punti di forza e le sue criticità. In questa direzione, si pone lo studio qui prospettato: il caso dell'ex centrale di Augusta è considerato tenendo a mente i tre pilastri della giustizia ambientale, ovvero giustizia distributiva, procedurale e di riconoscimento⁸, così come le varie classificazioni di esempi di JT⁹. Autorevole letteratura¹⁰ propone infatti, per valutare casi di JT, di tenere conto del grado di trasformazione socio-economica e del grado di inclusività delle persone interessate.

2. *Democrazia Ambientale*

La democrazia ambientale rappresenta un concetto fondamentale per la tutela dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile. Essa implica l'idea che la comunità coinvolta in un conflitto ambientale abbia adeguato accesso alle informazioni riguardanti i problemi in corso e alle relative conseguenze, nonché la possibilità di esprimere i propri bisogni e richieste. Per garantire una partecipazione effettiva dei cittadini ai processi decisionali riguardanti l'ambiente, è necessario superare due forme di asimmetrie tra i soggetti coinvolti nel conflitto: l'asimmetria di potere, spesso legata a questioni economiche, e l'asimmetria culturale, legata alla comprensione di argomenti tecnico-scientifici. La democrazia ambientale richiede quindi un'informazione trasparente e accurata sui problemi ambientali e una sensibilizzazione della società al tema della tutela dell'ambiente. La partecipazione attiva dei cittadini rappresenta un primo e fondamentale passo per avviare un processo di mediazione sociale, ad oggi largamente

⁴ D. STEVIS, R. FELLI, *Global labour unions and just transition to a green economy*. International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics, 15(1), 29-43, 2015.

⁵ H. KREININ, *Typologies of “Just Transitions”: Towards Social-Ecological Transformation*. Ecological Economic Papers 35, WU Vienna University of Economics and Business, 2020.

⁶ CLIMATE JUSTICE ALLIANCE, sito internet: <https://climatejusticealliance.org/just-transition/> [consultato il 22 febbraio 2023].

⁷ D. MCCAULEY, R. HEFFRON, *Just transition: Integrating climate, energy and environmental justice*. Energy Policy, 119, 1-7. 2018.

⁸ D. SCHLOSBERG, *Defining environmental justice: Theories, movements, and nature*. Oxford, Oxford University Press. 2007.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ E. MORENA, et al., *op. cit.*, 2018.

riconosciuto da autorevole letteratura¹¹ come efficace strumento per la composizione dei conflitti ambientali, garantendo una gestione equa, sostenibile e condivisa del territorio.

La Democrazia Ambientale è un principio fondamentale della governance ambientale, che garantisce il coinvolgimento di tutti i cittadini interessati ai diversi livelli decisionali. Il riconoscimento internazionale di questo principio ha avuto luogo durante la Conferenza ONU sull'ambiente e lo sviluppo del 1992¹², in occasione della firma del UNFCCC, il cui Principio 10 sanciva il modo migliore per affrontare le questioni ambientali attraverso la partecipazione di tutti i cittadini interessati ai diversi livelli. La Convenzione di Aarhus del 1998¹³, è il primo e ad ora unico strumento internazionale legalmente vincolante che recepisce e pone in pratica tale principio. La Convenzione è stata ratificata dall'UE¹⁴ ed è entrata in vigore in Italia con la L.108/2001¹⁵.

Essa si applica alle decisioni relative ad attività che possono avere effetti significativi sull'ambiente e prevede il coinvolgimento del pubblico interessato nella fase iniziale del processo decisionale in modo adeguato, tempestivo ed efficace, mediante l'affissione di pubblici avvisi. Le informazioni da diffondere devono riguardare l'attività proposta, l'indicazione dell'autorità pubblica responsabile dell'adozione della decisione, l'assoggettamento dell'attività in questione ad un procedura di valutazione dell'impatto ambientale (art. 6) ecc. La partecipazione del pubblico coinvolto nel conflitto ambientale deve poter avvenire in una fase iniziale, quando tutte le alternative sono ancora praticabili e tale partecipazione può avere un'influenza effettiva (art. 7). La Convenzione incoraggia inoltre le autorità coinvolte ad individuare il pubblico interessato, ad avviare discussioni e a fornire informazioni sugli obiettivi della richiesta prima di presentare la domanda di autorizzazione. La Convenzione impone alle autorità competenti di consentire al pubblico interessato di consultare gratuitamente, non appena siano disponibili, tutte le informazioni rilevanti per lo svolgimento del processo decisionale. Le procedure di partecipazione devono consentire al pubblico di presentare per iscritto o, a seconda dei casi, in occasione di audizioni pubbliche, eventuali osservazioni, informazioni, o pareri ritenuti rilevanti ai fini dell'attività proposta. In sintesi, la Convenzione di Aarhus promuove una maggiore trasparenza e partecipazione del pubblico nel processo decisionale in materia ambientale, con l'obiettivo di garantire che le politiche e le attività umane siano conformi ai principi di sostenibilità ambientale e di giustizia sociale.

¹¹ M. GIOVANNINI, *La mediazione delle controversie ambientali*, contributo in volume in, *La mediazione dei conflitti ambientali linee guida operative e testimonianze degli esperti*, a cura di V. Dini, pp. 196-214, 2016.

¹² ONU, *Convenzione quadro delle Nazioni Unite per i cambiamenti climatici (UNFCCC)*, Rio de Janeiro, Brasile, 1992.

¹³ ONU, *Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Aarhus, Danimarca, 25 giugno 1998.

¹⁴ REGOLAMENTO (CE), n. 1367/2006 del Parlamento e del Consiglio del 6 settembre 2006.

¹⁵ GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, Legge 16 marzo 2001, n. 108, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, con due allegati, fatta ad Aarhus il 25 giugno 1998*.

3.1 Il caso studio: la centrale termoelettrica Tifeo (Augusta)

Il caso di studio presentato riguarda la chiusura della centrale a olio combustibile di Augusta gestita da ENEL, con l'obiettivo di verificare se, sulla base della concettualizzazione teorica della nozione ampia e articolata di Transizione Giusta proposta da Morena et al. nel 2020¹⁶, un processo di transizione come quello avviato e tuttora in corso nella provincia di Siracusa possa essere considerato equo e partecipato. Il processo di chiusura dell'impianto si intreccia con la decisione aziendale di lanciare nel 2015 il programma FUTUR-E¹⁷, finalizzato ad avviare un processo di bonifica, *decommissioning* e riqualificazione in termini di sostenibilità socio-ambientale di 23 siti industriali in Italia, proponendo di intraprendere un processo di progettazione partecipata con i territori. La centrale si trova nel territorio della provincia di Siracusa, a circa 240 km da Palermo e 34 da Catania, all'interno dell'area industriale di Augusta in Contrada Bufalara. La sua superficie totale è di circa 15 ettari ed è composta da tre sezioni da 70.000 kW ciascuna. La centrale è stata progettata dall'architetto Giuseppe Samonà e costruita a partire dal 1956 e completata nel 1959¹⁸. La sua costruzione fu affidata dalla Società Generale Elettrica Siciliana alla controllata Tifeo s.r.l. La costruzione della centrale rientrava del progresso di elettrificazione della Sicilia realizzato nel dopoguerra dalla Società Generale Elettrica Siciliana (SGES): il piano prevedeva il collegamento elettrico con la terraferma, la costruzione di due grandi centrali termiche a Termini Imerese e Augusta, e una serie di opere minori, tra cui la centrale di Trapani. La capacità di produzione energetica della centrale di Augusta, con le sue tre sezioni da 70 MW ciascuna, era in grado di coprire il fabbisogno dell'intera isola, lasciando tutta la produzione delle altre fonti energetiche esistenti a disposizione di nuove richieste. Gli anni Cinquanta, Sessanta e la metà degli anni Settanta furono conosciuti come il "Miracolo dell'industrializzazione della Sicilia orientale" e rappresentarono per i siciliani un segno di riscatto da un presente di arretratezza, disoccupazione e povertà, e di questo Miracolo la centrale ne era una delle prove tangibili¹⁹. A partire dagli anni Cinquanta, la spinta all'industrializzazione ha cambiato radicalmente il volto di questi luoghi, sacrificando la natura e la storia allo sviluppo dell'industria petrolchimica.

3.2 Dimensione ambientale

La storia²⁰ del disastro ambientale di Augusta ha radici negli anni '70, quando la città era uno dei poli petrolchimici più grandi d'Europa. Inizialmente, il rapporto tra la comunità locale e l'industria era basato sul consenso reciproco, ma alla metà degli anni '70, questo rapporto cominciò a incrinarsi. Negli anni '80, con la riduzione

¹⁶ E. MORENA, D. KRAUSE, D. STEVIS, *Just Transitions. Social Justice in a Low-Carbon World*. Londra, Pluto Press, 2020.

¹⁷ ENEL, *Futur-e: project*, sito internet: <https://corporate.Enel.it/en/futur-e/project> [consultato il 22 febbraio 2023].

¹⁸ L. SCIORTINO, F. ZAFFORA, *Il restauro del moderno. La centrale termoelettrica di Giuseppe Samonà, Augusta (SR)*, Agribusiness Paesaggio & Ambiente, Vol. XVII n. 3, Marzo 2014.

¹⁹ E. PALAZZOTTO, *Re power station. Reuse of Augusta power station*, Edizioni Caracol, Palermo, 2016.

²⁰ *Ibidem*.

dell'iniziale spinta produttiva e lo sviluppo dell'aria, emersero le enormi problematiche ambientali connesse all'inserimento di impianti di questo genere. La questione ambientale cominciò a emergere in tutta la sua drammaticità, e le città di Priolo Gela e Milazzo furono identificate come aree ad elevato rischio di crisi ambientale²¹: la zona industriale di Augusta fu inserita tra i SIN seguito di un intervento legislativo *ad hoc*²². Oggi, l'industria è diventata una scomoda vicina, una realtà da sopportare. Il disastro ambientale del SIN di Augusta è stato causato da diverse problematiche che hanno avuto un impatto negativo sull'ecosistema locale. Tra le principali cause²³ vi è il depauperamento della falda idrica, causato dai massicci emungimenti delle aziende del Polo petrolifero, che hanno abbassato il livello piezometrico di centinaia di metri. Ciò ha portato all'intrusione di acqua di mare nella falda, innalzando la salinità delle acque e rendendo inutilizzabili molti pozzi. Inoltre, le acque di falda sono state contaminate da sostanze chimiche di varia natura, tra cui idrocarburi e mercurio. Il degrado della qualità dell'aria è stato un altro importante fattore che ha contribuito al disastro ambientale del SIN di Augusta. La massiccia presenza di macro/micro inquinanti emessi dall'industria ha portato alla formazione di smog per la fotosintesi di ozono e idrocarburi, oltre alla presenza di polveri organiche e inorganiche. Questo ha avuto un impatto negativo sulla salute della popolazione locale. La presenza di diversi impianti a rischio, alcuni dei quali a stretto contatto con gli abitanti, è stata un'altra causa di preoccupazione. Molti di questi impianti contenevano migliaia di tonnellate di idrocarburi e gas, spesso causa di incidenti ambientali. L'elevata produzione di rifiuti speciali e pericolosi è stata un'altra importante problematica. Questi rifiuti venivano smaltiti in discariche abusive realizzate dentro e fuori degli stabilimenti produttivi, aumentando il rischio di contaminazione ambientale. Tutto ciò ha portato alla emersione di una questione sanitaria: l'inquinamento ambientale ha avuto effetti negativi sulla salute della popolazione locale, causando problemi respiratori, malattie croniche e tumori.

3.3 Dimensione sociale

La dimensione sociale di un conflitto ambientale è un aspetto cruciale che non può essere trascurato²⁴. Quando una comunità è coinvolta in un conflitto ambientale, la questione trascende la dimensione puramente ecologica, travisando rapidamente in un più ampio problema socio-politico, in cui le parti coinvolte devono trovare un equilibrio tra la tutela dell'ambiente e la salvaguardia dei diritti e degli interessi della comunità. In molte comunità, i ministri di culto rappresentano, dal punto di vista religioso sociale e culturale, un importante punto di riferimento per i cittadini. La loro autorità morale li rende una figura influente, capace di promuovere il dialogo e la

²¹ ISPRA, sito internet: <https://www.isprambiente.gov.it/it/attivita/suolo-e-territorio/siti-contaminati/siti-di-interesse-nazionale-sin> [consultato il 22 febbraio 2023].

²² GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, legge del 9 dicembre 1998, n. 426 "Ripubblicazione del testo della legge 9 dicembre 1998, n. 426, recante: "Nuovi interventi in campo ambientale", *corredato delle relative note*".

²³ MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA, sito internet: <https://bonifichesiticontaminati.mite.gov.it/sin-4/>. [consultato il 22 febbraio 2023].

²⁴ L. PELLIZZONI, *Conflitti ambientali*, Il Mulino, Milano, 2011.

cooperazione tra gli attori coinvolti. Esso può diventare un attore chiave nella promozione di un approccio etico e sostenibile alla gestione del territorio. In particolare, nel conflitto ambientale oggetto della presente analisi, la figura del leader religioso locale, nella persona del parroco della Chiesa Madre di Augusta, ha svolto un ruolo fondamentale sia nell'attività di mediazione tra le parti coinvolte nel conflitto ambientale che in quella di sensibilizzazione della comunità locale sui danni alla salute pubblica arrecati dal complesso industriale di Augusta. A ricoprire questo prezioso ruolo di catalizzatore sociale, nella comunità di Augusta fu Don Palmiro Prisutto, sacerdote che, dopo aver servito come parroco della Chiesa di San Nicola per 21 anni, nel 2013 venne designato Arciprete della Chiesa Madre di Augusta con il compito di ricostruire l'immagine di una Chiesa che aveva subito uno scandalo. Don Palmiro era conosciuto per la sua dedizione alla comunità e per la sua sensibilità alle esigenze dei suoi parrocchiani. Una delle sue iniziative più importanti fu la celebrazione della messa per i morti di cancro nella zona di Augusta-Priolo-Melilli ogni 28 del mese.

Questa iniziativa era molto significativa per la comunità locale, poiché molte persone erano state colpite dal cancro a causa dell'inquinamento ambientale causato dallo sversamento di sostanze chimiche tossiche nell'area circostante da parte del polo petrolchimico. Don Palmiro aveva censito circa 1200 casi di morti causati dal cancro, ma si ritiene che questo elenco sia solo parziale e rappresenti solo il 10% dei morti stimati. La denuncia sociale realizzata per anni da Don Prisutto può considerarsi anticipatrice dell'attività di sensibilizzazione che, sui temi della cura e tutela dell'ambiente, è stata poi avviata dalla Chiesa Cattolica e dallo stesso Santo Padre²⁵.

Nel 2021, Don Palmiro fu però spostato dalla Curia di Siracusa. Un decreto di rimozione dal suo incarico presso la parrocchia di Augusta venne firmato dall'arcivescovo di Siracusa, monsignor Lomanto²⁶. Oggi Don Palmiro continua ad esercitare il suo ministero come parroco dell'Eremo dell'Adonai a Brucoli, dove continua ad essere un punto di riferimento per molti fedeli. In conclusione, Don Prisutto è stato un sacerdote di frontiera, sensibile alle esigenze della sua comunità e molto amato dai suoi fedeli. La sua celebrazione della messa per i morti di cancro ha avuto un grande impatto sulla comunità di Augusta-Priolo-Melilli, e il suo servizio pastorale è stato molto importante per ricostruire l'immagine di una Chiesa apparentemente ancora troppo distante da certe sensibilità ecologiste.

3.4 Chiusura e riconversione

La Centrale Enel *Tifeo* di Augusta ha chiuso i battenti il 1° gennaio del 2016, come parte del programma FUTUR-E²⁷, annunciato nel 2014, avente l'obiettivo di avviare un processo di bonifica, dismissione e riqualificazione in chiave di sostenibilità socio-ambientale, proponendo di intraprendere un processo di progettazione partecipata con i territori. Dal 2016 ad oggi sono state parzialmente avviate (ma non ultimate) le

²⁵ PAPA FRANCESCO, *Lettera enciclica laudato si' del santo padre francesco sulla cura della casa comune*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2015.

²⁶ QUOTIDIANO DI SICILIA, sito internet: <https://qds.it/don-prisutto-lascia-parrocchia-augusta/> [consultato il 22 febbraio 2023].

²⁷ ENEL, pagina dedicate al progetto FUTUR-E, sito internet: <https://corporate.Enel.it/it/futur-e> [consultato il 22 febbraio 2023].

attività di bonifica del sito. In conformità alla Legge Fornero²⁸, ENEL e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello aziendale hanno stabilito accordi per incentivare l'esodo dei lavoratori più anziani attraverso un accordo di prepensionamento e solidarietà intergenerazionale, volto a favorire il pensionamento anticipato di alcuni lavoratori in favore dell'assunzione di nuovi giovani. Inoltre, è stato firmato un accordo sulla mobilità funzionale, geografica e intergruppo del lavoratore, che stabilisce i criteri in base ai quali effettuare il ricollocamento dei dipendenti in base alle competenze lavorative e la prossimità geografica. L'approccio alla transizione dichiarato da ENEL si è basato sul dialogo sociale e la collaborazione tra azienda e sindacati. Tuttavia, è stato sollevato il problema della mancata partecipazione degli stakeholder nelle decisioni relative alla riqualificazione della centrale, nonché della mancanza di informazioni riguardo agli effettivi piani di riconversione e delle diverse destinazioni possibili per il sito. Inoltre, la mancanza di una pianificazione strategica delle istituzioni locali ha sollevato preoccupazioni riguardo al futuro della zona, attualmente infatti la transizione della centrale possa avvenire attraverso l'adozione di un'ampia gamma di scenari futuri. Tra queste alternative possibili attualmente è in ballo la creazione di un museo archeo-industriale, a testimonianza dell'originaria vocazione industriale dei luoghi prevedendosi così una connessione con il sito archeologico di Megara Hyblaea²⁹. Si progetta in alternativa la realizzazione di strutture ricettive di carattere ludico-culturale (piscine, spazi per spettacoli, conferenze, workshop ecc) da accoppiare al potenziamento delle infrastrutture di trasporto per migliorare la fruizione del sito rinnovato. Il futuro eco-industriale dell'ex centrale termoelettrica sembra essere molto promettente, con molte opportunità di sviluppo in ambito energetico e di ricerca scientifica³⁰. L'idea di convertire l'impianto in un centro per la produzione di biogas da rifiuti solidi urbani rappresenta una soluzione sostenibile per la gestione dei rifiuti e la produzione di energia alternativa³¹. Tra le proposte avanzate vi è anche quella di realizzare un centro di studi avanzati sulle energie rinnovabili il che dimostra un forte impegno da parte di Enel nel promuovere la ricerca e lo sviluppo delle energie alternative. In questa direzione si pone l'annuncio della realizzazione di un nuovo impianto solare all'interno del perimetro della dismessa centrale: l'iniziativa di Enel prevede di coinvolgere i cittadini nella raccolta fondi online (riservata in gran parte ai soli residenti di Augusta) per la realizzazione di un impianto solare il che dimostra una certa attenzione alle esigenze della comunità locale e alla promozione dell'energia sostenibile a livello territoriale³². Infine l'accordo tra Enel ed il CNR per la creazione

²⁸ GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, legge 28 giugno 2012, n. 92 *Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, art. 4.

²⁹ E. PALAZZOTTO, *op. cit.*, 2016.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ E. PALAZZOTTO, *La Centrale Tifeo ad Augusta: natura dialettica e progetti per un recupero possibile*, Territorio: Franco Angeli, 2019, pp. 54-61.

³² ENEL GREEN POWER, Comunicato stampa, *Con "Scelta Rinnovabile" Di Enel Green Power Anche I Cittadini Possono Contribuire Alla Realizzazione Di Un Nuovo Impianto Fotovoltaico Ad Augusta*, 3 maggio 2022, <https://www.enelgreenpower.com/content/dam/enel-egp/documenti/comunicati-stampa/ita/scelta-rinnovabile-enel-green-power-impianto-fotovoltaico-augusta.pdf> [consultato il 22 febbraio 2023].

di un centro di ricerca sulle bonifiche sostenibili rappresenta un importante passo avanti nella ricerca e nella gestione sostenibile dei rifiuti e della rigenerazione territoriale³³.

È fondamentale, tuttavia, sottolineare che qualsiasi progetto di riqualificazione del sito dovrà essere attentamente valutato e discusso con la cittadinanza. La bonifica delle aree degradate da pregresse attività antropiche e l'utilizzo razionale ed ecocompatibile delle risorse ambientali rappresentano aspetti fondamentali per garantire la sostenibilità del territorio. Esistono diverse opzioni per reinserire la centrale di Augusta nelle dinamiche di sviluppo del territorio, tuttavia, ogni progetto dovrà essere attentamente valutato e discusso con la cittadinanza, in modo da garantire una soluzione sostenibile dal punto di vista ambientale e sociale. In conclusione, la riqualificazione della centrale di Augusta rappresenta un'opportunità importante per il territorio della Sicilia, anche se attualmente molto incerta. Qualora la sua riconversione presupponesse un processo decisionale partecipato con la collettività, essa potrebbe rappresentare un esempio virtuoso di rigenerazione per altri ex siti industriali dismessi in Italia, incardinandosi sì, a quel punto, nelle trame di una effettiva transizione ecologica socialmente giusta.

4 Conclusioni

La centrale elettrica di Augusta rappresenta un caso emblematico di transizione ecologica verso un futuro sostenibile. L'attenzione al sociale e all'occupazione attraverso procedure di ricollocamento e di prepensionamento dei lavoratori *diretti* rappresenta un punto di forza del suo progetto di chiusura. Tuttavia, sebbene Enel abbia adempiuto a quanto prescritto dalla legge, non è stato perseguito il “*giusto oltre la legge*”³⁴, ovvero nient'altro oltre ciò che non è esplicitamente disciplinato dalla normativa. Ciò ha portato alla mancata considerazione dei lavoratori dell'indotto nel progetto di transizione. Pertanto, il progetto risulta essere carente riguardo alla giustizia procedurale, in quanto il coinvolgimento del territorio è limitato e gli effetti negativi per l'indotto non sono stati riconosciuti. La transizione ecologica richiede un impegno trasversale alla sfera ambientale e sociale, in cui la chiusura della centrale rappresenta un passo sì importante, ma certamente iniziale. La transizione è ad oggi incompleta, poiché la bonifica deve ancora essere ultimata e la destinazione finale del sito è incerta. Il coinvolgimento della popolazione nella progettazione del futuro del sito è stato limitato, sembrerebbe infatti mancare un processo partecipativo che coinvolga la cittadinanza, soprattutto considerando la profonda crisi occupazionale e ambientale del territorio. Pertanto, sarà necessario svolgere una valutazione dell'impatto ecologico e sociale del progetto di riqualifica una volta reso noto nella sua formulazione definitiva.

³³ CENTRO NAZIONALE DELLE RICERCHE (CNR), *Enel, nell'ex centrale di Augusta un parco fotovoltaico e un centro di ricerca con Cnr e Psts*, 14 marzo 2023, <https://www.cnr.it/it/news/11787/enel-nell-ex-centrale-di-augusta-un-parco-fotovoltaico-e-un-centro-di-ricerca-con-cnr-e-psts> [consultato il 22 febbraio 2023].

³⁴ L. FERRAJOLI, *La democrazia attraverso i diritti*, Editori Laterza, Roma, 2018, p. 125.

RAFFAELE ALBANESE*

***La Conferenza delle Parti e la governance climatica globale:
tra deficit democratico, egemonia del mercato
e istanze partecipative della società civile***

1. Introduzione

Il presente lavoro si propone di sviluppare una visione critica dei principali caratteri organizzativi e di *policy* della governance climatica globale, con particolare riferimento alla principale arena di *policy* in quest'ambito, la Conferenza delle Parti, evidenziando due fondamentali criticità, legate cioè al cosiddetto "deficit democratico" della governance globale¹ e agli effetti prodotti dall'egemonia del mercato come meccanismo regolativo delle scelte di *policy* che di quel deficit è in parte responsabile. Questa analisi è riconducibile alla più ampia cornice degli studi critici dei processi di globalizzazione, che hanno ridefinito i rapporti tra lo spazio sociale e politico e le forme organizzate del potere: sono infatti stati messi in discussione gli assetti politico-istituzionali interni e internazionali ampliando la gamma di processi decisionali trasferiti al livello intergovernativo/internazionale. Tale *shift* verso l'alto dei processi decisionali non è stato accompagnato da un altrettanto ampio processo di democratizzazione della governance globale mentre la loro natura tecnica ha contribuito a comprimere gli spazi di partecipazione democratica nelle *politics* statonazionali.

Tale scenario ha favorito una proliferazione senza precedenti (all'inizio della seconda metà del XX secolo) di strumenti di governance a giurisdizione planetaria² con lo scopo di fronteggiare le principali sfide politiche che hanno ormai assunto portata globale, come ad esempio il contrasto ai cambiamenti climatici, il perseguimento dei diritti umani, la questione migratoria. Il concetto di governance globale è dunque strettamente interconnesso al dibattito sul processo di globalizzazione e sulle sfide che esso pone allo Stato nazionale e al legame tra sovranità e territorio³.

In una prima fase, lo studio della *global* governance ha trovato una solida base nell'ampio ventaglio di conoscenze provenienti dalle teorie dei regimi internazionali, le quali concedevano tuttavia poca attenzione al contributo degli attori non statali alla gestione delle problematiche di carattere transnazionale, nonostante il concetto stesso di governance indicava il superamento del monopolio della gestione dei problemi collettivi detenuto dagli attori pubblici, nonché la frequente collaborazione

* Università degli Studi di Messina.

¹ J. N. ROSENAU, *Distant Proximities. Dynamics beyond Globalization*, Princeton-Oxford, Princeton University Press, 2003.

² Si pensi alle Nazioni Unite, alle Istituzioni di Bretton Woods e all'Organizzazione Mondiale del Commercio.

³ D. HELD, A. MCGREW, *Globalismo e antiglobalismo*, Bologna, Il Mulino, 2003.

di questi ultimi con attori di diversa natura in numerose fasi del processo decisionale e attuativo⁴.

L'utilizzo di tale concetto ha poi seguito una duplice traiettoria analitica: da un lato alcuni studiosi si sono concentrati su una dimensione normativa legata al dibattito sulla democratizzazione dell'arena globale⁵ e di *accountability* dei relativi processi decisionali⁶; dall'altro la *global governance* è stata analizzata nei termini della sua "struttura istituzionale" e delle sue "funzioni", così come la scienza politica ha tradizionalmente studiato il governo. Sono stati così individuati alcuni modelli istituzionali di *governance* – intergovernativo, sovranazionale e transnazionale – dotati di diverse funzioni legislative, esecutive e giudiziarie⁷.

Tali forme di arene decisionali sono in grado di trascendere in senso orizzontale e verticale i confini degli Stati nonché le funzioni da essi svolte. Allo stesso tempo, gli studiosi impegnati in questo campo analitico hanno dovuto prendere atto che numerose iniziative di *governance* globale assumono particolari forme intermedie e ibride. Per dirla in altre parole, nel momento in cui si analizzano i processi di *policy*, viene meno la distinzione tra i modelli istituzionali poco sopra evidenziati⁸.

La *governance* globale è dunque un complesso di norme e istituzioni regolative che si applicano a giurisdizioni e circoscrizioni trans-planetarie. Istituzioni globali, agenzie regionali, organismi statali e autorità sub-statali, sono insieme radicate in una miriade di reti policentriche che operano con riguardo a differenti domande di politiche pubbliche. Essa dunque coinvolge, oltre agli Stati nazionali, ulteriori tipologie di attori, quali imprese, associazioni della società civile, amministrazioni locali e agenzie regionali, operando attraverso una matrice complessa di meccanismi istituzionali, al punto che si possono elencare numerosi tipi di organismi regolativi – intergovernativo, transgovernativo, interregionale, trans locale e ibrido pubblico-privato⁹.

Nel quadro di trasformazioni appena riportato, particolare rilievo è assunto dalla *governance* climatica globale, regime che vanta una lunga storia il cui suo primo momento fondamentale risiede nell'adozione della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (*UNFCCC*), durante il "Vertice della Terra" del 1992 di Rio de Janeiro: gli Stati firmatari hanno concordato in quella sede di stabilizzare le concentrazioni di gas serra nell'atmosfera per prevenire il pericoloso impatto dell'attività antropica sul sistema climatico.

⁴ M. KOENIG-ARCHIBUGI, *Il governo dei processi globali: attori e istituzioni della global governance*, in «Teoria Politica», vol. 19, n. 2-3, 2003, pp. 137-156.

⁵ D. HELD, *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge, Polity, 1995.

⁶ D. HELD, M. KOENIG-ARCHIBUGI, *Introduction: Special Issue on Global Governance and Public accountability*, in «Government and Opposition», vol. 39, n. 2, 2004, pp. 125-131.

⁷ M. KOENIG-ARCHIBUGI, M. ZÜRN, *New Modes of Governance in the Global System: Exploring Publicness, Delegation and Inclusiveness*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006.

⁸ A. PRONTERA, *Politiche pubbliche internazionali e sottosistemi di policy*, ResearchGate, Rivista Italiana di Politiche Pubbliche N. 3, 2010, pp. 29-54.

⁹ J. A. SCHOLTE, *Building Global Democracy? Civil Society and Accountable Global Governance*, Cambridge University Press, 2011.

Il lavoro della Convenzione è concretamente supportato da un Segretariato, istituito nel 1996 con sede a Bonn: esso organizza i negoziati, prepara le documentazioni e offre *expertise* tecnico.

Dal 1994, anno di entrata in vigore della Convenzione, si tiene annualmente una Conferenza delle Parti (COP), ossia l'insieme delle strutture e arene di *policy* intergovernativa che hanno il compito di affrontare e risolvere l'emergenza ambientale. Essa rappresenta il principale forum intergovernativo e l'ultimo organo decisionale in tema di *climate change*¹⁰. Attorno a tale sistema decisionale si contrappongono due logiche: quella intergovernativa e mercatistica sostenuta da Stati e *corporations*, e quella delle istanze della società civile transnazionale, incarnata da ONG e movimenti.

In particolare, il lavoro di ricerca teorico-empirica che sto sviluppando nell'ambito del mio percorso di dottorato mi ha permesso di indagare entrambi i campi e di focalizzare l'attenzione su alcuni aspetti problematici che costituiscono gli argomenti affrontati nei successivi due capitoli del presente contributo, aventi rispettivamente l'obiettivo di evidenziare il nesso tra la centralità del ruolo assunto dal mercato come meccanismo regolativo e il deficit di democratizzazione degli assetti di governance globale climatica.

Nelle conclusioni, questi aspetti critici vengono ulteriormente problematizzati attraverso alcuni dati emersi dalle interviste semi-strutturate che ho somministrato agli attivisti dei principali movimenti climatici nonché dalle esperienze di osservazione partecipante che ho realizzato ad assemblee e mobilitazioni di protesta, come quelle svoltesi in occasione di *pre-COP26* a Milano e di *COP26* a Glasgow. Le analisi condotte da centri di ricerca autorevoli come *Action Tracker* e *IPCC* favoriscono inoltre la comprensione del grado di efficacia che caratterizza il sistema di governance globale sul clima.

2. La centralità assunta dal mercato come meccanismo regolativo nella governance globale per il clima

Dalla fine degli anni Settanta in poi si è affermata una nuova fase dello sviluppo capitalistico, il neoliberismo, che si configura storicamente come causa e conseguenza del processo globale che ha smantellato le strutture radicate nel sistema welfarista keynesiano fordista liberale da un lato e ha incentivato il ristabilimento della centralità del mercato proto-liberale di auto-regolamentazione dall'altro¹¹. Questa dinamica ha fortemente impattato nelle tre decadi di governance climatica globale, la quale è andata caratterizzandosi per l'elevazione del mercato a criterio regolativo generale, in quanto considerato capace di farsi carico delle necessarie misure di adattamento e mitigazione ai cambiamenti climatici.

In particolare, le classi dirigenti hanno scelto di orientare le loro azioni in campo ambientale nella cornice del ruolo salvifico assegnato al sistema dei prezzi. In altre

¹⁰ P. NEWELL, *Civil society and accountability in the global governance of climate change*, in SCHOLTE, op. cit., 2011.

¹¹ L. LO SCHIAVO, *Neoliberal Hegemony, Neoliberal Reforms of Education in Italy, Student Organizations and their Protests: A Case Study*, *International Journal of Humanities and Social Science*, Vol. 8, No. 12, 2018.

parole, nonostante i cambiamenti climatici si configurino come un fallimento del mercato, essi possono paradossalmente essere fronteggiati in maniera efficace soltanto sulla base di una ulteriore mercatizzazione. L'idea di "dare un prezzo alla natura" sta alla base del *carbon trading dogma*, concetto che prescrive la creazione di nuovi mercati dedicati esclusivamente ai cambiamenti climatici, schiudendo una nuova ondata di accumulazione originaria, dove la natura diventa elemento diretto del processo di valorizzazione, da un lato e la diffusione di pratiche sostenibili – almeno in teoria – dall'altro¹².

Un momento di svolta della governance climatica globale è individuabile nel passaggio da una prima fase – segnata dalla Conferenza di Stoccolma (1972) e dal Protocollo di Montreal (1989) – al successivo periodo in cui sono stati approvati l'*UNFCCC* (1992) e il Protocollo di Kyoto (PK) nel 1997¹³; da *COP3* in avanti sono infatti state gettate le basi per rafforzare la centralità assegnata alle soluzioni *market oriented* per fronteggiare l'emergenza ambientale.

Nonostante il PK predisponga numerose misure di contrasto al *climate change*, è pacifico che la principale innovazione da questo introdotta sia il *carbon trading*, l'idea che allocazione e scambio di merci-carbonio nell'ambito di mercati dedicati si configuri quale soluzione maggiormente efficiente ai cambiamenti climatici¹⁴. Nello specifico, il compromesso raggiunto in quella sede riconduce le riduzioni e i limiti alle emissioni di gas climalteranti nei Paesi sviluppati a tre principali meccanismi di mercato che prevedono il trasferimento di "crediti per le emissioni" al fine di aiutare gli attori statali a raggiungere i loro obiettivi: *Emission Trading*, *Clean Development Mechanism* e *Joint Implementation*¹⁵.

La teoria economica che sottende gli strumenti appena menzionati suggerisce che lo scambio su mercati dedicati di permessi e crediti-carbonio (in sostanza, diritti di inquinamento) dovrebbe facilitare il conseguimento di alcuni risultati simultanei: riduzione del costo aggregato per il raggiungimento degli obiettivi sanciti dal PK; promozione dello sviluppo sostenibile nei Paesi non industrializzati; incentivazione alla crescita del *green business*. Tuttavia, nel periodo intercorso tra la firma del Protocollo e la sua ratifica (1997-2005), le emissioni di gas climalteranti sono incrementate del 24%, per poi continuare a crescere anche nei successivi periodi di implementazione, dal 2005 in poi, fino ad oggi¹⁶.

I mercati di carbonio sono stati fortemente criticati dai movimenti per la giustizia ambientale, i quali hanno sottolineato che il prezzo dei "permessi di inquinamento" risulta talmente tanto basso da facilitarne l'acquisto e quindi lo svolgimento di attività climalteranti; ancora, la fraudolenta tattica del doppio conteggio delle emissioni "risparmiate" (comutate sia nei registri del Paese proponente sia in quelli del Paese ospitante il progetto nell'ambito del *CDM*) rappresenta una pratica

¹² E. LEONARDI, *Lavoro Natura Valore. André Gorz tra marxismo e decrescita*, Orthotes, 2017.

¹³ D. CIPLET, J. T. ROBERTS, *Climate change and the transition to neoliberal environmental governance*, *Global Environmental Change* 46, 2017, pp. 148-156.

¹⁴ E. LEONARDI, op. cit.

¹⁵ S. BERNSTEIN, *Liberal environmentalism and global environmental governance*, *Global Environmental Politics* 2 (3), 2022, pp. 1-16.

¹⁶ E. LEONARDI, op. cit.

consolidata e non un mero errore di calcolo; infine, vengono contestati atteggiamenti gli simil coloniali dei Paesi industrializzati del Nord globale che, avendo già esaurito la loro quota di permessi inquinanti, tendono ad appropriarsi della riserva climatica spettante ai Paesi del Sud globale, impedendogli peraltro vie alternative allo sviluppo economico¹⁷.

3. *Il deficit democratico nelle Conferenze delle Parti*

Nonostante la Conferenza delle Parti includa nell'alveo del suo processo decisionale numerosi attori provenienti dalla società civile (attivisti di ONG e rappresentanti delle imprese multinazionali, per esempio), rimane aperto il dibattito sul deficit democratico che affligge questa arena intergovernativa di *policy*.

Il modello di governance globale climatica ha mostrato la sua incapacità a fronteggiare la grave crisi ecologica che affligge le società contemporanee, sia per l'inadeguatezza degli impegni assunti nell'ambito dell'agenda climatica sia per la scelta (evidenziata nel precedente capitolo) di affidare le concrete risposte in campo ambientale a meccanismi volontaristici legati alle dinamiche di mercato. A dispetto dei numerosi vertici internazionali in tema di *climate change* i risultati conseguiti sono stati modesti e uno degli elementi che ha inciso negativamente in quest'ambito è il deficit democratico che caratterizza il sistema intergovernativo della governance globale climatica, condizionato da una tradizione stato-centrica di tipo westphaliano del diritto internazionale che tende a porre in secondo piano il ruolo del pubblico, ostacolando così le aspirazioni democratiche di partecipazione al *decision making process*¹⁸.

Lo studioso Martínez Blanco (2021) ha analizzato l'attuale quadro sulla partecipazione pubblica nel regime climatico sulla base delle previsioni degli accordi internazionali sul diritto d'accesso, ossia gli *Escazù Agreements* e l'*Aarhus Convention*: questi non lasciano dubbi circa il fatto che il diritto alla partecipazione pubblica in materia ambientale debba anche essere riconosciuto come norma consuetudinaria regionale; in aggiunta, la Dichiarazione di Rio del 1992 riconosce la partecipazione pubblica come un principio chiave dello sviluppo sostenibile. Negli accordi internazionali appena menzionati il pubblico può essere una persona sia naturale sia legale: rientrano pertanto in tale nozione le associazioni, le organizzazioni o i gruppi costituiti da tali persone. Ancora, affinché si possa effettivamente parlare di partecipazione, devono essere garantite un'adeguata informazione e una completa pubblicità circa i risultati del processo decisionale, con le annesse ragioni e motivazioni.

Tuttavia, l'effettiva partecipazione del pubblico nell'ambito del regime climatico predisposto dall'*UNFCCC* è garantita solo in parte rispetto alla definizione appena riportata: come è noto, gli individui non sono abilitati a partecipare e solo le organizzazioni "riconosciute" possono accedere ai vertici internazionali sul clima. In particolare, le ONG partecipano alla Conferenza delle Parti su invito del suo presidente e non possono incidere sui negoziati che conducono all'approvazione del

¹⁷ *Ivi*, pp. 145-146.

¹⁸ G. PAROLA, *Environmental Democracy at the Global Level: Rights and Duties for a New Citizenship*, Versita Discipline: Language, Literature, 2013.

testo finale dell'accordo. Inoltre, la decisione di chiudere o meno un *meeting* al pubblico può dipendere da alcune variabili come la natura del negoziato, le abitudini del Presidente della *COP* o la decisione del *chair* dell'assemblea. Le organizzazioni non hanno diritto di voto, e spesso per partecipazione si intende la mera possibilità osservare o al massimo di predisporre un intervento rivolgendosi all'organo costituito sulla materia discussa.

Possiamo in definitiva definire il pubblico, nel regime climatico globale, come l'insieme delle organizzazioni non governative, stabilite dalle persone secondo le leggi o le pratiche nazionali, che siano state accettate come "osservatori accreditati" dal Segretariato delle Nazioni Unite¹⁹.

Assodato dunque che la partecipazione pubblica garantita nell'ambito del regime climatico *UNFCCC* sia quantomeno incompleta rispetto alle previsioni dei due principali accordi internazionali in tema di diritto d'accesso, occorre anche evidenziare che numerose sono le istanze partecipative provenienti dalla società civile, e in particolare dai movimenti climatici (come *Fridays for Future*).

Se, come osservato, il meccanismo partecipativo del regime globale climatico prevede per le organizzazioni una preventiva accettazione da parte del Segretariato delle Nazioni Unite, appare scontato che i movimenti non abbiano accesso alle Conferenze delle Parti. Circostanza che, a volte trascurata specialmente dai *media mainstream*, acuisce in realtà il deficit democratico delle arene di governance in tema di *climate change*: i movimenti, infatti, rappresentano le istanze di numerosissime persone impegnate nel contrasto alla crisi climatica e ambientale (basti pensare che alla marcia per il clima del 6 novembre 2021a Glasgow, tenutasi parallelamente allo svolgimento nelle sedi ufficiali dei negoziati climatici di *COP26*, hanno preso parte oltre 100 mila attivisti provenienti da tutto il mondo).

4. Conclusioni

Il presente contributo ha inteso perseguire lo scopo di realizzare una ricognizione di alcune criticità connesse alla governance climatica globale. Prima di evidenziarle ho ritenuto necessario definire, nella parte introduttiva, il sistema decisionale climatico nel quadro della *Global Governance Theory*, a partire dal contributo offerto da numerosi e importanti studiosi, tra i quali Koenig-Archibugi e Scholte.

Prendendo le mosse dai contributi teorici di Cipler e Roberts nonché dalla letteratura critica dell'ecologia politica, con particolare riferimento agli studi di Emanuele Leonardi, mi è stato possibile mettere in luce il ruolo centrale assunto dal mercato nella governance globale climatica, che consiste nel meccanismo regolativo posto alla base dell'adozione delle politiche ambientali di contrasto ai cambiamenti climatici. Prove emblematiche della ormai consolidata "mercattizzazione della crisi ecologica" sono gli strumenti *market oriented* previsti sia dal Protocollo di Kyoto sia dagli Accordi di Parigi.

L'altro aspetto critico del regime globale delle *policies* ambientali affrontato nel presente saggio è il deficit democratico che ne affligge il processo decisionale. La relativa cornice teorica è stata tracciata a partire dagli studi Adrià Martínez

¹⁹ A. MARTÍNEZ BLANCO, *From Stakeholders to Rightsholders: Assessing Public Participation in the International Climate Regime*, HeinOnline, 2021.

Blanco, il quale, analizzando i principali accordi internazionali sul diritto d'accesso – gli *Escazù Agreements* e l'*Aarhus Convention* – ha osservato che la partecipazione pubblica nel quadro dell'*UNFCCC* rappresenta un diritto garantito soltanto in parte.

La mercatizzazione della crisi ecologica e il deficit democratico delle arene decisionali sui cambiamenti climatici rappresentano istanze di protesta spesso rivendicate dai movimenti per il clima (come *Fridays For Future* ed *Extinction Rebellion*), che rappresentano l'oggetto della parte empirica della mia ricerca di dottorato, la quale è focalizzata da un lato su un'analisi critica della governance climatica globale e dall'altro appunto sullo studio della prospettiva fornita dai movimenti ecologisti. Per comprendere il punto di vista dei movimenti in questo campo è stata di grande importanza la mia esperienza di osservazione partecipante condotta a Glasgow – nei giorni in cui si svolgeva la ventiseiesima *COP* tra la fine di ottobre e l'inizio di novembre 2021 – alle assemblee e mobilitazioni di protesta di *Cop26Coalition*, coalizione di movimenti ambientalisti, cui hanno anche preso parte ONG, sindacati e altri gruppi della società civile.

Secondo la prospettiva della coalizione di movimenti poc'anzi menzionata, la scelta di incentivare i mercati di carbonio quale soluzione principale (se non unica) per fronteggiare la crisi ecologica, deve divenire oggetto di un'adeguata analisi critica: tale approccio predisposto delle multinazionali maggiormente inquinanti e dai Paesi più sviluppati del Nord globale si pone in un'ottica decisamente distante rispetto alla necessità di rivedere profondamente in senso ecologico le proprie politiche produttive. Questi attori preferiscono infatti collocare le loro attività nell'ambito della teoria – fin ora priva di riscontri positivi concretamente realizzati – della *green economy*, secondo la quale protezione ambientale e crescita/sviluppo economico debbano e possano andare di pari passo, attraverso la predisposizione di strumenti orientati al mercato.

Allo stesso tempo, è stato sottolineato il carattere “esclusivo” dei negoziati climatici, in quanto il sistema offre una limitata possibilità di inclusione e rappresentanza specialmente con riguardo alle popolazioni che soffrono maggiormente le conseguenze del riscaldamento globale, pur avendolo determinato in misura nulla o comunque marginale; popolazioni che nella maggior parte dei casi è geograficamente situata nel cosiddetto Sud globale (si tratta dei cosiddetti *MAPA*, ossia *Most Affected People and Areas*).

Infine, la scelta di impostare un processo tecnocratico improntato a un certo grado di sacrificio della partecipazione pubblica e all'elevazione del mercato come principio regolativo delle *policies* ambientali, non ha trovato una confortante giustificazione neppure dal punto di vista dei risultati. Numerosi e autorevoli studi, come quelli condotti da *Action Tracker*²⁰ e *IPCC*²¹, dimostrano infatti che il *trend* delle emissioni

²⁰ BOEHM, S., L. JEFFERY, K. LEVIN, J. HECKE, C. SCHUMER, C. FYSON, A. MAJID, J. JAEGER, A. NILSSON, S. NAIMOLI, J. THWAITES, E. CASSIDY, K. LEBLING, M. SIMS, R. WAITE, R. WILSON, S. CASTELLANOS, N. SINGH, A. LEE, AND A. GEIGES, *State of Climate Action 2022*, Berlin and Cologne, Germany, San Francisco, CA, and Washington, DC: Bezos Earth Fund, Climate Action Tracker, Climate Analytics, ClimateWorks Foundation, NewClimate Institute, the United Nations Climate Change High-Level Champions, and World Resources Institute. <https://doi.org/10.46830/wrirpt.22.00028>, 2022.

²¹ IPCC, *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change*, Contribution of Working Group III to the

di *Co2* sia andato in costante aumento nel quasi trentennio di vertici climatici in seno all'*UNFCCC* e che l'aumento delle temperature globali media al 2100 dovrebbe attestarsi tra i 2,4 e i 2,8 gradi centigradi, ipotizzando il mantenimento delle attuali politiche in vigore. Un simile scenario configurerebbe una situazione ben più grave di quella correlata al limite-soglia di 1.5 gradi di aumento delle temperature statuito dal *Glasgow Pact*, l'accordo firmato al termine di *COP26* a Glasgow.

ERIKA D'ALEO*

Just transition: case-studies dalle comunità energetiche in Italia

1. Introduzione

Dagli anni Novanta il mercato energetico si è caratterizzato per una crescente liberalizzazione, grazie all'implementazione di nuove tecnologie, come l'eolico e il fotovoltaico, rendendo possibile produzione e consumo localizzato di energia elettrica da fonti rinnovabili, ma che recentemente sta mostrando i suoi limiti sia in termini di capacità di approvvigionamento, che di abbassamento dei costi e giustizia energetica.

A livello globale la questione della cosiddetta *just transition* appare un tema particolarmente importante se si considera che le politiche adottate in questi anni nei Paesi europei per la conversione del sistema energetico, anche in seguito all'impatto della pandemia da Covid-19 e la crisi energetica determinata dalla guerra in Ucraina, hanno stimolato implicitamente l'innovazione tecnologica per il ceto medio-alto, penalizzando i ceti sociali più vulnerabili e le aree marginalizzate, riproducendo così le disuguaglianze esistenti.¹

In questo contesto, le comunità energetiche rinnovabili stanno sempre più emergendo come risposta a queste problematiche, con l'obiettivo di riorganizzare i rapporti tra società, economia e ambiente grazie all'utilizzo di sistemi infrastrutturali tecnologicamente avanzati che permettono una fornitura "intelligente" di energia. Un ulteriore elemento innovativo di queste esperienze è che si tratta di modelli organizzativi "ibridi" di gestione, produzione e distribuzione di energia che si discostano profondamente dai modelli precedenti, incentrati sul mercato e sullo Stato.

Restano tuttavia aperte numerose questioni che rinviano alla concreta capacità delle comunità energetiche di incidere realmente sui processi di sviluppo economico locale nella direzione di una transizione ecologica ed energetica più equa e sostenibile, in cui si coniugano esigenze di crescita locale con gli emergenti bisogni di tutela ambientale e sociale, espressi da nuove forme di consumerismo politico a matrice energetica.

Proprio per tale ragione, bisogna riflettere sulle peculiarità dei territori, in modo da evidenziare soprattutto nelle aree più marginali e depresse sul piano economico, se i processi di transizione ecologica e le comunità energetiche possano creare sviluppo e aggregazione, contribuendo a contrastare il fenomeno della povertà energetica attraverso l'adozione di strategie di riduzione dei costi per consentire una più ampia accessibilità – affordability, favorendo l'empowerment delle comunità mediante le pratiche partecipate di gestione condivisa dell'energia.

* Università degli Studi di Messina.

¹ G. CARROSI, *Povertà energetica: le politiche ambientali alla prova della giustizia sociale*, Rivista online di Urban@it n.2, 2020, https://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2020/10/BP_Carroso-1.pdf [consultato il 22 maggio 2023].

La ricerca presentata in questo articolo si propone di analizzare in chiave comparativa alcune esperienze di comunità energetiche presenti nel sud Italia, ricostruendo il processo che ne ha portato alla costituzione, le motivazioni che ne sono alla base, i fattori che lo hanno facilitato e quelli che sono stati di ostacolo, il ruolo dei diversi stakeholders territoriali, lo stato di avanzamento e i possibili sviluppi futuri, provando a mostrare se e in che modo questi processi stanno ridefinendo i percorsi di sviluppo locale e inclusione sociale, intesa come incremento della partecipazione e contrasto alla marginalità territoriale e alla povertà energetica.

2. Le comunità energetiche rinnovabili in Italia

La crisi petrolifera del 1973-74, in particolare, ha stimolato il dibattito sul tema della scarsità di risorse e dimostrato che le condizioni ambientali possono avere conseguenze sociali dirette.² Infatti, con diverse tempistiche a partire dagli anni '80 del secolo scorso in Europa e in altre parti del mondo, si assiste all'emergere di nuove forme di mobilitazione collettiva riguardante le fonti di energia rinnovabile. Per questo motivo, la letteratura sociologica inizia a mostrare maggiore interesse nei confronti del fenomeno energetico dagli anni 2000, e per descriverlo a livello internazionale si afferma il termine *community renewable energy*.³

In Italia le Comunità Energetiche Rinnovabili sono regolate dall'articolo 42-bis del Decreto Milleproroghe 162/2019 (convertito con la Legge n. 8 del 28 febbraio 2020 e entrata in vigore il 1° marzo 2020), che recepisce la Direttiva Europea RED II (2018/2001/UE), e dai provvedimenti attuativi: la delibera 318/2020/R/eel dell'ARERA (Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente) e il DM del 16 settembre 2020 del Ministero dello Sviluppo Economico, introducendo nella legislazione italiana le definizioni di "comunità di energia rinnovabile" (CER) e "autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente".

Secondo la normativa, le CER sono soggetti giuridici e gli azionisti o membri possono essere persone fisiche, piccole e medie imprese, enti territoriali o autorità locali, comprese le amministrazioni comunali. La partecipazione alla comunità di energia rinnovabile non può costituire l'attività commerciale e industriale principale e l'obiettivo dell'associazione è fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi azionisti o membri o alle aree locali in cui opera la comunità, piuttosto che profitti finanziari. La partecipazione alle comunità energetiche rinnovabili è aperta a tutti i consumatori, compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili. I soggetti partecipanti producono energia destinata al proprio consumo con impianti alimentati da fonti rinnovabili di potenza complessiva non superiore a 200 kW e condividono l'energia prodotta utilizzando la rete di distribuzione esistente⁴.

² N. MAGNANI, F. VITTORI E A. DE VITA, *Transizione energetica e partecipazione della società civile*, Quaderni del Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, Università di Trento, 2023.

³ G. WALKER, P. DEVINE-WRIGHT, *Community renewable energy: What should it mean?*, «Energy Policy», 2008, 36, pp. 497-500.

⁴ Legge 28 febbraio 2020, n. 8 *Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica*.

Il D.Lgs. 199/2021 ha attuato la Direttiva Europea RED II sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, rendendo meno stringenti i requisiti di dimensionamento degli impianti rinnovabili, stabilendo una potenza complessiva non superiore a 1 MW e connessi alla rete elettrica attraverso la stessa cabina primaria (corrispondente territorialmente a circa 3-4 Comuni, oppure 2-3 quartieri di una grande città) che serve anche tutti gli iscritti alla Comunità Energetica.

La normativa vigente mostra che sebbene questa direttiva abbia individuato delle linee di indirizzo per la strutturazione dei mercati energetici delle fonti rinnovabili in termini di strumenti, obiettivi e modelli, ha prodotto anche una sorta di effetto paradossale: il suo recepimento all'interno delle legislazioni nazionali dei paesi membri è stato molto variegato sia in termini di modalità che di tempi, ostacolando l'affermarsi di quadri abilitanti efficaci,⁵ infatti in Italia la non completa attuazione dei decreti legislativi sta comportando un rallentamento nell'organizzazione e nell'ampliamento delle CER.

3. Povertà, democrazia energetica ed equità sociale

L'energia è un bene primario che ha giustificato in passato un'ampia presenza del settore pubblico, dovuta alla nazionalizzazione delle società elettriche. Negli ultimi anni, avvenimenti come la crisi economica del 2008, l'emergenza pandemica iniziata nel 2020 e l'attuale crisi energetica legata al conflitto russo-ucraino hanno comportato aumenti del prezzo dell'energia e delle materie prime, affermando la povertà energetica come nuovo rischio emergente a cui va incontro la società odierna.

La povertà energetica (PE) è un fenomeno che solo recentemente è stato sottoposto all'attenzione delle autorità governative e dei responsabili politici di tutto il mondo. I fattori che contribuiscono alla povertà energetica sono determinati a livello locale con specifiche condizioni socio-culturali, economiche e ambientali.⁶ Secondo il Patto dei Sindaci per il Clima & l'Energia dell'UE la povertà energetica è una situazione nella quale una famiglia o un individuo non sia in grado di accedere ai servizi energetici primari necessari per garantire un tenore di vita adeguato e dignitoso e facilitare l'inclusione sociale, a causa di una combinazione di fattori (un basso reddito, una spesa per l'energia elevata e bassa efficienza energetica nella propria abitazione).

In Italia non esiste ancora una misura ufficiale della PE, intesa come una misura codificata dall'Istituto di statistica nazionale (ISTAT). Tuttavia, dal 2017, la Strategia energetica nazionale (SEN) ha proposto una misura della povertà energetica per l'Italia del tipo oggettivo-relativa che si ispira a quella "low income-high costs" (LIHC) dell'Inghilterra⁷, secondo il quale vi è povertà energetica al verificarsi di due condizioni:

1. Una spesa energetica superiore al valore medio nazionale;

⁵ M. KRUG, M.R. DI NUCCI, M. CALDERA, E. DE LUCA, *Mainstreaming community energy: is the renewable energy directive a driver for renewable energy communities in Germany and Italy?*, Sustainability, 14, 2022.

⁶ S. BOUZAROVSKI, *Energy poverty in the European Union: landscapes of vulnerability*. 2014, WENE, 3: 276-289.

⁷ I. FAIELLA, L. LAVECCHIA, *La povertà energetica in Italia*, in *Questioni di Economia e Finanza* (Occasional papers), 2014.

2. Reddito, al netto della spesa energetica, inferiore alla soglia di povertà rilevata da Eurostat (ovvero soglia di reddito pari al 60% della mediana del reddito equivalente, ovvero al reddito di una famiglia, al netto di tasse e altre detrazioni, disponibile per spese e risparmi, diviso per il numero di componenti del nucleo familiare).

Il Governo italiano ha adottato questa misurazione nei suoi documenti ufficiali, indicando la PE come difficoltà di acquistare un paniere minimo di beni e servizi energetici o, in alternativa, un accesso ai servizi energetici che implica una distrazione di risorse, in termini di spesa o di reddito, superiore a un “valore normale.”⁸

Secondo Thomson et al. (2017) esistono tre principali approcci per misurare il fenomeno della povertà energetica:

➤ *Expenditure approach* (approccio basato sulla spesa) – confronto oggettivo tra la spesa di una famiglia ed un valore soglia, per determinare una condizione di povertà energetica;

➤ *Consensual approach* (approccio consensuale) – si basa su valutazioni soggettive delle condizioni dell'alloggio e sulla capacità di raggiungere determinate necessità di base relative al contesto in cui risiede un nucleo familiare;

➤ *Direct measurement* (misurazioni dirette) – misurazione dell'efficienza di un servizio energetico rispetto ad un livello standard ritenuto adeguato. Quest'ultimo approccio non è però utilizzato in UE a causa della difficoltà tecnica di definire una misura standard adeguata.

All'interno di questo scenario è fondamentale conoscere quali siano i consumi e le spese energetiche delle famiglie italiane al fine di comprendere che l'accessibilità all'energia rimane una questione rilevante e fondamentale e riguarda sia le aree rurali soggette a spopolamento che le aree urbane fortemente sviluppate dove esistono tassi rilevanti di persone che non possono usufruire in modo adeguato dei servizi energetici.

Nel caso italiano, gli studiosi Besagni e Borgarello (2019)⁹ sostengono che le differenze geografiche tra le regioni sono la principale variabile per spiegare la distribuzione delle famiglie colpite dalla povertà energetica.

Secondo l'indicatore adottato dal Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC), la percentuale di famiglie italiane in povertà energetica nel 2020 è pari all'8%, per un totale che supera i 2,1 milioni di famiglie. Significativi divari a livello regionale evidenziano una condizione di svantaggio delle regioni del Sud Italia rispetto al resto del paese, con tassi di povertà energetica sensibilmente superiori al valore medio nazionale. Nonostante il miglioramento di circa 2 punti percentuali rispetto allo scorso anno, nel 2020 si conferma fanalino di coda la Sicilia, in cui il tasso di povertà energetica risulta pari al 17,9%, seguita da Basilicata, Calabria e Sardegna.¹⁰

Gli studi svolti dall'Osservatorio Italiano sulla Povertà Energetica (OIPE), hanno individuato che l'indice di povertà energetica è più elevato nelle aree scarsamente popolate (14,4%) rispetto a quelle densamente popolate (5,2%) e nei nuclei familiari

⁸ ORANGE BOOK 2022, *Le comunità energetiche in Italia*, a cura di RSE e della Fondazione Utilitatis.

⁹ G. BESAGNI, M. BORGARELLO, *Measuring Fuel Poverty in Italy: A Comparison between Different Indicators*. *Sustainability*, 11, 2019.

¹⁰ Elaborazione ENEA su dati Istat – Indagine sulle Spese delle Famiglie 2020.

in cui i capifamiglia hanno bassi titoli di studio, nazionalità extra-UE o tipologie di reddito diverse dal lavoro dipendente.¹¹

Per contrastare l'avanzare della povertà energetica, è importante che nei processi di innovazione e transizione energetica legati alla costituzione delle CER si affermi il concetto di *energy democracy*¹², ovvero una democrazia energetica che garantisca accesso universale all'energia, a prezzi equi, aumentando l'adesione e la partecipazione attiva dei cittadini e riducendo progressivamente l'impatto ambientale della produzione energetica. L'approccio verso il consumo energetico deve essere completamente ripensato e gestito direttamente dagli stessi utenti finali, in una logica non di massimizzazione del profitto, ma di mero soddisfacimento del proprio fabbisogno.

Le Comunità Energetiche sono, nelle aspettative Europee, anche un importante strumento di mitigazione della povertà energetica, specie nelle aree interne, più marginali e vulnerabili. Non è un caso, infatti, che tra gli obiettivi perseguiti dal Piano Nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) nell'ambito degli investimenti legati alla transizione ecologica, ci siano le green communities, mirando a promuovere lo sviluppo sostenibile di comunità locali nei territori rurali e di montagna con l'ambizione di renderle più autonome rispetto ai poli centrali, con un'attenzione particolare anche per il rilancio e la ripopolazione dei territori.

Le aree interne rappresentano, in questa ottica, laboratori per la costruzione di pratiche innovative di investimento sociale e di ricalibratura del sistema del welfare¹³ da cui ripartire per rispondere alle grandi trasformazioni legate alla crisi energetico-ambientale ed economica e al conseguente emergere di nuove povertà. L'ancoraggio al territorio è un aspetto chiave che definisce il paradigma delle Comunità Energetiche. È necessaria quindi una conoscenza delle caratteristiche specifiche del territorio in questione, delle risorse e delle infrastrutture che esso offre, ma anche degli agenti che vi operano: non solo attori privati, ma anche attori pubblici, cooperative e fondazioni, rappresentando modelli importanti per la creazione di un supporto locale nei confronti delle CER.

4. Le comunità energetiche di Villanovafornu e Ussaramanna: uno strumento di inclusione sociale per le aree interne e di protezione per le famiglie più vulnerabili

Come evidenziato in letteratura, le aree rurali sono arene cruciali per promuovere l'economia intesa come un modello di sviluppo locale, dove le fonti rinnovabili sono uno dei suoi pilastri,¹⁴ in particolare quando vengono implementate forme decentralizzate di produzione collettiva e gestione di energia rinnovabile. In molti

¹¹ *La povertà energetica in Italia*, secondo rapporto dell'Osservatorio Italiano sulla Povertà Energetica (OIPE), 2020.

¹² L. PELLIZZONI, *Energia di comunità. Una ricognizione critica della letteratura*, Trieste, EUT Edizioni Università di Trieste, 2017.

¹³ G. CARROSI, *I margini al centro. L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*, Donzelli, Roma, 2019.

¹⁴ L. KITCHEN, T. MARSDEN, *Creating sustainable rural development through stimulating the eco-economy: beyond the eco-economic paradox?*, in «Sociologia Ruralis», 2009, 49(3), pp. 273–294.

Paesi le aree rurali sono il luogo preferito per l'emergere delle Comunità Energetiche Rinnovabili¹⁵ e il tema non può che essere particolarmente rilevante in un paese come l'Italia, nel quale l'articolazione delle differenze interne è decisamente variegata.¹⁶

All'interno di questo scenario si è sviluppata la mia ricerca dottorale sull'analisi dei processi di transizione energetica che investono le cosiddette aree marginali, in particolare nelle regioni meridionali e nelle aree interne, dove si stanno moltiplicando a macchia di leopardo esperienze di pratiche di energia di comunità, sia in territori interni e rurali sia in aree urbane periferiche. Queste esperienze nascono spesso come mezzi per favorire la diffusione di pratiche di democrazia energetica e inclusione sociale, contrastando quelle dinamiche di vulnerabilità energetica che coinvolgono larghe fasce della popolazione.

L'obiettivo era analizzare in chiave comparativa alcune esperienze di comunità energetiche selezionate sul territorio meridionale. In questo articolo mi soffermerò su alcuni risultati relativi a due CER localizzate nella Regione Sardegna, ricostruendo il processo che ne ha portato alla costituzione, le motivazioni che ne sono alla base, i fattori che lo hanno facilitato e quelli che sono stati di ostacolo, il ruolo dei diversi stakeholders territoriali, lo stato di avanzamento e la presenza di pratiche di sviluppo locale e di contrattazione sociale e territoriale sui temi relativi alla povertà energetica.

Prima di procedere, alcune indicazioni metodologiche su come è stata condotta la ricerca. In una prima fase, si è svolta un'analisi on-desk che ha riguardato sia l'approfondimento della letteratura, sia l'analisi documentale e la mappatura delle comunità energetiche esistenti o in via di attuazione sul territorio nazionale, con un focus specifico sulle CER nel Mezzogiorno, permettendo la scelta dei casi presi in esame delle CER di Villanovaforru e Ussaramanna.

Il metodo utilizzato è quello dell'analisi di processo, ricostruita attraverso tecniche qualitative con interviste semi-strutturate in profondità agli stakeholder locali e ai membri delle comunità, coadiuvata da fasi di osservazione partecipante.

Di seguito alcune informazioni sintetiche sulle due CER sarde presentate nell'articolo. Si tratta di due comunità energetiche installate in due comuni del campidano molto vicini tra loro che svolgono già altre attività in gemellaggio e che hanno avviato insieme, procedendo in parallelo, tutto il percorso di costituzione delle CER. I progetti nascono in due comuni con un forte sentimento di comunità e radicamento a livello locale, con l'obiettivo di creare una dimensione di accesso e condivisione dell'energia tra i cittadini, mirando al raggiungimento di un'equità sociale ed energetica attraverso il contrasto della povertà energetica e rispondendo alle esigenze specifiche delle aree emarginate ed interne, soggette allo spopolamento.

La CER di *Biddanoa 'E Forru* ha sede nel comune di Villanovaforru, un piccolo paese di 636 abitanti, situato sulle colline della Marmilla, nella provincia del Medio Campidano, in Sardegna.

A luglio 2021 viene convocata l'assemblea costitutiva per l'avvio della comunità energetica rinnovabile, progetto promosso e attuato dall'Amministrazione Comunale

¹⁵ G. OSTI, *Development of renewable sources of energy*, Routledge International Handbook of Social and environmental Change, 2013.

¹⁶ S. RUGIERO, G. FERRUCCI, L. SALVATI, G. CARROSIO, *Democrazia energetica e inclusione sociale nelle aree interne. Il ruolo della contrattazione sociale e territoriale nel contrasto alla povertà energetica*, cit.

con il supporto tecnico della Cooperativa Energetica ènostra, prevedendo la costituzione di un impianto fotovoltaico di 44,3 kW, realizzato sulla palestra della scuola media presente nel territorio.

La forma giuridica scelta è quella dell'ente del terzo settore, in particolare l'associazione non riconosciuta ed è stato deciso dai membri che i ricavi derivanti dal ritiro dell'energia elettrica prodotta dall'impianto e immessa in rete da parte del GSE rimarranno nella disponibilità dell'Associazione. A seguito dello studio di fattibilità svolto dalla cooperativa energetica ènostra, l'amministrazione comunale ha deciso di coinvolgere i soli cittadini che avrebbero potuto aderire alla CER secondo il vincolo della cabina secondaria, per un totale di 40 membri, tra cui un'attività commerciale (l'hotel *Funtana Noa* a conduzione familiare).

L'intento manifestato dagli intervistati consiste nell'aver sottolineato l'importanza dell'impatto ambientale e del valore derivante dall'utilizzo di fonti rinnovabili, promuovendo la coesione sociale per la formazione di una green society basata su percorsi condivisi e sulla priorità di questa dimensione su quella economica (risparmio di denaro). Questo caso studio concerne quindi la possibilità di costruire un'esperienza positiva in contrapposizione ai fenomeni di *land grabbing* energetico e la necessità di salvaguardare il proprio territorio attraverso un modo innovativo di utilizzare l'energia, permettendone l'accesso a tutti i cittadini, specie alle famiglie più vulnerabili.

Anche nel caso della CER di Ussaramanna, l'azione di promozione è stata svolta dal Comune di Ussaramanna con il supporto tecnico della cooperativa energetica ènostra. Il comune di Ussaramanna conta 512 abitanti nella provincia del Sud Sardegna, anche esso classificato come area interna e rurale e ha lavorato in stretta collaborazione con il comune di Villanovaforru, per la realizzazione di questi progetti, costituendo un gemellaggio tra i due comuni.

A luglio 2021 si riuniscono i membri per l'atto costitutivo dell'associazione non riconosciuta come forma giuridica scelta. Sono stati realizzati due impianti fotovoltaici, di cui uno da 11 kW sul tetto del Municipio e la cui energia prodotta viene interamente assorbita e utilizzata dagli uffici comunali stessi e un secondo impianto da 60 kW installato sulla copertura del Centro di Aggregazione Sociale (C.A.S.).

Il progetto coinvolge 60 membri, tra cui alcune attività commerciali (distributore, un salone di parrucchiere e una bottega). In questo caso i beneficiari sono stati scelti mediante attività di partecipazione e consenso alla CER, per cui, è stata privilegiata la cabina secondaria con più adesioni.

5. Discussione e conclusioni

Dall'analisi dei due casi studio sardi, emerge la centralità dell'amministrazione comunale nel processo di costituzione delle due CER, in particolare le figure dei sindaci, i quali hanno supportato i membri in ogni fase del processo anche in relazione alle esigenze tecniche e burocratiche, coadiuvati dalla cooperativa ènostra, motivando e coinvolgendo i cittadini e compiendo la scelta cruciale di investire i fondi pubblici negli impianti fotovoltaici, nella comunicazione e diffusione delle conoscenze, organizzando incontri pubblici con la cittadinanza locale.

Quindi il comune ha avuto un ruolo essenziale, ha promosso la faccenda, ci ha messo i soldi e ha spinto i cittadini a riunirsi [...] abbiamo fatto una prima riunione con i cittadini, ovvero con gli utenti della cabina elettrica che avevamo scelto per la comunità e gli abbiamo detto che cosa stavamo facendo, gli abbiamo detto di pensarci, gli abbiamo messo in mano un modulo che voi avete visto e con il quale dichiaravano di essere i titolari di una certa utenza, di consumare una certa quantità di energia e di essere interessati alla creazione di una comunità energetica. (*Sindaco di Villanovaforru, 04/05/2022*)

Inoltre, il contesto rurale, le dinamiche di partecipazione e coinvolgimento della comunità locale con un forte peso di fattori istituzionali e culturali sedimentati nel territorio ha inevitabilmente influenzato il processo.

Poi c'è da dire che la comunità energetica è un progetto che dovrebbe in qualche modo creare coesione sociale, creare quindi un organismo che magari nasce con quel fine ,ma che poi idealmente si riunisce per altre cose, io la vedo così lo sbocco naturale di un comunità energetica potrebbe essere la cooperativa di comunità, all'interno delle quali si riesce soprattutto in piccoli centri, soprattutto dove c'è un rischio spopolamento, il continuo fenomeno dell'impoverimento dei servizi, si riesce magari a far fronte in maniera diversa ad altre esigenze, com'è stato fatto in altre realtà. (*Sindaco di Ussaramanna, 03/05/2022*).

Caratteristica fondativa di entrambi i casi è proprio il legame tra le CER, la cittadinanza e il territorio. Si tratta infatti di territori rurali e interni, in cui la densità abitativa è molto bassa, la struttura demografica è sbilanciata, con una elevata percentuale di persone anziane e azioni di spopolamento causate dall'abbandono dei giovani e della popolazione in età lavorativa. Al fine di contrastare questi fenomeni, le amministrazioni comunali di Villanovaforru e Ussaramanna si sono attivate per far fronte allo sviluppo dei loro territori con azioni mutualistiche, mettendo a valore risorse del territorio misconosciute anche dalla popolazione locale stessa. La valorizzazione delle risorse naturali dentro i processi di transizione energetica e strutturazione di filiere circolari della green economy, consente agli enti locali di incrementare le entrate, forme imprenditoriali comunitarie che investono su energie rinnovabili, risparmio di energia, per rafforzare la fiscalità pubblica locale. In linea quindi con la valorizzazione delle risorse del territorio in favore della sostenibilità energetica emergono proposte come quella di promuovere progetti che coprono tutte le dimensioni di intervento investigate, dalla questione energetica al tema dello sviluppo territoriale. In tale direzione appaiono rilevanti questi due casi studio poiché facilitano azioni di partecipazione democratica alla gestione del Servizio di Produzione e Distribuzione di Energia Elettrica ("e-democracy")¹⁷ – elaborando l'idea di una CER con l'obiettivo non solo di condividere la produzione e il consumo da fonti rinnovabili, ma anche di avviare un processo che possa coadiuvare il contrasto della povertà energetica e accrescere la consapevolezza ambientale tra le persone più vulnerabili.

¹⁷ *ibidem*

La cosa che dovremmo andare a discutere sarà anche quello della povertà energetica, perché nello statuto è previsto anche di intervenire su dei casi particolari dove hanno necessità, non riescono ad arrivare a pagare la bolletta e quindi ci sarà un fondo che sarà istituito per venire incontro a queste famiglie. [...] Qui ci sono redditi che non arrivano a 5.000€ all'anno, che sono delle situazioni abbastanza disagiate. (Presidente della CER di Ussaramanna, 03/05/2022)

Al fine di fronteggiare l'abbandono di questi territori, prendono forma interventi mutualistici e le comunità energetiche funzionano come modelli di innovazione sociale¹⁸, in cui i cittadini sono allo stesso tempo produttori e consumatori di servizi, grazie alla gestione coordinata delle attività di singoli cittadini, imprese, associazioni e istituzioni. Il coinvolgimento dei diversi attori all'interno del territorio (cittadini, imprese, PA, etc..) da una parte crea uno scambio di beni e conoscenze a vantaggio di tutti, dall'altra aiuta anche lo sviluppo di fiducia, collaborazione e capitale sociale all'interno della comunità, sviluppando un sistema democraticamente equo, creando anche nuove figure professionali attrattive per i giovani e realizzando sistemi di welfare energetico locale, grazie alla produzione localizzata di energia. Inoltre, mediante le nuove tecnologie di produzione e risparmio di energia, il patrimonio ambientale di questi territori può essere messo a valore in modo sostenibile, incrementando processi di sviluppo attraverso la localizzazione delle filiere energetiche.

L'analisi sviluppata in questo paper ha voluto indicare i primi risultati di ricerca sulle comunità energetiche e come queste possano essere un possibile contributo per le famiglie più vulnerabili e a rischio di povertà energetica, specie nelle aree interne soggette a fenomeni di spopolamento. In Italia, come è stato già affermato, è un fenomeno in costante aumento e la definizione stessa di povero energetico necessita di un'interpretazione più ampia, considerando non solo il disagio economico, ma comprendendo la limitata capacità di informarsi e aderire alle opportunità proposte dal contesto politico attuale.

Nello sviluppo di questi progetti è fondamentale garantire che i profitti siano reinvestiti socialmente nella comunità e nei servizi locali che possono andare a beneficio dei bisognosi, implementando iniziative che nascano per e dal territorio stesso, rendendo gli abitanti delle comunità locali attivi nella produzione di energia pulita, agendo sulle cause della povertà energetica e abilitando un processo di empowerment e di democrazia energetica.

La costituzione delle comunità energetiche non è né scontata né automatica, ma dipende da un insieme articolato di fattori, che influiscono anche sulle loro caratteristiche, dimensioni e sul loro successo, diventando potenziali iniziative di valorizzazione delle comunità locali attraverso il coinvolgimento dei vari soggetti presenti nel territorio. In tal senso le CER possono essere considerate una forma di partecipazione attiva, consapevole e motivata alla transizione ecologica e alla gestione

¹⁸ T. BAUWENS, N. EYRE, *Exploring the links between community-based governance and sustainable energy use: quantitative evidence from Flanders*, *Ecological Economics*, 137, 2017, pp. 163-172.

della comunità, attraverso esperienze di autogestione su vari progetti (energetici, sociali, culturali, ecc.) e di condivisione delle risorse.¹⁹

Le politiche attuate fino adesso mirano alla riduzione della povertà energetica solo da un punto di vista economico e finanziario, tralasciando spesso l'importanza di investire sull'espansione delle infrastrutture energetiche nelle aree più povere e ottimizzare quelle delle aree già sviluppate.

È fondamentale osservare e studiare il fenomeno della povertà energetica in modo più ampio, accomunando sia le competenze tecniche che quelle socio-assistenziali. Ruolo fondamentale di intermediazione e di collegamento tra la popolazione, le istituzioni, gli enti locali ed i decisori politici, è rendere i cittadini più informati, attivi e partecipi, instaurando una vera e propria rete di comunità in cui i cittadini possono governare le loro risorse in modo cooperativo, costituendo una società in cui le istituzioni facilitano e sostengono l'azione collettiva, al fine di creare nuove prassi di comportamento più virtuose.

¹⁹ *ibidem*

DANIELE MUSMECI*

*Il deterioramento ambientale come causa di violazione dei diritti sociali:
l'attività del Comitato europeo dei diritti sociali.*

1. Premessa

La sensibilità della Comunità internazionale verso le tematiche ambientali, e la loro conseguente regolamentazione sul piano del diritto internazionale, ha cominciato a manifestarsi a partire dai primi anni '70, periodo che, non a caso, coincise con l'adozione del Programma in seno alla Conferenza di Stoccolma del 1972, la prima conferenza ONU sull'ambiente (cui si deve la successiva istituzione dello *United Nations Environment Programme*, UNEP). Pertanto, se oggi il tema dell'ambiente e della sua tutela trova menzione esplicita anche all'interno delle Carte costituzionali, come ad esempio la nostra Costituzione¹, lo si deve ad un lungo processo di sensibilizzazione in cui il diritto internazionale ha svolto il ruolo di innegabile faro normativo cui guardare nel dare la dovuta attenzione a beni e valori che, come l'ambiente, sono assolutamente degni di tutela.

Sulla base di tali premesse, lo scopo della presente indagine è quello di proporre un'analisi dell'impatto del deterioramento ambientale sul godimento di alcuni diritti umani, considerati basilari per la tenuta di un sistema che pretende di essere, e quindi di definirsi, democratico. Il riferimento, più nello specifico, va all'attività del Consiglio d'Europa e alla Carta sociale europea (di seguito anche: CSE). L'organo di controllo istituito da tale Carta, il Comitato europeo dei diritti sociali (CEDS), ha infatti enucleato una serie di principi valevoli per la salvaguardia dell'ambiente e dei diritti umani di c.d. seconda generazione (quelli economici, sociali e culturali), avvalendosi non solo del riferimento a tali diritti sanciti nella Carta anzidetta, ma anche di altri rilevanti strumenti internazionali che prevedono il monitoraggio e l'accesso all'informazione sull'ambiente, come la Convenzione di Aarhus. Soprattutto, quest'ultima Convenzione è di grande interesse perché costituisce l'esplicitazione del legame intrinseco tra ambiente e democrazia, tra la tutela del primo e l'esercizio dei diritti e delle libertà legati alla seconda. A ben vedere, la medesima Convenzione si fonda, *inter alia*, sulla "public participation in environmental decision-making" per permettere a soggetti come le ONG di poter commentare l'impatto sull'ambiente di proposte e progetti governativi, oppure la predisposizione di campagne mediatiche volte a sensibilizzare e informare la popolazione.

Tali principi, altresì, sono stati formulati dal Comitato mediante la propria attività di controllo (come i rapporti forniti annualmente dagli Stati) e di accertamento di

* Dottore di ricerca in *Diritto pubblico, comparato e internazionale*, Sapienza Università di Roma.

¹ A. IARIA, *Le Modifiche all'Art. 9 della Costituzione e la tutela dell'ambiente nel diritto internazionale umanitario: primi spunti di riflessione*, «SidiBlog», Febbraio 2022, [consultato il 23 gennaio 2023].

eventuali violazioni dei diritti sanciti nella Carta (si pensi al meccanismo dei reclami collettivi). A quest'ultimo proposito, il presente contributo è finalizzato a mettere in risalto come la "giurisprudenza" del Comitato abbia individuato quattro principali diritti che sono suscettibili di essere violati mediante la non osservanza, da parte degli Stati, tanto di obblighi positivi di *facere* quanto di quelli negativi di non *facere* relativi all'ambiente: l'art. 2 (*diritto ad eque condizioni di lavoro*), l'art. 3 (*il diritto alla sicurezza e all'igiene sul lavoro*), l'art. 11 (*il diritto alla tutela della salute*) e l'art. 31 (*diritto all'abitazione*). L'Art. 11, in particolar modo, ha ricevuto una maggiore attenzione interpretativa, tant'è vero che esso è stato qualificato quale diritto a godere e accedere a un ambiente sano e, secondo l'opinione recente del suddetto Comitato, esso riveste un ruolo centrale nel sistema di garanzie previsto dalla Carta², intesa come "living instrument"³, ovverosia come uno strumento in grado di adattarsi alle condizioni sociali rilevanti, affinché si possa realizzare una tutela dei diritti non teorica e illusoria ma concreta ed effettiva⁴.

2. Brevi cenni sulla Carta Sociale Europea e i suoi meccanismi di tutela

La Carta Sociale Europea, adottata in seno al Consiglio d'Europa e aperta alla firma a Torino il 18 ottobre 1961, poi oggetto di attenta rivisitazione fino alla stesura del suo testo attuale, avvenuta il 3 maggio 1996⁵, costituisce la fonte normativa di tutela dei diritti della c.d. seconda generazione, ossia quelli economici, sociali e culturali. Concepita come il naturale completamento della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU⁶), la CSE presenta un sistema di protezione c.d. *à la carte* che lascia agli Stati contraenti una ben circoscritta libertà: sebbene essi abbiano la discrezionalità di accettare determinate disposizioni, la scelta deve comunque ricadere all'interno di un nocciolo duro di nove articoli che costituiscono, pertanto, il loro

² CEDS, *ATTAC v. Finland*, Reclamo n. 163/2018, 22 gennaio 2019, par. 12.

³ CEDS, *ILGA v. Czech Republic*, 15 maggio 2018, par. 75.

⁴ Già in CEDS, *International Commission of Jurists v. Portugal*, Reclamo No. 1/1999, 9 settembre 1999, par. 32. Non si può non cogliere la somiglianza di linguaggio con quanto statuito nell'ambito della Corte EDU. In merito, cfr. Corte europea dei diritti umani, *Selmouni v. France*, ricorso n. 25803/94, sentenza del 28 luglio 1999, para. 101; *Al-Saadoon and Mufdhi v. United Kingdom*, ricorso n. 61498/08, sentenza del 30 giugno 2009, para. 11.

⁵ Rispetto alla versione del 1969, la CSE rivisitata presenta un catalogo di diritti ampliato grazie al Protocollo del 5 maggio 1988 (entrato in vigore il 4 settembre 1992) che ha aggiunto 11 disposizioni alle 19 originali, per un totale di 31; ma soprattutto risultano ampliate le garanzie di tutela grazie al protocollo del 14 maggio 1995 (entrato in vigore il 1° luglio 1998) che ha introdotto la procedura dei c.d. reclami collettivi.

⁶ In tal senso si faccia riferimento ai lavori preparatori della Carta Sociale, soprattutto al *Memorandum by the Secretariat General of the Council of Europe on the role of the Council of Europe in the social field*", 16 aprile 1953, in "*Travaux préparatoires*" *Provisional edition*, Vol. I, 1953-1954, in cui si legge che «The social progress which the Members of the Council of Europe have set forth as an objective should therefore be based on common principles.[...] This Social Charter would, together with the Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, constitute a solemn declaration by the European states of the spiritual values underlying western civilisation».

impegno basico⁷. È abbastanza evidente la *ratio* di una simile scelta, in quanto, attese le diversità socio-economiche insite nei 46 Stati membri del Consiglio d'Europa, non si poteva di certo pretendere un'applicazione uniforme della CSE.

Per quel che concerne invece i meccanismi di tutela, essi si basavano, nella struttura originaria del 1961, su un doppio controllo espletato mediante i rapporti periodici che gli Stati erano obbligati a presentare al Comitato Europeo dei Diritti Sociali, organo individuale composto da 18 membri cui è deputata anche l'interpretazione delle disposizioni del trattato, e che terminava con l'adozione di una Risoluzione ad opera dello Comitato dei Ministri. Più nello specifico, da una parte, *ex art.* 21, gli Stati redigono un rapporto concernente tutte le misure adottate per garantire la tutela effettiva dei diritti oggetto delle disposizioni *accettate*; dall'altra, sono chiamati all'invio di un ulteriore rapporto che, però, è disciplinato dall'art. 22 e, soprattutto, verte sulle disposizioni *non accettate* dagli Stati.

Con il protocollo del 1995, entrato in vigore nel 1998, la CSE si è dotata di uno strumento coerente con i fini di tutela e affermazione dei diritti nella stessa consacrati, ovverosia i reclami collettivi. Quest'ultimi possono essere presentati al CEDS da una lista di soggetti puntualmente individuati⁸ e solo per lamentare la mancata o l'insufficiente applicazione degli articoli accettati da parte dello Stato autore della presunta violazione. Una volta che il reclamo è portato all'attenzione del CEDS, questi è tenuto all'elaborazione di un rapporto che viene successivamente trasmesso al Comitato dei Ministri. Se, sulla base del rapporto, si evidenzia una non soddisfacente applicazione della Carta, quest'ultimo rivolge allo Stato accusato una raccomandazione, adottata a maggioranza dei due terzi, e pubblica il rapporto, ponendo fine alla procedura in esame.

3. L'interazione tra ambiente e diritti sociali ed economici: gli articoli 2, 3 e 31 della CSE

Come anticipato, è proprio sulla base di tali reclami collettivi che il CEDS ha avuto modo di pronunciarsi sul legame, sempre più evidente, tra condizioni ottimali dell'ambiente e tutela effettiva dei diritti sanciti nella CSE, dal momento che sottovalutare temi ambientali o non prendere misure per mitigare l'impatto

⁷ Nello specifico, è necessario vincolarsi ad almeno 7 articoli fra quelli dichiarati nella Parte III della Carta Sociale Europea revisionata, all'art. A, 1), b). Questi sono: l'art. 1 (diritto al lavoro), l'art. 5 (diritto di associazione), art. 6 (diritto alla contrattazione collettiva), art. 7 (diritto del bambino e delle persone giovani alla protezione), art. 12 (diritto alla sicurezza sociale), art. 13 (diritto all'assistenza sociale e sanitaria), art. 16 (diritto della famiglia ad una protezione sociale), art. 19 (diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione e all'assistenza) e l'art. 20 (diritto alle pari opportunità e trattamento equo in ambito lavorativo e occupazionale senza discriminazioni sessuali). Sulla CSE esiste una corposa bibliografia, per cui ci limitiamo a segnalare, *ex multis*, O. DE SCHUTTER (a cura di), *The European Social Charter: a social constitution for Europe*, Bruxelles, Larcier, 2010; C. BENELHOCINE, *The European Social Charter*, Strasbourg, Council of Europe, 2012; D'AMICO, G. GUIGLIA, B. LIBERALI, *La Carta sociale europea e la tutela dei diritti sociali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2013.

⁸ Questi sono: organizzazioni internazionali di datori di lavoro e lavoratori; altre organizzazioni internazionali non governative dotate di status consultivo presso il Consiglio d'Europa; le organizzazioni nazionali di datori di lavoro e lavoratori presenti nel territorio dello Stato avverso il quale è presentato il reclamo. Cfr. il testo del Protocollo addizionale del 1995 all'art. 1 lett. b) e c).

ambientale può essere causa di violazione delle disposizioni della Carta e dei relativi diritti sociali⁹.

Prima di entrare nel merito della trattazione, non è superfluo sottolineare come il dibattito sulla tutela dell'ambiente abbia ormai interessato il Consiglio d'Europa *tout court*. In merito, basti pensare che sono state rilasciate sette *good practices for the environmental protection* a beneficio degli Stati, tra cui figurano l'inserimento dei diritti legati all'ambiente nelle politiche nazionali e nell'ordinamento giuridico (l'inserimento della tutela ambientale a livello costituzionale da parte dell'Italia è quindi in linea con questa *practice*); la richiesta di portare a compimento valutazioni sull'impatto ambientale (*environmental impact assessments*, EIAs); la partecipazione pubblica nonché l'accesso alle informazioni in materia ambientale; la "giustizialità" dei diritti umani legati all'ambiente¹⁰.

Ancora, è possibile menzionare l'attività dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, la quale, dopo aver esortato gli Stati ad agire "resolutely to prevent environmental degradation that multiplies the effects of climate change", ha posto l'attenzione su alcuni elementi utili a prevenire il deterioramento ambientale ed a mitigarne gli effetti negativi. Muovendo dalla considerazione che l'interesse primario degli Stati dovrebbe essere quello di garantire il rispetto del diritto ad un ambiente

"safe, clean, healthy and sustainable", l'Assemblea ha raccomandato, in linea con il principio di prevenzione, di non procedere all'implementazione di progetti che abbiano un acclarato impatto industriale estremamente negativo per l'ambiente e per il territorio, non solo del singolo Stato ma anche di un altro Stato membro. Sul punto, sarebbe necessario rispettare gli obblighi onusiani derivanti dalla 1991 *Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context* (nota informalmente come Espoo Convention)¹¹.

Ciò posto, l'attività di monitoraggio delle disposizioni della Carta, predisposta dal CEDS, non solo ha fatto luce su alcune limitazioni che i diritti della Carta possono subire a causa del degrado ambientale, ma ha anche contribuito all'affermazione di un diritto ad un ambiente sano, non previsto dalla Carta stessa. Procedendo per gradi, i primi diritti che vengono in rilievo sono il *diritto ad eque condizioni di lavoro* e il *diritto alla sicurezza e all'igiene sul lavoro*, rispettivamente sanciti negli articoli 2 e 3 della Carta. Art. 2 par. 4 della Carta rivisitata impone agli Stati di eliminare "risks inherently in dangerous or unhealthy occupations"; l'art. 3, in aggiunta, chiarisce che le Parti si impegnano a "issue health regulations" e a garantirne l'attuazione, un aspetto che si lega al par. 1 che impone agli Stati di emanare e aggiornare la "national policy sul working environment". Si può desumere, pertanto, che gli articoli sono formulati nel senso di prevedere obblighi positivi di *facere*, cui si accompagna, nel caso

⁹ Cfr. Consiglio d'Europa, *High Level Conference "Environmental Protection Speech and Human Rights"*, 27 febbraio 2020, p. 1.

¹⁰ Completano il quadro delle *good practices* il "control over potentially harmful environmental activities 6. The [right to] environmental education Providing education on environmental sustainability 7. Practices aimed at better protecting environmentalists/whistle-blowers and civil society more generally Protecting environmental activists and whistle-blowers".

¹¹ Consiglio d'Europa, Assemblea Parlamentare, Risoluzione 2401 (2021), 29 settembre 2021, par. 10, in cui si richiama l'attenzione anche sul tema della "drinking water" considerate quale "intrinsic part of a healthy and sustainable environment and a basic human right".

dell'art. 3, un *duty to supervise*. Sulla base di tali disposizioni, il Comitato ha avuto modo di mettere in luce il legame tra condizioni ambientali sfavorevoli al lavoratore e la conseguente violazione dei suoi diritti. Nel reclamo collettivo *Marangopoulos Foundation for Human Rights*, considerato un *leading case* in materia, i membri di tale organo hanno sottolineato come dall'inquinamento del posto di lavoro possa discendere violazione dei diritti summenzionati e che gli Stati hanno il dovere di monitorare, di fornire spiegazioni e dare informazioni sulle misure prese e sulle leggi adottate¹². Peraltro, la sola presenza di tali leggi e regolamenti non è sufficiente *ex se* a garantire che lo Stato non incorra in violazioni, ma è decisiva a tal fine la fase dell'*enforcement*¹³.

Quanto al *diritto all'abitazione* (art. 31), per lo scopo della presente indagine va detto che esso dispone, a carico degli Stati, un obbligo di non attuare forme di segregazione su base razziale (quindi in combinato disposto con la lettera E della Carta che racchiude il fondamentale principio di non discriminazione) in zone che risultano inquinate o comunque con un tasso di degradazione ambientale così rilevante da non permettere il godimento di tale diritto. Trattasi, quindi, di un'azione statale comprendente tanto misure positive quanto negative, come chiarito dal Comitato in *Médecins du Monde – International v. France*¹⁴. Il caso, in particolare, faceva riferimento alle condizioni in cui versavano le comunità Rom, costrette a trovare delle abitazioni temporanee in aree che, dal punto di vista ambientale, erano “hazardous”; per tali motivi, il Comitato ha indicato al governo convenuto di predisporre delle soluzioni alternative.

4. L'affermazione par ricochet del diritto ad un ambiente sano

Il diritto che ha ricevuto, per ovvie ragioni, le maggiori attenzioni da parte del Comitato, è il diritto di cui all'art. 11, avente ad oggetto la tutela della salute. Va detto, in via preliminare, che questo articolo non tutela espressamente il diritto ad un ambiente sano e salubre, dal momento che la Carta consacra il diritto di godere “dei più alti standards possibili di salute”. Dati i rimandi imprescindibili con la “sorella” della Carta, cioè la CEDU, è possibile sostenere che l'affermazione del diritto all'ambiente, per il tramite del diritto alla salute, sia avvenuta *par ricochet* grazie all'interpretazione datane dal Comitato. Prima di analizzare tale interpretazione, è opportuno sottolineare cosa richiede già la Carta agli Stati al fine di garantire una tutela effettiva e non illusoria del diritto alla salute. Dalla lettera dell'articolo suddetto è possibile ricavare una “triplice azione” che si sostanzia nella a) rimozione delle condizioni che possano incidere sul godimento del diritto ad un ambiente sano, b) nell'adozione di politiche nazionali in grado di promuovere la tematica della salute e c) nella prevenzione di eventi epidemici e generici “incidenti”. Quest'ultimo aspetto è particolarmente significativo perché impone obblighi negativi di *non facere*, cioè di

¹² CEDS, *MFHR v. Greece*, Reclamo n. 30/2005, 6 dicembre 2006, par. 231. Tale reclamo origina dal fatto che un gruppo di minatori lavoravano in strutture esposte ad alto tasso di inquinamento dell'aria e quindi poco consone al rispetto dei diritti inerenti alle condizioni lavorative dei minatori.

¹³ *Ibid.*, par. 228.

¹⁴ CEDS, *Médecins du Monde – International v. France*, Reclamo n. 67/2011, 11 settembre 2012, par. 21.

astenersi dal creare le condizioni che potrebbero far sorgere un evento epidemico, il che significa che la mancata adozione di misure preventive si configura come violazione dell'art. 11 par. 3.

Anche in quest'ambito, il punto di partenza è il reclamo collettivo *MFHR*, rilevante per almeno una duplice motivazione: viene espressamente dichiarato che la Carta deve tenere conto delle condizioni socio-economiche in costante evoluzione e che incidono sul godimento dei diritti sociali; per questo motivo, va necessariamente interpretata quale "living instrument"¹⁵, in maniera analoga a quanto statuito dalla Corte di Strasburgo con riguardo alla CEDU. Seconda motivazione che rende il suddetto reclamo collettivo il punto di partenza della trattazione sul diritto all'ambiente ricavato da quello alla salute risiede nella considerazione che è in tale sede che il Comitato ha compiuto siffatta operazione¹⁶, rifacendosi a quanto stabilito da altri organi giurisdizionali di natura internazionale e posti a tutela dei diritti umani, come il Comitato ONU sui diritti sociali, culturali ed economici, la Corte interamericana, la Commissione africana sui diritti umani e dei popoli e la Corte di giustizia Ue¹⁷. Nello specifico, il Comitato ha notato come le misure che primariamente gli Stati sono chiamati ad attuare devono essere guidate dal *principio di prevenzione*, un principio che è cardine nella regolamentazione internazionale dell'ambiente. Se ne desume che le questioni ambientali debbano essere anzitutto affrontate con una metodologia preventiva e che il venire meno a tale dovere è causa di violazione dei diritti medesimi¹⁸. Anzi, l'adozione di misure idonee a creare e poi tutelare un *healthy environment* acquistano un valore centrale nel sistema di garanzie predisposte dalla Carta, come chiarito nel recente caso *ATTAC v. Finland*, in cui alle questioni legate al peggioramento dell'ambiente è stata attribuita una "central position"¹⁹.

Accanto al principio di prevenzione, ne è stato anche chiamato in causa un altro, quello di precauzione, anch'esso derivante dal diritto internazionale (generale) dell'ambiente. Sulla base di tale principio, si richiede che lo sviluppo scientifico e tecnologico sia controbilanciato dall'impatto ambientale, soprattutto nei casi in cui tale sviluppo sia in grado di produrre effetti non prevedibili per la tutela dell'ambiente²⁰.

Tra le misure che contribuiscono a rimuovere le barriere all'effettivo esercizio del diritto alla salute, il Comitato ha anche posto l'accento sull'aspetto della condivisione (o se si preferisce, *dissemination*) delle informazioni in materia di impatto ambientale di progetti e scelte governative. A ben vedere, difatti, informare i propri cittadini circa eventuali rischi legati all'ambiente oppure circa lo *status* degli impegni internazionali

¹⁵ CEDS, *MFHR*, cit., par. 194.

¹⁶ *Ibid.*, par. 195.

¹⁷ *Ibid.*, par. 196.

¹⁸ CEDS, *International Federation on Human Rights Leagues (FIDH) v. Greece*, Reclamo n. 72/2013, 23 gennaio 2013, par. 145.

¹⁹ CEDS, *ATTAC*, cit., par. 12.

²⁰ CEDS, *FIDH*, cit., par. 150-153. Non sorprende che dalla constatazione della mancata valutazione preventiva concernente l'impatto sull'inquinamento nel caso di specie, il Comitato abbia riscontrato la violazione degli obblighi della Grecia riguardanti l'adozione di misure atte a rimuovere e prevenire le cause di malattie, ai sensi del par. 3 dell'art. 11 CSE.

assunti rappresenta una delle scelte preventive utili all'attuazione dei par. 1 e 2 dell'art. 11. Ed è qui che l'organo anzidetto, oltre a sottolineare l'importanza di predisporre adeguati canali informativi a beneficio della popolazione²¹, ha richiamato le disposizioni della Convenzione di Aarhus, la quale è esplicitazione del legame intercorrente tra democrazia e ambiente, dal momento che sancisce i principi della c.d. democrazia ambientale²², racchiusi dapprima nel principio 10 della Dichiarazione di Rio e codificati qualche anno dopo nella Convenzione suddetta. Essa disciplina il diritto di accesso alle informazioni, la partecipazione ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia "ambientale", un trittico di garanzie che, al giorno d'oggi, appaiono non solo fondamentali, ma anche basilari al fine di promuovere la salvaguardia dell'ambiente. In particolare, il diritto di accesso alla giustizia, viene declinato nel senso di poter "challenge public decisions that have been made without respecting the two aforementioned rights or environmental law in general"²³.

Da quanto precede, una scarsa informazione, o una campagna di sensibilizzazione condotta in modo inadeguato rispetto a determinati rischi ambientali, può determinare non solo un'incompatibilità della condotta statale rispetto alle disposizioni di questa convenzione, ma è suscettibile, altresì, di porre lo Stato nella condizione di non aver preso tutte le misure idonee a prevenire, e quindi eliminare, le cause che possono ledere all'ambiente prima, e alla salute poi. In altri termini, il non tenere fede ad obblighi assunti sul piano internazionale può comportare a sua volta la violazione della Carta sociale²⁴.

Infine, appare doveroso soffermarsi su quei casi in cui lo Stato, tramite la sua condotta, non solo viola il diritto alla salute e, *par ricochet*, quello ad un ambiente sano, ma anche la lettera E della Carta, la quale fa divieto di discriminazione. Orbene, il Comitato, in due casi concernenti le comunità Rom stanziate in Bulgaria e Repubblica Ceca, ha ribadito come le Parti contraenti della Carta abbiano l'obbligo di salvaguardare la salute di comunità e di gruppi particolarmente vulnerabili, assolvendo a taluni obblighi positivi che servono a garantire l'esercizio del diritto alla

²¹ In particolare, il Comitato ritiene centrale la predisposizione di "awareness-raising campaigns", definendola come "public health priority". Cfr. CEDS, FIDH, cit., par. 157-158.

²² Segnatamente, trattasi della *UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters* ("Aarhus Convention"). In dottrina, cfr. M. FITZMAURICE, *Note on the Participation of Civil Society in Environmental Matters – Case Study: The 1998 Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*, «Human rights & international legal discourse», 4, 2010, p. 47 ss.; E. FASOLI, *The UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*, in *Elgar Encyclopedia of Environmental Law: Volume V Multilateral Environmental Treaties*, (a cura di) M. FITZMAURICE, A. TANZI, A. PAPANTONIOU, Cheltenham, Elgar Publishing, 2017, p. 422 ss. Oltre al riferimento alla Convenzione di Aarhus, il Comitato cita anche l'attività del Comitato ONU sui diritti sociali nonché il caso *European Commission v. Hellenic Republic*, deciso dalla Corte di Giustizia dell'UE. Cfr. FIDH, cit., par. 13-14 e par. 25-30. La prima volta che il CEDS ha chiamato in causa i principi di accesso pubblico alle informazioni ambientali e di partecipazione nei processi decisionali codificati nella Convenzione di Aarhus si registra nel Reclamo MFHR, cit., par. 130-131.

²³ Sul meccanismo di *non-compliance* previsto da tale Convenzione, rinviamo a C. PITEA, *The Non-Compliance Procedure of the Aarhus Convention: Between Environmental and Human Rights Control Mechanisms*, «The Italian Yearbook of International Law», 16, 2007, p. 85 ss.

²⁴ CEDS, MFHR, cit., in cui si riscontra la violazione dell'art. 11 nella sua interezza.

salute. Nella fattispecie, nel reclamo collettivo *European Roma Rights Centre*, l'inerzia statale è stata individuata come principale causa delle condizioni di vita poco salubri delle comunità rom, nei cui confronti il governo non ha adottato quelle politiche preventive più volte citate²⁵. Le medesime manchevolezze governative sono state rilevate dal Comitato in un successivo reclamo collettivo, in cui la Repubblica Ceca ha mancato di porre in essere le succitate misure di prevenzione e ha conseguentemente disatteso gli obblighi contenuti nella Carta²⁶.

5. Valutazioni conclusive

Quale nota conclusiva, ci sembra degno di menzione il fatto che il diritto ad un ambiente sano abbia assunto una posizione talmente centrale nel sistema delle garanzie del Consiglio d'Europa che l'Assemblea generale ha raccomandato al Comitato dei ministri di predisporre un Protocollo addizionale alla CEDU avente ad oggetto *the right to a safe, clean, healthy and sustainable environment*²⁷, proprio per colmare una lacuna che nel corso degli anni, come è avvenuto per altri diritti non esplicitamente tutelati dalla CEDU, ha trovato tutela per via dell'attività giurisprudenziale della Corte. Lo stesso dicasi per la Carta sociale europea: si raccomanda un protocollo al fine di inserire questo specifico diritto che, *de iure condita*, trova tutela solo tramite interpretazione estensiva dell'art. 11.

Il protocollo riproduce una serie di principi quali: il principio della responsabilità, equità e solidarietà intergenerazionale (art. 2), della non discriminazione ambientale (art. 3), prevenzione, precauzione, non regressione e in *dubio pro natura* (art. 4). Esso, infine, sancisce il diritto procedurale di ciascun individuo ad accedere alle informazioni riguardanti l'ambiente (art. 6 lett. a), richiamando quindi implicitamente la democrazia ambientale della Convenzione di Aarhus²⁸.

²⁵ CEDS, *European Roma Rights Centre v. Bulgaria*, Reclamo n. 46/2007, 3 dicembre 2008, par. 47-48. Tra queste, il Comitato elenca la quantità insufficiente di acqua pulita e potabile, e il non aver condotto una campagna informativa adeguata, con ciò realizzando una violazione dell'art. 11 in combinato disposto con la lettera E (*ibid.*, par. 51).

²⁶ CEDS, *European Roma and Travellers Forum v. Czech Republic*, 17 maggio 2016, Reclamo n. 104/2014, par. 124-128.

²⁷ Consiglio d'Europa, Assemblea Parlamentare, Risoluzione 2211 (2021), 29 settembre 2021, par. 3.1. Peraltro, come ben messo in evidenza nel testo del Protocollo, esso sancisce la "clear responsibility", da parte degli Stati che decideranno di ratificarlo, di «maintain a good state of the environment that is compatible with life in dignity and in good health and the full enjoyment of other fundamental rights». Ciò implica che gli Stati si dovranno impegnare a porre in essere sia un'azione positiva che una negativa.

²⁸ Il par. 3.2 del Protocollo, altresì, abilita le organizzazioni non-governative a instaurare ricorsi vertenti su "environmental issues".

ALESSANDRA SCIERI*

*Le nuove generazioni tra sostenibilità ambientale
e partecipazione alla cittadinanza attiva*

1. Introduzione

La questione ambientale è di grande attualità ed è affrontata dalla letteratura attraverso diverse sfaccettature, sia da un punto di vista disciplinare che contestuale-concettuale; numerose ricerche scientifiche¹, infatti, testimoniano la gravità delle condizioni in cui versa il nostro pianeta (cambiamenti climatici, perdita di biodiversità, incremento dei livelli di inquinamento, innalzamento del livello degli oceani, ingiustizia sociale in molte aree del mondo) e da qui emerge in maniera sempre più lampante l'implicazione della responsabilità umana². Le evidenze scientifiche e la realtà intorno a noi ci impongono di affrontare con la massima urgenza tale situazione, sostenendo azioni di contrasto ai cambiamenti climatici e puntando a modelli economici all'insegna della sostenibilità, a tutela del pianeta e della salute. Pertanto, la necessità di una transizione verso un modello di società più virtuosa e sostenibile, capace di promuovere uno sviluppo equo e di arrestare gli impatti devastanti dei cambiamenti climatici, è ormai entrata far parte del comune sentire ed è una priorità nell'agenda politica nazionale ed europea³.

È in questa cornice che negli ultimi anni l'attivismo climatico ha registrato un aumento esponenziale tra i giovani di tutto il mondo, grazie alla nascita e all'espansione di diversi movimenti ambientalisti, tra cui *Extinction Rebellion*, *Sunrise Movement* e *Fridays For Future*⁴. Queste nuove forme di aggregazione giovanile hanno dato un impulso decisivo alla mobilitazione per l'ambiente, innescando una nuova ondata di attivismo. In particolare, il movimento sopracitato *Fridays For future* (FFF), ha coinvolto un gran numero di attivisti e simpatizzanti, i quali spinti dal bisogno di dare voce all'ambiente per le ingiustizie subite, dalla volontà di cambiare le proprie abitudini e dalla necessità di incidere sulle scelte collettive, invitano tutti ad

*Università degli Studi di Catania.

¹ B. MARTYN, P. DIMITRA, *Civic and Political Engagement Among Youth; Concepts, Forms and Factors*, London, Routledge, 2019; S. GOTTLIEB DI ROGER, *Morality and the Environmental Crisis*, New York, Cambridge University Press, 2019; B. H. DESAI, *Our Earth Matters. Pathways to a Better Common Environmental Future*, Amsterdam, Amsterdam IOS Press, 2021; L. DROZ, *The Concept of Milieu in Environmental Ethics Individual Re-sponsibility Within an Interconnected World*, UK, Routledge, 2021.

² B. LATOUR, *La sfida di Gaia. Il nuovo regime climatico*, IV, Milano, Meltemi Editore, 2020.

³ G. CARROSI, *I giovani e la crisi socio-ecologica: quale welfare per riabitare le aree interne?*, in G. Delli Zotti, G. Blasutig (a cura di), *Di fronte al futuro. I giovani e le sfide della partecipazione*, Torino, Harmattan Italia, 2020, pp. 295-310.

⁴ S. HAYES, S. O'NEILL, *The Greta effect: Visualising climate protest in UK media and the Getty images collections*, «Global Environmental Change», 71, 2021, pp. 1-11.

assumersi le proprie responsabilità attraverso azioni concrete ed urgenti, al fine di garantire un futuro più vivibile anche alle generazioni successive. Gli attivisti di FFF combinando scioperi scolastici settimanali (ogni venerdì) e scioperi globali (due volte l'anno), entrambi dispiegati nelle piazze pubbliche e sui *social media* rappresentano una delle diverse forme di partecipazione democratica e di cittadinanza attiva che ha registrato un'alta percentuale di coinvolgimento giovanile circa la questione ambientale⁵

Fridays For Future, difatti, può essere considerato sia un movimento sociale nei termini proposti da Touraine⁶, cioè come un attore conflittuale che, attraverso l'azione collettiva organizzata, contende le posizioni attuali di *leadership*, proponendo un cambiamento di vita, sia un soggetto collettivo solidale in quanto consente agli individui di esercitare il proprio diritto di cittadinanza e di autoaffermazione⁷.

Altresì, il movimento di FFF non solo ha dato vita a fermenti dal basso, tradotti in proteste e in mobilitazioni in tutto il mondo, ma ha goduto di un'eccezionale portata amplificatrice degli strumenti di comunicazione che produce risultati positivi sulla vita civica e politica dei giovani, in quanto facilita forme di "cittadinanza impegnata"⁸. Il movimento, infatti, si è diffuso a livello globale grazie alle nuove tecnologie e ai *social media*, che hanno permesso di creare gruppi locali sparsi in tutto il mondo, ma al contempo di organizzare le proteste sia *online* che *offline*⁹. È proprio in questi luoghi, sia fisici che virtuali, che i giovani, attraverso la mobilitazione, la cooperazione e la partecipazione realizzano pratiche di cittadinanza attiva, attuando, congiuntamente, i principi democratici e sviluppando un'identità comune che sostiene il pensiero democratico¹⁰.

Gli attivisti di FFF, le cui testimonianze sono oggetto del presente contributo, promuovono, dunque, un nuovo modo di vivere l'ambiente naturale, chiedendo alle

⁵ J. DE MOOR, K. UBA, M. WAHLSTRÖM, M. WENNERHAG, M. DE VYDT, *Pro-test for a future II: Composition, mobilization and motives of the participants in Fridays for Future climate protests on 20-27 September, 2019, in 19 cities around the world*, 2020, pp. 2-256; D. FRANCESCONI, V. SYMEONIDIS, E. AGOSTINI, *FridaysForFuture as an Enactive Network: Collective Agency for the Transition Towards Sustainable Development*, «Frontiers in Education», 6, 2021, pp. 1-10; G. SENATORE, F. SPERA, *Sustainability as Cultural Paradigm*, «Mediterranean Journal of Social Sciences», 12, 4, 2021, pp. 1-11; S. LEONE, M. DELLA MURA, *La cittadinanza culturale. Attivismo e creatività nei modi, negli spazi e nei media della partecipazione giovanile*, in S. Leone, L. Caramiello (a cura di), *Cittadinanza creativa. Giovani. Partecipazione, innovazione, educazione*, Milano, FrancoAngeli, 2021, pp. 83-102.

⁶ A. TOURAINE, *La produzione della società*, Bologna, Il Mulino, 1975; A. TOURAINE, *Un nouveau paradigme. Pour comprendre le monde d'aujourd'hui*, Parigi, Fayard, 2005.

⁷ F. BELOTTI, A. BUSSOLETTI, *FridaysForFuture. Rappresentazioni sociali del cambiamento climatico e pratiche d'uso dei social media*, Milano, FrancoAngeli, 2022.

⁸ J. EARL, T. V. MAHER, T. ELLIOTT, *Youth, activism, and social movements*, «Sociology Compass», 11, 4, 2017, pp. 1-14.

⁹ F. COLOMBO, *Ecologia dei media. Manifesto per una comunicazione gentile*, Milano, Vita & Pensiero, 2020; M. MARTISKAINEN, S. AXON, B. K. SOVACOOOL, S. SAREEN, D. FURSZYFER DEL RIO, K. AXON, *Contextualizing climate justice activism: Knowledge, emotions, motivations, and actions among climate strikers in six cities*, «Global Environmental Change», 65, 2020, pp. 1-33. doi: 10.1016/j.gloenvcha.2020.102180

¹⁰ M. KOWASCH, J. P. CRUZ, P. REIS, N. GERICKE, K. KICKER, *Climate Youth Activism Initiatives: Motivations and Aims, and the Potential to Integrate Climate Activism into ESD and Transformative Learning*, «Sustainability: Science Practice and Policy», 13, 21, 2021, pp. 1-25.

soggettività individuali e collettive di modificare radicalmente le proprie abitudini in chiave ambientalista e reclamando un impegno delle istituzioni nella definizione di politiche efficaci nel prevenire e combattere gli effetti dei cambiamenti climatici, in conformità al principio di *climate justice*, centrale all'espressione del movimento e che richiama il nesso indissolubile tra giustizia climatica e giustizia sociale, rafforzando, pertanto, l'idea di pervasività della crisi e di responsabilità diffusa¹¹.

2. *L'impegno per lo sviluppo sostenibile come forma di cittadinanza attiva*

Come poc'anzi accennato, negli ultimi anni il problema del cambiamento climatico ha riscontrato un interesse particolare soprattutto tra i giovani, i quali, attraverso le loro proteste, sollevano importanti questioni ambientali, "irrompendo" come attori artefici del cambiamento, dentro le politiche di partecipazione e di co-progettazione dei sistemi di cura e di sviluppo del territorio, e sottolineando, da una parte l'esigenza di ciascuno di attuare comportamenti ed azioni di *micro responsabilità* ambientale all'interno di questa situazione eticamente, culturalmente, socialmente ed ecologicamente insostenibile, dall'altra chiedendo un sistema politico-economico globale che cambi rotta e sia capace di mettere in cima alle priorità gli investimenti sull'ambiente, le variazioni climatiche e la sostenibilità¹².

Presentiamo, in questa sede, i risultati della prima fase di una campagna di 25 interviste non direttive¹³ agli attivisti del movimento della rete internazionale FFF

¹¹ G. BLASUTIG, G. DELLI ZOTTI, "Siamo noi questo piatto di grano". *Giovani, futuro, partecipazione*, in G. Delli Zotti, G. Blasutig (a cura di), *Di fronte al futuro. I giovani e le sfide della partecipazione*, Torino, Harmattan Italia, 2020, pp. 9-22; F. BELOTTI, A. BUSSOLETTI, *Rappresentazioni sociali del cambiamento climatico*, in F. Belotti, A. Bussolletti (a cura di), *FridaysForFuture. Rappresentazioni sociali del cambiamento climatico e pratiche d'uso dei social media*, Milano, FrancoAngeli, 2022, pp. 39-71

¹² G. LORENZINI, M. RAUGI, *Alfabeto dello sviluppo sostenibile e dei cambiamenti climatici*, Pisa, Pisa University Press, 2020.

¹³ Tale rilevazione s'inserisce all'interno di una sezione di approfondimento sociologico del progetto CURSEMON – *Cura di sé, cura del mondo. L'impatto della crisi ambientale sul fisico (sôma) e sul morale (psyché) dell'uomo*, il cui obiettivo è approfondire da un punto di vista interdisciplinare le ricadute della crisi ambientale sulla salute psico-fisica dell'uomo e proporre soluzioni praticabili, soprattutto a livello etico e educativo. Tale sezione ha, in una prima fase, esaminato i comportamenti collettivi giovanili attraverso una survey che, oltre ad indagare i processi di socializzazione e l'inclinazione a favore dell'ambiente, riservava attenzione al legame dinamico che dalla determinazione individuale porta all'azione collettiva analizzando i processi di aggregazione e cooperazione dei giovani impegnati in azioni di salvaguardia ambientale e le possibili contraddizioni tra l'idealità delle dichiarazioni favorevoli alla cura e salvaguardia ambientale e la realizzazione concreta di comportamenti individuali e collettivi capaci di operare un cambiamento duraturo; la seconda fase della rilevazione empirica ha previsto, invece, una campagna di interviste non direttive ad attivisti e simpatizzanti del movimento della rete internazionale *Fridays For Future* attivi sul territorio catanese e nazionale (ancora *work in progress*), a cui i primi risultati presentati fanno riferimento (L. M. DAHER, A. GAMUZZA, A. SCIERI, *Comportamenti cooperativi a favore della sostenibilità ambientale. Il background quantitativo della ricerca*, in R. L. Cardullo, G. Arena, L. M. Daher (a cura di), *Cura di sé cura del mondo. L'impatto della crisi ambientale sul fisico (sôma) e sul morale (psyché) dell'uomo*, Firenze, Le Monnier, 2022, pp. 183-202; A. M. LEONORA, G. MAVICA, D. NICOLOSI, *Molto convinti, abbastanza informati, poco impegnati, per niente ascoltati: i giovani e le contraddizioni del comportamento ecologico nella società attuale*, in R. L. Cardullo,

attivi sul territorio catanese e nazionale. Tale indagine, attraverso le narrazioni degli attivisti, mira a indagare le strategie con le quali i giovani affrontano la sfida della salvaguardia ambientale, cercando di rispondere ad una serie di domande di ricerca: come sono cambiate le azioni di mobilitazione prima e dopo la pandemia e come gli attivisti di FFF declinano il loro impegno e le loro azioni di dissenso in chiave democratica e di cittadinanza attiva in relazione alla problematica ambientale.

Relativamente alle strategie di mobilitazione dei FFF, si potrebbe affermare che la crisi pandemica ha rappresentato un momento spartiacque, capace di generare un prima e un dopo, identificando luoghi e modalità diversi attraverso cui ha preso forma l'azione di protesta di FFF. Prima della pandemia sia per il gruppo FFF nazionale che per quelli locali delle varie realtà cittadine le piazze sono state il principale strumento di mobilitazione per far pressione sulla politica, sulle istituzioni. Sono state, infatti, luogo di ritrovo in cui dar vita ad azioni sempre pacifiche, quali scioperi, cortei, presidi, lezioni in piazza, volantaggio, raccolta firme, «la piazza è funzionale, perché incontri persone con cui condividi, scambi, ascolti pensieri, impari, ti sensibilizzi [...] questo diffonde la conoscenza del problema, l'educazione al problema, cioè far fare il percorso alle persone nel modo più trasversale, più inclusivo possibile». Ma, il coinvolgimento dei giovani appartenenti a FFF, non è limitato solo allo spazio fisico della piazza, in quanto si dedicano a tante altre azioni, come la realizzazione di alcuni progetti con le scuole, «con un professore abbiamo fatto una collaborazione duratura e siamo intervenuti in un podcast di studenti» (#7 Attivista, Nazionale, F) o altre iniziative, ad esempio in occasione della giornata della terra hanno avviato una collaborazione con alcune librerie: «abbiamo creato degli angoli di lettura nelle librerie leggendo alcuni testi sul tema della crisi ambientale ed esposto dei cartelloni» (#8 Attivista Nazionale, F).

L'improvvisa crisi pandemica e le restrizioni messe in atto dai governi per contenere la diffusione dei contagi hanno modificato luoghi e modalità attraverso cui hanno preso forma la loro mobilitazione, «è stata una batosta [...] abbiamo cercato comunque di trovare delle strategie per essere efficaci anche online, ad esempio creare la campagna ritorno al futuro¹⁴ per una ripartenza dopo la pandemia» (#5 Attivista Locale, F), o altre iniziative, come #camettatour, che prevedeva ogni sera alle 19 la trasmissione di dirette con ospiti del mondo della musica, del cinema, della scienza e del giornalismo per discutere di crisi climatica e tematiche affini.

L'analisi delle narrazioni evidenzia che, seppur l'emergenza sanitaria abbia interrotto bruscamente le azioni di protesta in presenza dei FFF, le piattaforme *online* hanno permesso agli attivisti di spostare le proprie azioni di protesta in uno spazio comunicativo digitale, caratterizzato da tempi di contatto più brevi che consentono

G. Arena, L. M. Daher (a cura di), *Cura di sé cura del mondo. L'impatto della crisi ambientale sul fisico (sôma) e sul morale (psychê) dell'uomo*, Firenze, Le Monnier, 2022, pp. 208-228).

¹⁴ Si tratta di un'iniziativa del 17 aprile 2020 quando gli attivisti italiani hanno lanciato la campagna *Ritorno al futuro* con una lettera all'Italia, firmata anche da scienziati, esperti e associazioni, per una rinascita del paese post-coronavirus basata su 7 punti: rilanciare l'economia investendo nella riconversione ecologica, riaffermare il ruolo pubblico nell'economia, realizzare la giustizia climatica e sociale, ripensare il sistema agroalimentare, tutelare la salute, il territorio e la comunità, promuovere la democrazia, l'istruzione e la ricerca, costruire l'Europa della riconversione e dei popoli.

di raggiungere più persone spazialmente distanti tra loro. Nello specifico, tutte le forme di messaggeria istantanea si sono configurate come importanti vettori delle mobilitazioni e di una veloce diffusione delle idee e del dissenso, basti pensare allo *strike on line* durante i *lockdown* della pandemia¹⁵, «ognuno ha pubblicato una foto con un cartello o uno striscione che sintetizzava le criticità ambientali, usando l’hashtag #climatestrikeonline e taggando il gruppo locale di riferimento» (#11 Attivista Nazionale, M).

Dai risultati emerge, altresì, che il cambiamento climatico è percepito dai FFF come una crisi sistemica, che riguarda tutti, invade ogni ambito della vita umana e attiva negli attivisti una lettura politica intersezionale del problema, a partire dalla contestazione comune della logica di sfruttamento, sia esso esercitato sulle risorse naturali o sugli esseri umani e che, dunque, prende in considerazione diverse lotte, ad esempio quella del razzismo o quella transfemminista, che sono intimamente connesse alla lotta per il clima¹⁶,

mi sono avvicinata all’attivismo per la questione transfemminista, poi però scoperta la crisi climatica e anche tutte le conseguenze sociali della stessa, ho sentito che era un mio dovere fare qualcosa non solo nei confronti della natura e quindi per l’inquinamento, per l’estinzione delle specie, ma anche per una questione prettamente più umana» (#21 Attivista Locale, F).

I risultati evidenziano, pertanto, che la dimensione identitaria dei FFF si costruisce attorno agli ideali della sostenibilità e in particolare al concetto di *climate justice*, che costituisce uno dei temi centrali delle proteste del movimento. Tale termine è utilizzato per indicare che il riscaldamento globale costituisce una questione etica e politica e non puramente di natura ambientale o climatica, collegando, quindi, gli effetti dei cambiamenti climatici ai concetti di giustizia, in particolare di giustizia ambientale e di giustizia sociale, esaminando questioni quali l’uguaglianza, i diritti umani, i diritti collettivi e le responsabilità storiche per il cambiamento climatico¹⁷. Tutto questo è riassunto dai FFF con il termine MAPA (*Most Affected People and Areas*), coniato per identificare tutte quelle popolazioni e aree geografiche maggiormente colpite dalla crisi climatica, che al contempo, sono le stesse che hanno contribuito in misura minore a crearla, «la crisi climatica non è solo ambientale, ma per forza di cose include anche la giustizia sociale, stiamo dando una grossa importanza proprio ai temi della giustizia, i temi dei diritti, alle differenze rispetto a chi viene colpito maggiormente, parliamo di giustizia climatica, ambientale, sociale e tutto ciò che è collegato [...] il nostro motto, più che altro è cambiare il sistema» (#10 Attivista Nazionale, M).

¹⁵ V. COLOGNA, G. HOOGENDOORN, C. BRICK, *To strike or not to strike? an investigation of the determinants of strike participation at the Fridays for Future climate strikes in Switzerland*, «PloS one», 16, 10, 2021, pp. 2-17.

¹⁶ F. BELOTTI, A. BUSSOLETTI, *Rappresentazioni sociali del cambiamento climatico*, in F. Belotti, A. Bussolletti (a cura di), *FridaysForFuture. Rappresentazioni sociali del cambiamento climatico e pratiche d’uso dei social media*, Milano, FrancoAngeli, 2022, pp. 39-71.

¹⁷ G. LATINI, M. BAGLIANI, T. ORUSA (a cura di), *Nuovo lessico e nuvole. Le parole del cambiamento climatico*, Torino, Università degli Studi di Torino, 2021.

Traspare, dunque, in maniera incisiva dalle risposte di tutti gli intervistati quanto essi considerino la stabilità climatica come un bene collettivo non esclusivo, la cui integrità va protetta al fine di evitare conseguenze negative alle parti più deboli dell'umanità e alle generazioni a venire,

puntiamo ad una transizione giusta che ponga in rilievo anche la questione della storicità delle emissioni, quindi chi effettivamente ha emesso di più [...] storicamente gli Stati Uniti, ma anche noi del vecchio continente dell'Europa siamo quelli che hanno giovato di più dalla rivoluzione industriale e che al momento non stanno subendo gli impatti dell'industrialismo, mentre l'Africa, il Sud est asiatico, aree storicamente meno inquinanti dal punto di vista delle emissioni, stanno subendo maggiormente [...] da qui c'è una necessità di farsi carico di determinate istanze (#9 Attivista Nazionale, M).

3. Conclusioni

Negli ultimi anni, la storia di Greta Thunberg e dei FFF rappresenta una delle mobilitazioni per l'ambiente e per il clima che ha goduto di una notevole risonanza, tale da stimolare un'attenzione mediatica e politica senza precedenti attorno all'emergenza climatica.

A partire da questa indagine di sfondo e dalla conseguente analisi dei primi dati narrativi, è possibile trarre alcune considerazioni conclusive in merito al ruolo degli attivisti nel farsi portavoce dell'esigenza di assumersi la responsabilità individuale e collettiva della cura dei beni comuni, di lavorare insieme per la giustizia e i diritti umani, la promozione della democrazia, di fare esperienza di partecipazione democratica e di cittadinanza attiva nella società¹⁸.

Gli attivisti, con le loro azioni di mobilitazione e di sostenibilità ambientale, difatti, costituiscono una pratica di cittadinanza attiva, il cui fine è di generare un cambiamento, «iniettando nuove voci (e nuovi topics) nel discorso pubblico»¹⁹.

Come messo in rilievo dal quadro teorico-concettuale e dai primi risultati della ricerca empirica qui presentata, sembra che gli ideali della sostenibilità e della *climate justice*, stiano alla base della dimensione identitaria dei FFF. Le nuove generazioni attuano pratiche di politica dal basso, considerando il cambiamento climatico come un problema di giustizia sociale che inevitabilmente mette in rete altre lotte²⁰, a partire dalla tutela dei diritti umani, e in particolare di quelle popolazioni che subiscono maggiormente gli effetti del cambiamento climatico pur non essendone i

¹⁸ S. ROTONDI, Educare alla *cittadinanza. Strumenti e policy in Italia*, in S. Leone, L. Caramiello (a cura di), *Cittadinanza creativa Giovani. Partecipazione, innovazione, educazione*, Milano, FrancoAngeli, 2021, pp. 162-180.

¹⁹ G. YANG, *Narrative agency in hashtag activism: The case of #BlackLivesMatter*, «Media and communication», 4, 4, 2016, p.13; M. P. GOSWAMI, *Social Media and Hashtag Activism*, «Liberty Dignity and Change in Journalism», New Delhi, Kanishka Publisher, 2018, pp. 252-262.

²⁰ A. MATTONI, *Practicing Media-Mediating Practice. A Media-in-Practices Approach to Investigate the Nexus Between Digital Media and Activists' Daily Political Engagement*, «International Journal of Communication», 14, 18, 2020, pp. 2828-2845.

diretti responsabili. Come sottolinea la giornalista e attivista Marica Di Pierri, in occasione del TEDxBologna tenutosi il 30 giugno 2022:

Battersi per la giustizia climatica non è una lotta soltanto ecologista: vuol dire battersi per la giustizia sociale, per l'uguaglianza di genere, per la democrazia. Vuol dire contestare un modello socio-economico che produce disuguaglianze e devastazione ambientale; significa lottare per scelte destinate a cambiare il modo con cui guardiamo a noi stessi su questo pianeta, non più come padroni di un tutto ma come parte del tutto. Perché è il sistema che deve cambiare, non il clima

I risultati raccolti, seppur offrono un quadro parziale di quanto fin ora argomentato, sembrano lasciare presupporre che le nuove generazioni, ispirati da principi di libertà e giustizia, con la loro protesta pacifica e apartitica, possano contribuire a promuovere lo sviluppo di una visione democratica e sostenibile della società.

Gli attivisti attuano, infatti, una forma di cittadinanza attiva, grazie anche ai *social media*, attraverso cui condividono informazioni, opinioni, provocano le istituzioni, agitano folle, chiamano all'azione di piazza indirizzandola verso obiettivi civici²¹.

Limitandoci alla restituzione delle opinioni degli intervistati, dunque, non possiamo non constatare la presenza di attivisti appassionati e interessati alla questione ambientale, che attraverso le loro azioni di dissenso, promuovono una transizione ecologica verso comunità più inclusive e democratiche. Nonostante le restrizioni imposte dalla pandemia da COVID-19, i giovani di FFF non hanno mai perso la voglia di farsi sentire, rafforzando la necessità di dar spazio alle loro richieste e reinventando nuove strategie di mobilitazione, mantenendo le logiche che generalmente caratterizzano cortei e presidi svolti nelle piazze, come quando in occasione di un evento pubblico *on line*, in tante città i giovani hanno trovato il modo di protestare senza dover uscire di casa, lasciando nelle piazze delle scarpe che rappresentavano tutti coloro che al fine di evitare assembramenti non potevano essere presenti.

È chiaro che trattandosi di un quadro parziale, frutto di un lavoro di ricerca ancora *work in progress*, è prematuro e difficile ipotizzare cosa accadrà in futuro e se i risultati emersi dalla trattazione possano considerarsi rappresentativi, per cui i dati raccolti non hanno la pretesa di dare risposte definitive alla tematica in questione, quanto di offrire linee di discussione e spunti di riflessione per le sue prospettive future, in seguito anche ad ulteriori approfondimenti, utili ad ottenere una maggiore comprensione di quanto argomentato in questa sede.

²¹ J. MARQUARDT, *Fridays for Future's disruptive potential: an inconvenient youth between moderate and radical ideas*, «Frontiers in Communication», 5, 2020, pp. 1-18.

CAPITOLO IX

COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO, INNOVAZIONE, PROCESSI DEMOCRATICI

DAVIDE NICOLosi*

*Attivismo prosociale: atti rivendicativi
volti alla realizzazione dei principi democratici*

1. Le politiche migratorie europee: introduzione

Negli ultimi tempi, l'Unione Europea si presenta fortemente decentralizzata, a causa della massiccia introduzione di soggetti migranti, portatori di nuove culture e stili di vita¹.

Le politiche migratorie europee sembrano dimostrare un approccio di tipo "liberale" relativamente alla circolazione dei cittadini appartenenti agli Stati dell'UE; in realtà, esse utilizzerebbero un approccio piuttosto restrittivo quando si tratta di integrare i cittadini di Paesi Terzi². Esempi di tali restrizioni sono esemplificati nell'ambito della crisi dell'accoglienza migratoria avvenuta durante l'anno 2015, poiché in tale periodo, definito come *the long summer of migration*³, l'arrivo ingente degli stranieri sembra aver provocato una forte instabilità di tipo politico, economico e sociale all'interno degli Stati dell'UE; al fine di limitare i movimenti migratori, buona parte dei paesi europei ha costruito recinzioni lungo i confini, alimentando, di conseguenza, numerosi conflitti tra i soggetti stranieri e le autorità politiche. Pertanto, la crisi migratoria, che ha colpito l'Europa nel 2015, rappresenta una delle sfide più difficili affrontate dalle istituzioni dell'UE: difatti, le politiche dei vari paesi europei sono intervenute sulle questioni dei migranti in modo differente, evitando di adottare, invece, una strategia condivisa⁴.

L'assenza di una strategia comune sembra aver condotto, nel corso del tempo, a un disequilibrio tra la legislazione europea e il rispetto dei diritti umani relativamente all'accoglienza e all'integrazione sociale degli stranieri⁵. Dimostrazione di quanto appena affermato è il "nuovo Patto sulla migrazione e sul sistema di asilo politico", definito come *the Pact*, il quale ha dato avvio a una serie di proposte legislative volte alla riforma del cosiddetto *Common European Asylum System (CEAS)*: la suddetta riforma consentirebbe, apparentemente, una ripartizione equa tra gli Stati europei

*Università degli Studi di Catania.

¹ A. MBEMBE, 2017. *Critique of Black Reason*. Durham, NC, Duke University Press, 2017, p. 1.

² A. VATTA, *The EU Migration Policy between Europeanization and Re-Nationalization*, in S. Baldin, M. Zago (eds.), *Europe of Migrations: Policies, Legal Issues and Experiences*, Trieste, EUT Edizioni Università di Trieste, 2017, pp. 13-31.

³ B. KASPAŘEK, M. SPEER, *Of Hope, Hungary and the Long Summer of Migration*. Translated by Elena Buck, «Bordermonitoring.eu», September 9. <http://bordermonitoring.eu/ungarn/2015/09/of-hope-en/>.

⁴ M. STIERL, *Reimagining Europe through the Governance of Migration*, «International Political Sociology», 14, 3, 2020, pp. 252-269.

⁵ C. ANGUITA OLMEDO, P. GONZÁLEZ GÓMEZ DEL MIÑO, *The migrant crisis in the Mediterranean: A multidimensional challenge for the European Union*. «RUDN Journal Of Sociology», 19, 4, 2019, pp. 617-629.

delle responsabilità in merito all'accoglienza dei migranti⁶. Gli studiosi Carrera e Geddes⁷ hanno, invece, dimostrato, attraverso le loro ricerche, che la suddetta riforma riproporrebbe le vecchie disposizioni europee del 2015, ovvero: (1) intensificazione delle restrizioni alle frontiere lungo i confini europei; (2) incentivazione dei rimpatri per i soggetti irregolari a livello politico e normativo.

In tal caso, le istituzioni non hanno fatto altro che favorire il fenomeno dell'esclusione e della marginalità sociale degli stranieri, i quali si ritrovano attualmente privati della maggior parte dei diritti di cui invece beneficiano gli autoctoni⁸.

Un contesto sociale che denota tale situazione di disparità sembrerebbe la Sicilia, regione dove negli ultimi anni si sono verificate situazioni critiche, che hanno spinto alcune reti di "associazionismo prosociale" a mobilitarsi in difesa dei migranti: in particolare, si fa riferimento al caso della nave Diciotti, all'interno del quale le autorità politiche hanno proibito agli stranieri di sbarcare presso il porto di Catania⁹, ma anche ai fenomeni di discriminazione razziale e lavorativa attuati nei confronti degli stranieri ospitati all'interno della struttura del CARA di Mineo¹⁰.

2. Reti di attivismo prosociale: frame teorico

Considerando la situazione politica migratoria presente in Europa, in particolare nella regione Sicilia, sembra essersi diffusa la convinzione che gli interventi delle istituzioni non consentano di soddisfare le necessità di coloro i quali si trovano in uno stato di esclusione e marginalità sociale, come i migranti¹¹. Per tale ragione, di recente, le strade e le piazze hanno contribuito all'aggregazione di soggettività, individuali e collettive, attraverso la fiducia e la solidarietà emotiva che i membri esprimono nei confronti degli stranieri socialmente esclusi¹².

Attualmente, infatti, si parla sempre più spesso di "associazionismo prosociale"¹³ a favore dei migranti, le cui funzioni si presentano fortemente eterogenee. A questo proposito, all'interno dei suddetti collettivi reticolari è possibile distinguere: (1) le

⁶ E. KARAGEORGIU, G. NOLL, *What Is Wrong with Solidarity in EU Asylum and Migration Law?*, «Jus Cogens», 4, 2022, pp. 131-154.

⁷ S. CARRERA, A. GEDDES (eds.), *The EU pact on migration and asylum in light of the United Nations global compact on refugees international experiences on containment and mobility and their impacts on trust and rights*, Florence, EUI, 2021.

⁸ A. SORGE, *Anxiety, Ambivalence, and the Violence of Expectations: Migrant Reception and Resettlement in Sicily*, «Anthropological Forum», 31, 3, 2021, pp. 256-274.

⁹ P. ROSSI, *The role of national courts for the international rule of law: insights from the field of migration*, «European journal of legal studies», 12, 1, 2020, pp. 195-230.

¹⁰ A. CASTRONOVO, *Human Mobility Control and Labour Market of Migrants in Sicily the Case Study of the CARA of Mineo*, «Open Journal of Social Sciences», 3, 2015, pp. 174-181.

¹¹ R. BIORCIO, T. VITALE, *Introduzione. L'associazionismo della società civile e la democrazia*, in R. Biorcio, V. Vitale (a cura di), *Italia Civile. associazionismo, partecipazione e politica da Tangentopoli a oggi*, Roma, Donzelli editore, 2016.

¹² W. J. NICHOLLS, J. UITERMARK, *Cities and Social Movements: Immigrant Rights Activism in the US, France, and the Netherlands, 1970–2015*, Oxford, Wiley, 2017, p. 27.

¹³ L. BOCCACIN, *Il quadro concettuale di riferimento della ricerca: le associazioni di promozione sociale e le organizzazioni multilivello*, in G. Rossi e L. Boccacin (a cura di), *L'associazionismo multilivello in Italia. Reti relazionali, capitale sociale e attività prosociali*, Milano, Franco Angeli, 2012.

ONG e le organizzazioni del Terzo Settore, (2) le associazioni umanitarie e politiche, (3) i movimenti sociali, (4) le singole soggettività¹⁴.

La conformazione eterogenea delle reti di associazionismo pro-migrante sembra evidenziare una sfumatura tra i fenomeni del volontariato umanitario e dell'attivismo politico: di recente, infatti, i volontari sembrano organizzarsi in azioni collettive volte a contrastare le decisioni istituzionali, considerate ingiuste; gli attivisti, invece, ricoprirebbero anche il ruolo di attori impegnati nell'elaborazione di progetti di tipo umanitario¹⁵. Tale sfumatura sembra prefigurare forme di *attivismo civico*¹⁶ in chiave *prosociale*, caratterizzate dalla presenza di volontari e attivisti che, organizzandosi in gruppi informali o in reti associative, si situerebbero su posizioni intermedie rispetto ai poli di un approccio umanitario o politico¹⁷.

Nello specifico, esse sembrano esplicitare le proprie caratteristiche attraverso le pratiche di "disobbedienza civile", volte, da una parte, a evidenziare le ingiustizie sociali, spesso presenti in alcuni decreti-legge, i quali si configurano come lesivi dei diritti delle persone ("disobbedienza sociale") o, nello specifico, di quei soggetti socialmente esclusi, quali i migranti ("disobbedienza prosociale")¹⁸. A confermare quanto disquisito sarebbero alcune recenti ricerche, come quelle di: (1) Fadaee¹⁹, il quale ha effettuato degli studi sull'azione di alcuni attivisti in Germania che, oltre a portare avanti iniziative di tipo umanitario, organizzano atti di dissenso contro le istituzioni politiche, ritenute colpevoli di promulgare decreti-legge discriminatori nei confronti dei migranti; (2) Calvário, Desmarais e Azkarraga²⁰ che, invece, rileverebbero iniziative di assistenza umanitaria in Spagna, in particolare nella regione dei Paesi Baschi, al fine di integrare socialmente e politicamente migranti in condizione irregolare.

Le suddette ricerche denoterebbero due differenti tipologie di giustizia: (1) *Justice as non-domination*, che sembra essere perseguita dalle istituzioni politiche, le quali affermano che le attuali leggi migratorie consentirebbero di controllare in modo sistematico il numero di stranieri che arrivano in Europa; invece, (2) *Justice as impartiality* e *justice as mutual recognition* sembrano essere attuate dalle reti di attivismo prosociale, che riconoscerebbero, invece, il diritto di ogni soggetto migrante a essere ascoltato e preso in considerazione, evidenziando, altresì, l'importanza del rispetto dei diritti fondamentali degli individui in generale²¹.

¹⁴ M. AMBROSINI, *Humanitarian Help and Refugees: De-Bordering Solidarity as a Contentious Issue*, «Journal of Immigrant & Refugee Studies», 2022.

¹⁵ M. BARTOLOTTA, *Essere e sentirsi volontari. Come nasce il comportamento prosociale nei giovani*. Roma, Nuova Editrice Universitaria, 2016.

¹⁶ G. MORO, *L'attivismo civico e le pratiche di cittadinanza*, «Convegno SISP – Venezia», 16-18 settembre, 2010.

¹⁷ L. GILIBERTI, *Il ritorno delle frontiere interne in Europa e la solidarietà ai migranti in transito: il caso della Val Roja*, «REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana», 28, 2020, pp. 69-87.

¹⁸ T. SERRA, *Dissenso e democrazia*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2010.

¹⁹ S. FADAEI, *The Long 2015 in Germany: Activists' Pro-Refugee Frames and Media Counter Frames*, «Sociological Research Online», 26, 2020.

²⁰ R. CALVÁRIO, A. A. DESMARAIS, J. AZKARRAGA, *Solidarities from Below in the Making of Emancipatory Rural Politics: Insights from Food Sovereignty Struggles in the Basque Country*, «Sociologia Ruralis», 60, 2020, pp. 857-879.

²¹ S. D'AMATO, S. LUCARELLI, *Talking Migration: Narratives of Migration and Justice Claims in the European Migration System of Governance*, «The International Spectator», 54, 3, 2019, pp. 1-17.

3. Il disegno della ricerca

Il *background* teorico consentirebbe di definire l'oggetto di studio, ovvero l'*attivismo prosociale*, collegando i diversi *cluster* tematici individuati all'interno della *review* letteraria, ovvero:

(1) *l'associazionismo prosociale*, inteso come una rete associativa che sembra evidenziare una tipologia di azione collettiva volta all'attivismo civico;

(2) *l'attivismo civico*, il quale sembra originarsi dalla sovrapposizione dei fenomeni del volontariato umanitario e dell'attivismo politico; tale interconnessione sembrerebbe esplicitarsi nelle modalità di agire di queste reti, ossia attraverso le forme di disobbedienza civile, come quelle esemplificate negli studi citati di Fadaee²², e Calvário, Desmarais e Azkarraga²³;

(3) *la disobbedienza civile*, che, in tempi recenti, sembra essersi trasformata, in quanto si direzionerebbe sia al sostegno dei soggetti in difficoltà, sia alla difesa dei diritti umani in generale. In tal caso, tale forma di agire evidenzerebbe una forma di giustizia, definita come *Justice as impartiality* e *justice as mutual recognition*;

(4) *justice as impartiality* e *justice as mutual recognition* riconoscono il diritto di ogni soggetto migrante a essere rispettato. Tali forme di giustizia si dimostrerebbero opposte a quella applicata dagli Stati europei, i quali reputano necessario l'elaborazione di leggi europee sull'immigrazione in forma rigorosa, al fine di limitare il numero di arrivi dei migranti che potrebbe incidere negativamente sul sistema politico-economico (*Justice as non-domination*)²⁴.

Il percorso teorico delineato attraverso la relazione tra i *cluster* tematici consentirebbe di rilevare diversi interrogativi di ricerca: (1) come si presenta la conformazione delle reti di attivismo prosociale? (2) Le reti di attivismo prosociale evidenziano nel loro agire forme di giustizia, come *Justice as impartiality* e *justice as mutual recognition*? (3) Le suddette reti rilevano interessi esclusivamente politici, oppure decidono di impegnarsi in forme esplicite di dissenso, come *lobbying*, *advocacy* o atti di *disobbedienza prosociale*, al fine di mettere in luce le ingiustizie sociali subite, in particolar modo, dai migranti? (4) *Justice as impartiality* e *justice as mutual recognition* si presentano fortemente opposte alla *Justice as non-domination*, o presentano, invece, dei punti in comune?

La metodologia della ricerca si basa sull'applicazione di un disegno descrittivo²⁵ di tipo triangolare, che ha l'obiettivo principale di acquisire e combinare informazioni provenienti da fonti diverse, in modo da indagare l'attivismo prosociale secondo punti di vista differenti²⁶, in modo da: (1) avere un quadro interpretativo ricco e approfondito inerentemente all'attivismo prosociale; (2) analizzare nello specifico le

²² S. FADAEI, *The Long 2015 in Germany: Activists' Pro-Refugee Frames and Media Counter Frames*, cit.

²³ R. CALVÁRIO, A. A. DESMARAIS, J. AZKARRAGA, *Solidarities from Below in the Making of Emancipatory Rural Politics: Insights from Food Sovereignty Struggles in the Basque Country*, cit.

²⁴ L. LI, *Rainer Forst's View of the Relationship between Legitimacy, Democracy, and Justice*, «Atlantis Press», Proceedings of the 2022 8th International Conference on Humanities and Social Science Research (ICHSSR 2022), 2022, pp. 1523-1526.

²⁵ J. W. CRESWELL, *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*, 4th edition, Thousand Oaks, California, SAGE Publications, 2009.

²⁶ N.K. DENZIN, *The Research Act. A theoretical Introduction to Sociological Methods*, New Brunswick (USA), Aldine Transaction, 2009.

questioni emerse durante le interviste ai membri delle reti; (3) comprendere in profondità le caratteristiche delle reti associative, indagando il rapporto tra i migranti e i membri di questi collettivi, in particolare cercando di capire se i membri attivisti/volontari diano la possibilità agli stranieri di partecipare attivamente alle proteste e in che modo.

A tal proposito, si è deciso di prendere in esame: (1) da una parte i risultati provenienti dalle interviste non direttive agli attivisti e ai volontari che prendono parte ad alcune reti pro-migranti presenti in Sicilia, chiedendo loro di discutere in merito sia alla configurazione organizzativa della rete d'appartenenza, che all'allestimento delle manifestazioni di protesta²⁷; (2) dall'altra parte i dati acquisiti dalle interviste semi-strutturate ai migranti che hanno preso parte o collaborato all'interno di queste reti, grazie ai quali sarà possibile analizzare se e in che modo le realtà associative considerate diano l'opportunità ai suddetti soggetti di avere un ruolo attivo, e se realmente volontari e attivisti ne garantiscano la difesa e la rivendicazione dei diritti²⁸.

In questo contributo, verranno esaminati i risultati derivanti dalle due fasi della ricerca al fine di approfondire le motivazioni e le modalità organizzative alla base di questa forma di azione collettiva, che sembrerebbe direzionarsi verso una tipologia di giustizia diretta non solo alla difesa dei diritti altrui, ma anche a favore del rispetto della dignità umana²⁹.

4. Le manifestazioni di protesta in Sicilia: alcuni highlights dalla ricerca

Negli ultimi anni, la Sicilia è divenuta una delle più importanti *gates of Europe* per

²⁷ In questa prima fase, è stata effettuata una campagna di 40 interviste non direttive (periodo Marzo-Maggio 2021) a portavoce di gruppi associativi e singole soggettività delle reti "Restiamo Umani - Incontriamoci", "Forum Antirazzista di Palermo" e "Sicilia Aperta e Solidale", utilizzando un tipo di campionamento "a scelta ragionata": 15 interviste ai membri della rete catanese "Restiamo Umani - Incontriamoci"; 15 interviste ai membri del "Forum Antirazzista di Palermo"; 10 interviste ai membri della rete regionale "Sicilia Aperta e Solidale".

All'interno della suddetta fase, durante il periodo Settembre-Ottobre 2021, è stato applicato il metodo Delphi, allo scopo di realizzare con i primi 18 partecipanti alle interviste un dialogo interattivo sui temi più importanti emersi dalle interviste, garantendo, al contempo, la *privacy* di ciascun intervistato. Tale confronto si è rivelato, altresì, utile al fine sia di esprimere un giudizio personale, sia di suggerire nuove domande con le quali migliorare il protocollo d'intervista, in modo da indagare e approfondire meglio le forme di attivismo prosociale.

²⁸ Le 18 interviste semi-strutturate ai migranti sono state effettuate durante i periodi: (1) Dicembre 2021 - Febbraio 2022; (2) Giugno 2022 - Settembre 2022. Nella suddetta fase ci si è avvalsi del campionamento "a valanga", fondamentale al fine di acquisire i nominativi dei migranti, tramite i membri delle reti e gli stessi stranieri intervistati. I migranti selezionati tramite questo campionamento sono membri di alcune reti pro-migranti siciliane (o hanno preso parte ad alcune delle loro iniziative), tra cui "MoVI Sicilia", "Rete antirazzista catanese", "Forum antirazzista di Palermo" e la "Rete Restiamo Umani - Incontriamoci".

²⁹ All'interno della suddetta ricerca, si è proceduto all'analisi delle interviste condotte ad attivisti/volontari e ai migranti tramite il programma *Nvivo*, focalizzando l'attenzione su alcune importanti questioni discusse in introduzione e nel *frame* teorico, quali: i tipi di *supporter* che prendono parte alle reti di attivismo prosociale; gli obiettivi e gli scopi delle reti prosociali e delle associazioni a esse legate; la conformazione di queste reti prosociali, nonché la tipologia di azione collettiva; l'operato delle reti rispetto alle questioni politico-sociale dei migranti; le logiche di protesta delle reti.

tutti quei soggetti che provengono da terra straniera³⁰. A tal proposito, è possibile individuare, all'interno della suddetta regione, tre reti, ovvero *Restiamo Umani – Incontriamoci*, il *Forum Antirazzista di Palermo* e *Sicilia Aperta e Solidale*, che sembrano svolgere la precipua funzione di garantire l'inclusione sociale dei migranti.

Dai risultati della prima fase della ricerca, emergerebbe una configurazione estremamente complessa delle reti di *associazionismo prosociale*, poiché al loro interno sono presenti diversi *supporter*, portatori di funzioni e interessi differenti; nonostante ciò, le reti si configurerebbero come intersoggettive, in quanto i *supporter*, nel momento in cui si indirizzerebbero verso l'obiettivo comune di mobilitarsi *per cercare di aiutare gli stranieri a trovare delle soluzioni ai loro problemi* (Rete Antirazzista Catanese – Sicilia Aperta e Solidale), verrebbero meno alle loro funzioni specifiche.

Tale obiettivo si espliciterebbe attraverso l'agire collettivo dei membri delle reti, i quali partecipano sia alle iniziative di sensibilizzazione, sia alle campagne di pressione politica per cercare di *fornire un'accoglienza degna ai migranti, e quindi contrastare anche le leggi contro il loro respingimento* (Mani Tese Sicilia – Restiamo Umani – Incontriamoci). Tale modalità di agire evidenzerebbe una pratica di *attivismo civico* che sembrerebbe derivare dalla sovrapposizione tra le funzioni del volontariato umanitario e dell'attivismo politico, e che si configurerebbe secondo scopi di tipo prosociale.

Queste forme di attivismo tenderebbero a esplicitarsi maggiormente attraverso le logiche della protesta, in particolare tramite le pratiche di *disobbedienza civile*, in chiave prosociale-sociale, le quali si dimostrerebbero finalizzate non soltanto a estendere il godimento dei diritti a tutti quei soggetti socialmente esclusi come i migranti, ma anche a garantire che la società rispetti i principi democratici, denotando una modalità di agire che si direzionerebbe verso le forme di *Justice as impartiality* e *justice as mutual recognition: c'è anche una politica che noi contestiamo [...] noi la contrastiamo per la difesa dei migranti e per i diritti umani* (attivista02 I Girasoli – Sicilia Aperta e Solidale).

La seconda fase di analisi, ossia le interviste ai migranti, sembrerebbe chiarire meglio la relazione tra motivazioni umanitarie e politiche, ovvero se le forme di *Justice as impartiality* e *justice as mutual recognition* mostrino dei punti in comune con la *Justice as non-domination*, perseguita dalle politiche statali. Nonostante la presenza di conflitti interni, dovuti al fatto che non tutti i soggetti migranti credono alla veridicità di questa lotta degli attivisti per i diritti, poiché essi sostengono che le azioni attuate dalle reti mirerebbero *verso interessi puramente politici* (02migrante – Forum Antirazzista di Palermo), tali interessi, in realtà, potrebbero rivelarsi il vero motore che spingerebbe attivisti e volontari ad agire a livello assistenziale o tramite atti di denuncia politica, contrastando *contemporaneamente le istituzioni che tendono, invece, a marginalizzare gli stranieri* (13migrante – Forum Antirazzista di Palermo).

Detto ciò, le reti associative adotterebbero una forma di giustizia che medierebbe tra *Justice as impartiality*, *mutual recognition* e *non-domination*; tuttavia, a differenza delle autorità politiche, esse utilizzerebbero una peculiare tipologia di attivismo

³⁰ F. FRAZZETTA, G. PIAZZA. *The protests of migrants in Sicily: Why are there few and only single-issue?*, «Geopolitics», 27, 4, 2022, pp. 1284-1307.

prosociale, definita come *political altruism*³¹, vale a dire un'azione politica-umanitaria diretta" volta a modificare non solo alcuni aspetti specifici della società, allo scopo di individuare delle soluzioni a determinate problematiche sociali rilevanti, ma per garantire, altresì, il rispetto dei diritti di tutti i cittadini: *i diritti non sono solo dei migranti, ogni persona ha un diritto che deve essere difeso* (Migrante06 – Rete Antirazzista Catanese).

5. Conclusioni

I risultati emersi dall'analisi dei dati avvalorerebbero quanto tracciato all'interno del *frame* teorico, consentendo di rispondere agli interrogativi di ricerca (par. 3), i quali cercano di delineare, innanzitutto, alcune caratteristiche peculiari attinenti alle pratiche di *attivismo prosociale*.

(1) Le reti di attivismo prosociale sono fortemente presenti all'interno della regione Sicilia; esse presentano una struttura di tipo multilivello, all'interno della quale è possibile riscontrare contesti intersoggettivi, composti da diversi *supporter*, fortemente divergenti tra loro, ma che, una volta immessi all'interno del loro gruppo reticolare, agirebbero in modo unitario rispetto alle questioni dei migranti.

(2) Un altro aspetto rilevante che emergerebbe dai risultati della ricerca è la sovrapposizione tra aspetto politico e umanitario: i membri delle reti prenderebbero coscienza della necessità di attivarsi politicamente nel momento in cui essi decidono di unirsi per difendere i diritti dei migranti; allo stesso tempo, i suddetti membri sembrano non agire soltanto per apportare miglioramenti a delle specifiche disfunzioni sociali, ovvero supportare socialmente gli stranieri, ma anche per portare avanti iniziative volte alla creazione di una società rispettosa dei principi democratici. In tal caso, le pratiche di attivismo prosociale evidenziate dalle reti si dimostrerebbero annesse alle forme di *Justice as impartiality* e *Justice mutual recognition*.

(3) La prima fase della ricerca ha rilevato delle problematiche relativamente all'interpretazione delle modalità di agire delle reti associative, vale dire in merito all'indirizzarsi verso questioni meramente politiche o meno. Invece, l'analisi delle interviste effettuate ai migranti tenderebbe a chiarire tali difficoltà, in quanto essa denoterebbe che, seppur gli attivisti/volontari sembrano celare un astio di tipo politico dietro il loro agire, in verità questi utilizzerebbero le pratiche assistenziali e gli atti di denuncia politica al fine di difendere i soggetti migranti, contrastando, allo stesso tempo, tutte quelle istituzioni che aspirerebbero a escludere socialmente gli stranieri.

(4) In tal caso, le forme di *Justice as impartiality* e *mutual recognition* non sembrano discostarsi troppo da quella definita come *non-domination*, poiché tutte e tre denoterebbero scopi politici, con la differenza che quest'ultima si manifesterebbe attraverso decisioni istituzionali volte a garantire l'ordine sociale, mentre le prime due si esplicherebbero tramite una modalità di azione collettiva che interseca l'ambito umanitario e politico, allo scopo di garantire l'uguaglianza dei diritti delle persone in generale.

Nonostante la regione Sicilia si dimostri un ottimo contesto per effettuare uno studio sociologico sulle forme di attivismo prosociale, grazie alla forte presenza di

³¹ L. ZAMPONI, *Practices of solidarity: Direct social action, politicisation and refugee solidarity activism in Italy*, «Mondi Migranti», 3, 2017, pp. 97-117.

problematiche migratorie, è necessario allargare la lente d'analisi verso altri contesti europei, in modo da comprendere meglio se le suddette forme di attivismo mostrino le medesime caratteristiche rilevate in questa regione, oppure se esse tendano, invece, a modificarsi in relazione alle politiche locali.

MARIASERENA CANNISTRACI^{1*}

***Alle origini delle politiche di cooperazione allo sviluppo dell'UE:
il ruolo della CEE negli anni Ottanta e il nesso tra sviluppo e democrazia***

Il ruolo della CEE come donatore internazionale tra gli anni Settanta e gli anni Ottanta.

Gli storici e gli economisti dello sviluppo hanno descritto gli anni Ottanta come la “*lost development decade*”, una decade in cui le strategie per lo sviluppo poste in essere dai vari *donor* internazionali sono state vanificate dall’emergere di fenomeni di carattere economico-finanziario e da scelte politiche in controtendenza rispetto ai decenni precedenti. Lo scoppio delle prime crisi del debito in America Latina spianò la strada al fallimento del modello del *welfare state* e portò *in auge* le teorie economiche neoliberiste. Nel 1979, infatti, al secondo shock petrolifero, con il quale si registrò una forte impennata dei prezzi delle materie prime, seguì la decisione della *Federal Reserve* di aumentare i tassi di sconto, con l’intento di bloccare ogni possibile impennata inflazionistica nei Paesi industrializzati. Questa politica monetaria trovò nella politica neoliberista degli Stati Uniti di Ronald Reagan e della Gran Bretagna di Margaret Thatcher un forte sostegno, ma il contraccolpo venne avvertito nei sistemi finanziari dei Paesi in via di sviluppo (PVS), che registrarono un aumento dei loro tassi di interesse, finendo così per non sostenere più il pagamento dei debiti internazionali che essi avevano contratto per sostenere il loro sviluppo ed inaugurando la fase delle “crisi del debito”. I primi a cadere furono i Paesi dell’America latina, seguiti poi da quelli del continente africano. Sospinti da questi eventi, i *donors* internazionali furono portati a ridefinire le loro politiche di aiuti allo sviluppo e a ridurre drasticamente i flussi. Questa decisione pesò sulla condizione dei PVS, che peggiorò nel corso della prima metà degli anni Ottanta anche a causa di due crisi -una di sovrapproduzione e l’altra di carestia- del mercato alimentare mondiale, registrando così un incremento non indifferente del tasso di povertà². In un questo clima, la cooperazione internazionale subì un drastico ridimensionamento, specie nei flussi di aiuto, e prevalsero le politiche di aggiustamento strutturale proposte dalle Istituzioni finanziarie internazionali, che contribuirono a ridefinire i paradigmi dello sviluppo³.

¹ *Università degli Studi di Messina.

²G. MAGNIFICO, *L’indebitamento estero dei PVS e le Istituzioni finanziarie internazionali*, «Rivista di Studi Politici Internazionali» 50, 1983, 3, pp. 415-428; D. J., SHAW, *World food security: a history since 1945*, New York, Palgrave Macmillan, 2007; J., CLAPP, *World Hunger and the global economy: strong linkages, weak action*, «Journal of International Affairs», 67, 2014, 2, pp. 1-17.

³ La concessione dei prestiti da parte delle IFI era concessa solo se gli stati insolventi avessero rispettato determinate condizioni di aggiustamento strutturale: -la liberalizzazione dei flussi commerciali con i mercati esteri, -l’aumento degli investimenti esteri, -la riduzione della spesa pubblica e del ruolo dello

La Comunità Economica Europea (CEE)⁴ si distinse per aver assunto un atteggiamento diverso, e per certi aspetti opposto alla tendenza generale, perché proprio nel 1980 essa si impegnò nel rinnovo della Convenzione di Lomé con i Paesi Africani, dei Caraibi e del Pacifico (ACP). Siglata per la prima volta nel 1975, essa venne stipulata in un clima internazionale effervescente, dovuto sia all'allargamento comunitario al Regno Unito, Irlanda e Danimarca sia all'impulso positivo che si registrava nel dialogo Nord-Sud e che vedeva i Paesi industrializzati impegnati nel confronto con le istanze di realizzazione del *New International Economic Order* (NIEO), sostenute dai PVS. L'entrata della Gran Bretagna aveva creato molto scompiglio negli ambienti comunitari, in quanto la presenza del *Commonwealth* poneva questioni importanti legate alla tipologia di trattamento da riservare agli Stati che lo componevano. La CEE offrì ai suddetti Paesi, geograficamente localizzati in Africa, Caraibi e Pacifico, la possibilità di associarsi alla CEE sul modello della Convenzione di Yaoundé. La questione fu molto dibattuta e si vennero a formare due fronti tra gli Stati Membri, il primo composto da Francia, Italia e Belgio, fautori di una continuità nell'approccio regionalista che aveva guidato il regime di associazione comunitario, e, il secondo, formato da Gran Bretagna, Paesi Bassi e Germania Federale, propenso ad una politica di aiuti di respiro globale. Il confronto tra i due blocchi si notò maggiormente quando venne discussa la possibilità di mantenere o meno le preferenze doganali, in quanto il primo gruppo di Stati membri era favorevole al loro mantenimento, mentre il secondo le considerava estremamente limitanti per il commercio dei Paesi ACP, i cui flussi dipendevano moltissimo dai rapporti con Stati terzi, quali gli Stati Uniti. Dal loro canto, i paesi ACP continuarono a proporre un sistema di preferenze, posizione che il gruppo dei 77 (G77) aveva mantenuto all'UNCTAD, appoggiati in particolare dal gruppo dei Paesi SAMA (Stati Africani e Malgascio Associati, soggetti entrati nella prima convenzione di Yaoundé) penalizzati dalle contrattazioni nel Tokyo Round del GATT⁵. Considerando che la proposta era stata accettata con buona pace da parte di tutti i Paesi, così come dal Commissario allo sviluppo, Claude Cheysson, si decise di dare vita ad una nuova Convenzione, che fu firmata a Lomé nel 1975. Il sistema creato prevedeva: – la cancellazione dei diritti di dogana per tutte le importazioni di prodotti finiti provenienti dai Paesi ACP e la loro riduzione del 96% per i beni agricoli; – un

stato nell'economia, -l'aumento dei tassi di interesse per correggere l'inflazione e -l'aumento significativo dei flussi delle esportazioni. D. POMPEJANO, *Storia dell'America Latina*, Milano, Bruno Mondadori, 2012, p. 265.

⁴Il Trattato di Roma del 1957 all'articolo 238 prevedeva il principio di associazione. Esso sanciva la possibilità per gli Stati europei di associarsi su base egualitaria con i Paesi e i territori d'oltremare, i PTOM, le ex colonie africane degli Stati Europei. La prima applicazione di questo principio portò alla firma della Convenzione di Yaoundé nel 1963, che venne rinnovata nel 1969 per poi, alla sua scadenza, essere sostituita con la Convenzione di Lomé nel 1975. G., LASCHI, *Storia dell'integrazione europea*, Firenze, Le Monnier Università, 2021, pp. 71-75-107-109.

⁵ Il Tokyo Round, concluso nel 1979, aveva decretato un importante abbassamento delle barriere tariffarie e doganali del mercato commerciale internazionale, erodendo il sistema di vantaggi commerciali e di preferenze reciproche di cui i paesi SAMA godevano nell'ambito dell'associazione alla CEE. J.-M., PALAYRET, *Da Lome I a Cotonou: morte e trasfigurazione della Convenzione Cee/Acp*, in E., Calandri (a cura di), *Il primato sfuggente. L'Europa e l'intervento per lo sviluppo (1957-2007)*, Milano, FrancoAngeli, 2009, p. 37.

generalizzato aumento degli aiuti finanziari e tecnici allo sviluppo; l' -affermazione del principio di non ingerenza negli affari interni circa l'utilizzo di queste risorse; -la creazione di un sistema di preferenze generalizzato per il quale a quasi tutti i prodotti provenienti dai Paesi ACP veniva garantito l'accesso a condizioni preferenziali tariffarie nel mercato europeo; e, infine, -la creazione di un meccanismo di compensazione dei prezzi delle materie prime, lo Stabex⁶.

La teoria sullo sviluppo umano di Mahbub Ul Haq.

L'accoglienza delle istanze formulate nell'UNCTAD valse alla prima Convenzione di Lomé la fama di essere il primo tentativo serio da parte dei Paesi industrializzati di accogliere le richieste di sviluppo che i Paesi del Sud, in quanto il sistema delle preferenze generalizzate era una dei caposaldi del cosiddetto NIEO⁷. La teorizzazione del NIEO si deve sicuramente a tante menti brillanti, ma un apporto significativo è stato dato da Mahbub Ul Haq, economista pakistano. Partendo dai risultati dei suoi piani quinquennali di sviluppo in Pakistan ed estendendo l'analisi ai PVS in generale, Ul-Haq notò che nonostante la mole di aiuti tecnici e finanziari immessi nei circuiti internazionali dai *donors*, i paesi riceventi continuavano a registrare dei tassi di crescita reali deludenti. Per questo si convinse che lo sviluppo dei PVS dovesse fondarsi su altre fondamenta, diverse dalla semplice crescita economica e industriale e dalla concezione del *trickle down*, in modo da riuscire a combattere la povertà. Sulla base di questi presupposti, Ul-Haq sostenne che la ricchezza e il potere economico erano ancora concentrate nelle mani di poche nazioni ricche che, di fatto, controllavano i 2/3 del reddito mondiale; questo significava che esse: -orientavano le regole del commercio internazionale e quelle del sistema monetario internazionale, -decidevano il modello d'investimento dei PVS e di funzionamento dell'assistenza tecnica, e, infine, -controllavano le modalità di crescita dei PVS. Stando a queste condizioni, era evidente che l'ordine economico fosse sbilanciato e che i PVS facessero fatica ad entrare in questi meccanismi di crescita. Il NIEO nasceva, dunque, con l'intento di sovvertire questo ordine e ristabilire l'uguaglianza tra i Paesi industrializzati e i quelli in via di sviluppo. Le riflessioni di Ul-Haq ben presto andarono oltre la semplice definizione del NIEO ed egli arrivò ad elaborare in una vera e propria teoria economica, la cosiddetta "teoria sullo sviluppo umano". Fondata sulla concezione che l'uomo e i suoi bisogni fossero sia il fine che il mezzo dello sviluppo economico, quest'ultimo doveva tendere al miglioramento della vita umana in toto, garantendo una vita libera e dignitosa. Ul-Haq non concepiva la povertà come la semplice mancanza di un reddito sufficiente per soddisfare i bisogni primari; essa era intesa in un senso più ampio come libertà da tutto ciò che impediva all'uomo di vivere una vita soddisfacente. Quindi, alleviare la povertà significava anche lavorare per garantire libertà a vario livello: libertà di associazione, libertà di pensiero e assenza di violenza. Una simile condizione poteva essere garantita solo da istituzioni politiche

⁶Ivi, pp. 35-52; T. W., PARFITT, *The Lomé Convention and the New International Order*, "Review of African Political Economy", 22, 1981, pp.85-95; C., COSGROVE, *Has The Lomé Convention Failed ACP Trade?*, «Journal of International Affairs», 48, 1994, 1, pp. 223-249.

⁷P.P., STREETEN, *The New International Economic Order*, «International Review of Education», 28, 1982, 4, pp. 407-430.

democratiche che implementassero la realizzazione di quattro principi fondamentali: libertà di espressione, libertà di associazione, stato di diritto e tolleranza. Due erano gli strumenti individuati per garantire tali condizioni: l'istruzione e la salute. Su questi temi, le teorizzazioni di Ul-Haq giovarono degli studi di Amartya Sen, economista indiano, che ponevano enfasi sull'importanza di garantire il diritto alla salute e il diritto al cibo, in questo ultimo caso puntando anche sul *food aid* e nella prospettiva di realizzare un sistema di *food security*. Studiando i casi di carestia alimentare che avevano segnato molti PVS, alcuni dei quali erano convenzionalmente considerati anche grandi produttori, Sen sostenne che la disponibilità delle risorse alimentari non implicava necessariamente che tutti coloro che ne avessero bisogno riuscissero ad usufruirne. Per garantire l'accesso al cibo era, dunque, necessario realizzare le corrette condizioni politiche e socio-economiche, definite capacità effettive, implementando sia le libertà negative che quelle positive e, quindi, intrecciando il concetto di sviluppo economico con quello di democrazia e con i criteri di giustizia sociale, uguaglianza e libertà, in modo tale da fornire tutti gli strumenti per vivere una vita libera e piena⁸.

Il legame fra la dimensione economica e quella politica che emerge dalla teoria sullo sviluppo umano costituì un passaggio cruciale verso una nuova definizione del concetto di sviluppo e delle relative strategie per realizzarlo. Negli stessi anni in cui Ul-Haq e Sen teorizzavano tale legame, la CEE iniziava a consolidare la sua politica di cooperazione allo sviluppo della CEE, considerando il nesso tra sviluppo e democrazia nella definizione dei suoi rapporti con i paesi del Sud del mondo.

Da Lomé II (1980) a Lomé III (1985)

La Convenzione di Lomé venne rinnovata nel 1980 ed i suoi aggiustamenti risentirono sia del clima economico ostile internazionale che dell'allargamento alla Grecia nel 1981. Nei Paesi sviluppati tornarono in *auge* le politiche neoliberiste e la Gran Bretagna, tra tutti gli Stati membri, si fece portavoce di questo orientamento chiedendo che gli aiuti venissero distribuiti secondo criteri più razionali e funzionali. Di contro molti Paesi ACP, specialmente africani, si trovarono a dover fronteggiare una forte crisi del debito, che comportò la riduzione quasi immediata degli aiuti privati internazionali e la necessità di dover intervenire sia con aiuti pubblici sia con interventi di tipo strutturale. Infine, il quasi contemporaneo ingresso della Grecia nella CEE creò una spaccatura tra i Paesi Membri, che vide contrapposti, da una parte, l'Italia, la Grecia e la Francia, favorevoli ad una politica commerciale che mantenesse le clausole di tutela e all'ampliamento dei fondi del Fondo Europeo di Sviluppo (FES), dall'altra, la Danimarca, il Regno Unito, i Paesi Bassi e la Germania Federale, orientati ad una politica contraria⁹. Nonostante ciò, in Lomé II era ancora

⁸ S. J., BURKI, *Economic Growth, Poverty Alleviation and Human Dignity*, in K., Haq, R., Ponzio, *Pioneering the Human Development Revolution: An Intellectual Biography of Mahbub Ul Haq*, New Delhi, Oxford University Press, 2008, pp. 41-62; K., HAQ, R., JOLLY, *Global Development, Poverty Alleviation and North-South Relations*, in K., Haq, R., Ponzio, *Pioneering the Human Development Revolution: An Intellectual Biography of Mahbub Ul Haq*, New Delhi, Oxford University Press, 2008, pp. 63-87.

⁹ V., DIMIER, *Constructing Conditionality: The Bureaucratization of EC Development Aid*, "European Foreign Affairs Review" 2, 2006, pp. 263-280; J-M., Palayret, *Da Lomé I a Cotonou: morte e trasfigurazione della Convenzione Ceel/Acp*, cit. pp. 40-44.

presente quell'afflato solidaristico verso la condizione di estremo sottosviluppo degli ACP e ciò si può vedere dal fatto che si prese in considerazione il peggioramento delle condizioni di vita delle popolazioni e si iniziò in maniera più strutturata ad investire sulla cooperazione agricola e rurale. A questo tema era dedicato il titolo VI della Convenzione di Lomé II e il sistema creato prevedeva la nascita di un Centro tecnico per la cooperazione agricola e rurale e il finanziamento da parte del Fondo Europeo di Sviluppo di progetti miranti ad incrementare le produzioni agricole degli ACP; inoltre, la Convenzione sanciva la possibilità di incrementare la cooperazione regionale e interregionale attraverso progetti tra gli stessi ACP o anche Paesi non appartenenti al gruppo in questione, anche se la CEE si riservava comunque la decisione finale sulla loro valutazione e fattibilità. Due furono gli aspetti di assoluta novità: l'introduzione delle "strategie alimentari"¹⁰, argomento del paragrafo successivo, e la creazione di un sistema di stabilizzazione dei prezzi delle materie minerarie, il Sysmin.

Lomé II venne rinnovata nel 1985, inaugurando così il corso della Convenzione di Lomé III. Il clima in cui avvennero le negoziazioni era sicuramente più aspro di quello di inizio decennio perché, da un lato, la carestia nel Sahel aveva di fatto peggiorato la condizione in cui versavano le popolazioni dei Paesi africani e, dall'altro lato, la CEE era stata tacciata di aver sottovalutato lo stato in cui versavano questi Paesi, di aver ritardato a mettere in atto le misure di aiuto previste dal precedente ciclo e di aver prestato poca attenzione a come venissero effettivamente utilizzati i fondi e i finanziamenti. Infine, anche tra gli stessi Stati membri non si respirava un buon clima, in quanto specialmente la Gran Bretagna continuava a portare avanti il suo approccio neoliberista all'interno delle politiche comunitarie. In questo clima incandescente Edgar Pisani, commissario allo sviluppo, accolse in parte le critiche dei paesi nordeuropei. Egli sostenne che se si voleva che i Paesi ACP si riprendessero dalla loro condizione di depressione economica, bisognava, *in primis*, razionalizzare le risorse e variare in maniera settoriale gli obiettivi di sviluppo. Venne rimarcata l'importanza di altri principi, già sanciti dalla prima convenzione di Lomé, quali la parità tra gli associati, il rispetto della sovranità e il diritto di ciascuno Stato a scegliere la migliore via per il proprio sviluppo. Fortemente voluta dagli stati membri, al testo della convenzione venne aggiunta una dichiarazione congiunta in cui si ammetteva l'importanza assoluta dei diritti umani, in modo che tutti gli individui potessero realizzare pienamente le loro aspirazioni di vita. Questo supplemento non è da considerare secondario, in quanto dal naturale riconoscimento di tali diritti derivava l'impegno da parte delle parti contraenti di eliminare tutti gli ostacoli materiali che impedissero il godimento di una vita piena e libera. Analizzando insieme gli scopi della convenzione e della dichiarazione risultava lapalissiano che l'obiettivo ultimo da realizzare fosse quello di migliorare le condizioni di vita delle popolazioni dei paesi ACP e, essendo delle società per lo più improntata su un'economia di sussistenza, risultava ancora più lampante il fatto che la CEE si dovesse impegnare nell'incentivare lo sviluppo del settore primario per renderlo stabile e ridare dignità

¹⁰ F., BONOLI, *LA TERZA CONVENZIONE DI LOMÉ. CARATTERISTICHE E SETTORI DI APPLICAZIONE*, «Rivista trimestrale di studi e documentazione dell'Istituto italiano per l'Africa e l'Oriente», 41, 1986, 1, pp. 48-72.

umana alla figura dell'agricoltore. Questo scopo poteva essere raggiunto solamente prendendo atto delle "condizioni in loco", in modo tale da fornire anche l'assistenza tecnica più adeguata. Dall'indagine sul campo, infatti, si riuscirono a comprendere meglio gli effetti di fenomeni di grande impatto quali l'estrema siccità e il processo di continua desertificazione che affliggeva molti Paesi africani e che impediva agli agricoltori di provvedere al raccolto. Chiaramente investire nella crescita del settore primario non fu l'unica azione che venne intrapresa. Partendo dalla considerazione che un reale miglioramento poteva essere ottenuto anche attraverso altri strumenti che permettessero comunque di migliorare la qualità della vita dei civili, la convenzione di Lomé III prevede maggiori investimenti nell'ambito della cooperazione culturale, promuovendo settori che in precedenza avevano avuto scarsa rilevanza, quali l'istruzione, la formazione tecnica e lo studio scientifico. Infine, cosciente del fatto che la CEE avrebbe dovuto compiere un importante sforzo finanziario, Pisani si impose affinché gli ACP si impegnassero a gestire meglio le risorse affidategli senza sprechi¹¹, iniziando ad erodere di fatto quel principio di neutralità politica che era stato uno dei successi per i PVS raggiunti con Lomé e che adesso la CEE.

Le strategie alimentari e il caso del "Kenya"

Le strategie alimentari costituiscono una delle grandi novità di Lomé II. Ideate con l'obiettivo di definire delle strategie di sviluppo rurale specifiche per ogni Paese, a seconda delle esigenze alimentari della popolazione e di politica commerciale e di bilancia dei pagamenti dello Stato in questione, esse furono uno degli argomenti principali del gruppo di lavoro "Fame nel mondo", composto sia da rappresentanti del Parlamento e della Commissione europea sia da quelli dei Paesi ACP, istituito il 24 settembre 1980 con una dichiarazione del Comitato Paritetico CEE-ACP. In un generico scambio di vedute sul problema su questo tema avvenuto nella prima seduta del 20-21 gennaio 1981, il rappresentante della Commissione, Jean Durieux, rimarcando la natura commerciale e finanziaria del problema, definì le strategie alimentari come lo strumento più utile per avere una conoscenza approfondita sui problemi che affliggevano lo sviluppo rurale degli ACP. In allegato al verbale della riunione venne aggiunta una comunicazione sulla "fame nel mondo" da parte dei G77, dalla quale si evinceva la posizione di questo gruppo sulle strategie alimentari, riconosciute ampiamente come un mezzo valido per combattere il fenomeno della fame nel mondo e strutturate in tre fasi: -l'individuazione degli obiettivi e dei mezzi tra paesi riceventi e i paesi donatori, -l'applicazione della strategia concordata e -l'esame periodico dei risultati da analizzare secondo le esigenze nazionali¹². L'argomento venne ripreso nella seconda seduta del gruppo in cui il rappresentante del Congo, l'onorevole Douniam Ossebi, presentò un documento riguardante la fame nel mondo e la situazione in Africa centrale, inserendo le strategie alimentari e lo studio approfondito dei suoli nelle azioni a breve termine che la CEE avrebbe dovuto

¹¹ Ivi, pp. 49-51-69-71.

¹² Historical Archives of the European Union, EU Institutions, The European Parliament, ACP – Organes parlementaires pour la coopération au développement, ACP.F – Période régie par la 2ème convention entre la CEE e les pays ACP de Lomé, signée le 31 octobre 1979 et entrée en vigueur le 1er mars 1980, ACP. F-11 Réunions du Groupe de travail Fain dans le Monde, ACP-655 Réunion des 20 et 21 janvier 1981, Bruxelles – Préparation et déroulement.

finanziare insieme ai PVS, per incentivarne lo sviluppo agricolo e rurale¹³. Nella riunione del 7 giugno del 1982, il rappresentante della Commissione, il direttore Francois- Jacques Van Hoek, mise al corrente il gruppo di lavoro sulle azioni intraprese dalla Commissione in merito alla fame nel mondo, tra cui l'avvio di studi Stato per Stato per selezionare un primo gruppo di Paesi per l'assistenza nella definizione delle strategie alimentari¹⁴. È dai documenti allegati al verbale della riunione del 23 febbraio che si comprende che i Paesi selezionati furono quattro: Mali, Kenya, Zambia e Ruanda. In Kenya si decise di appoggiare una riforma di liberalizzazione dei mercati e dei flussi commerciali¹⁵, promuovendo l'azione della Banca Mondiale che allora era impegnata nel definire un piano per lo sviluppo del Kenya fondato sull'intensificazione dell'uso della terra nelle colture e nell'allevamento, con sforzi diretti alle famiglie più povere, sulla redistribuzione della terra verso unità a maggiore intensità di lavoro e sull'utilizzo di terreni sottoutilizzati o non utilizzati. Lo sviluppo del Kenya era stato oggetto di studio da parte di Mahbub Ul Haq quando dovette pubblicare il primo report sulla condizione dello sviluppo umano. L'analisi si basò su due valori: la crescita economica (CE) e lo sviluppo umano (SU) e sulla constatazione che tra di essi sussisteva una relazione binaria non proporzionata, in quanto se l'aumentare della CE influenzava positivamente lo SU, tale aumento si rispecchia nei miglioramenti dello sviluppo di un Paese e poteva essere letto come un input critico per la CE. In base a questa analisi, il Kenya per tutti gli anni Ottanta è stato inserito nella categoria "SU-lopsided", crescita bassa ma miglioramento del grado di sviluppo umano e delle condizioni di vita della popolazione¹⁶.

¹³ Historical Archives of the European Union, EU Institutions, The European Parliament, ACP – Organes parlementaires pour la coopération au développement, ACP.F – Période régie par la 2^{ème} convention entre la CEE e les pays ACP de Lomé, signée le 31 octobre 1979 et entrée en vigueur le 1^{er} mars 1980, ACP. F-11 Réunions du Groupe de travail Fain dans le Monde, ACP-658 – Réunion du 25 février 1981, Freetown (Sierra Leone) – Préparation et déroulement.

¹⁴ Historical Archives of the European Union, EU Institutions, The European Parliament, ACP – Organes parlementaires pour la coopération au développement, ACP.F – Période régie par la 2^{ème} convention entre la CEE e les pays ACP de Lomé, signée le 31 octobre 1979 et entrée en vigueur le 1^{er} mars 1980, ACP. F-11 Réunions du Groupe de travail Fain dans le Monde, ACP-669 Réunion du 7 juin 1982, Bruxelles – Préparation et déroulement.

¹⁵ Historical Archives of the European Union, EU Institutions, The European Parliament, ACP – Organes parlementaires pour la coopération au développement, ACP.F – Période régie par la 2^{ème} convention entre la CEE e les pays ACP de Lomé, signée le 31 octobre 1979 et entrée en vigueur le 1^{er} mars 1980, ACP. F-11 Réunions du Groupe de travail Fain dans le Monde, ACP-674 Réunion du 23 février 1983, Kingston (Jamaïque) – Préparation et déroulement.

¹⁶Dal loro reciproco influenzarsi nate quattro categorie: -virtuoso, per quei Paesi con un alto SU che promuove la CE, -vizioso, in cui è un basso SU che frena la CE, -CE-lopsided, per gli Stati dove la CE è alta ma SU è basso; -SU-lopsided, in cui CE è basso ma SU è alto. M., HARWITZ, *On Improving the Lot of the Poorest: Economic Plans in Kenya*, "African Studies Review", 21, 1978, 3, pp. 65-73; G., RANIS, F., STEWAT, Y., DONG, *Successfull transition towards a virtuous cycle of human development and economic growth, Country Studie*, in K., Haq, R., Ponzio, *Pioneering the Human Development Revolution: An Intellectual Biography of Mahbub Ul Haq*, New Delhi, Oxford University Press, 2008, pp. 172-222.

Lomé IV (1989): il fallimento dello spirito di Lomé e le nuove clausole di condizionalità

Le trattative per il rinnovo di Lomé III iniziarono nel 1988 e portarono alla conclusione di Lomé IV nel 1989. Il quadro comunitario e quello internazionale erano fortemente cambiati a causa dell'entrata nella Comunità della Spagna e del Portogallo e, successivamente, per via della fine della guerra fredda. Il loro legame storico con i paesi dell' America latina e in parte con il Maghreb e alcuni Stati del Sud-Est asiatico, Madrid e Lisbona non manifestarono un grande interesse per la questione dello sviluppo dei paesi ACP, specie del continente africano. In aggiunta, sempre sulla scia delle politiche fiscali di aggiustamento del debito sponsorizzate dalle Istituzioni Finanziarie Internazionali, all'interno della Commissione Europea si fece sempre più forte quell'orientamento che chiedeva di adeguarsi a questi approcci. Il cambio di orientamento fu specialmente visibile da quando Felipe Gonzalez divenne il Presidente di turno della Comunità. Egli chiamò alla guida della DGI e della DG VIII rispettivamente Abel Matutes e Manuel Marin, che da allora iniziarono a lavorare per ridefinire la politica di aiuti europea. Manuel Marin durante le negoziazioni per Lomé IV si impose affinché venissero adottati dei criteri più precisi e specifici per l'allocatione delle risorse che guardassero a determinate caratteristiche dei Paesi riceventi, quali il grado di democratizzazione degli Stati, l'orientamento della loro bilancia dei pagamenti e il miglioramento del principio di trasparenza ed efficienza nella gestione degli aiuti. La contemporanea caduta del muro di Berlino e della fine della guerra fredda aprirono nuovi scenari internazionali poiché, da un lato, ci si iniziò a preoccupare maggiormente del futuro dei Paesi dell'Europa dell'Est e, dall'altro, il continente africano perse quell'importanza di scacchiere che fino a quel momento aveva rivestito nel confronto tra le due superpotenze. Il cambio di rotta fu visibile anche nell'atteggiamento del Parlamento Europeo, che appoggiò l'orientamento della guida di Marin, ma creò una spaccatura identitaria nella stessa DG VIII perché si iniziò a pensare al rapporto con i Paesi ACP in maniera sfiduciata¹⁷.

Se si considera che solamente con Lomé IV la CEE ruppe chiaramente con le sue precedenti linee di politica di cooperazione allo sviluppo, iniziando ad interessarsi al modo in cui gli aiuti venivano gestiti dai riceventi e a quale fosse il quadro politico ed economico migliore che favorisse il loro sviluppo degli ACP, diventa arduo sostenere che ci fosse un legame fra l'approccio adottato dalla CEE negli anni Ottanta e le conclusioni a cui la teoria sullo sviluppo umano era appena arrivata. Ciò che si può certamente sostenere è che sia con Lomé II che con Lomé III la Commissione Europea ha intensificato la sua azione tesa allo sviluppo dei PVS, sostenendo ed implementando programmi ed azioni più strutturate che legavano gli aiuti alla promozione della democrazia e che lasciavano una responsabilità ampia ai paesi riceventi nel realizzare i bisogni primari delle popolazioni, in modo tale da permettere loro di condurre la battaglia per lo sradicamento della povertà.

¹⁷ V., DIMIER, *Constructing Conditionality: The Bureaucratization of EC Development Aid*, «European Foreign Affairs Review», cit., pp 275-278; J-M., PALAYRET, *Da Lomé I a Cotonou: morte e trasfigurazione della Convenzione Ceel/Acp*, cit., pp., 44-45.

ASIA MARCANTONI*

**Quale futuro per la “questione” democratica in Cina?
Origini, sviluppo e prospettive**

1. Quale democrazia per la Cina?

Questo paper si propone di riflettere sull’idea di democrazia in Cina (民主 *Mínzhǔ*), ricostruendo dapprima le tappe della sua secolare tradizione e andando poi ad analizzare la sua peculiare evoluzione. Un’operazione necessaria che permette anzitutto di contestualizzare i numerosi dibattiti sulla democrazia nella Cina di oggi, e soprattutto di comprendere i punti più salienti dello scontro ideologico in corso sulla questione democratica, che vede da un lato il modello democratico liberale occidentale e dall’altro la Cina con la sua cosiddetta “democrazia popolare completa”. Molte ricerche sono state condotte sul processo di democratizzazione cinese a partire dal rapporto tra sviluppo e democrazia¹, c’è chi ha ritenuto che la Repubblica popolare cinese (Rpc) potesse far parte della cosiddetta terza ondata di democratizzazione² e chi ne ha previsto il completamento negli anni 15 del nuovo Millennio³. Altri studi hanno sottolineato che lo sviluppo economico non fosse sufficiente e che ad influenzare i processi di democratizzazione sarebbero stati anche altri fattori come la mobilitazione sociale⁴, l’esistenza di una società civile⁵ o l’esistenza di una classe media⁶. Altri ancora studiano la compatibilità dei fondamenti culturali confuciani cinesi con la democrazia liberale occidentale⁷ o le incompatibilità con essa dovute alle peculiari vicende storiche della Cina, come la Rivoluzione culturale⁸. Inoltre, diversi intellettuali cinesi studiano le criticità del sistema democratico occidentale esaminando la crisi dei partiti politici e l’ascesa del populismo, opponendogli

*Università degli Studi di Urbino.

¹ Cfr. S.M. LIPSET, *Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy*, «*The American Political Science Review*» VIII,1,1959, pp. 69-105. R. DAHL, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971.

² S. HUNTINGTON, *The Third Wave. Democratization in the Late 20th Century*, Norman- London, University of Oklahoma Press, 1991.

³ H. ROWEN, *The Short March: China’s Road to Democracy*, «*National Interest*», 45, 1996, pp. 61-70.

⁴ C. J. JENKINS, *Resource mobilization theory and the study of social movements*, «*Annual Review of Sociology*», IX, 1983, pp. 527-553.

⁵ G. WHITE, J. A. HOWELL, SHANG XIAOYAN, *In Search of Civil Society: Market Re-form and Social Change in Contemporary China*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

⁶ CHENG LI, (a cura di), *China’s Emerging Middle Class*, Washington, Brookings, 2010.

⁷ M. GOLDMAN, *Political rights in post-Mao China, key issues in Asian studies*. Michigan, Association for Asian studies, 2007.

⁸ MITTER RANA, *The Chaos Still hunting China*, «*Prospect*», 16, Maggio, 2016, <https://www.prospectmagazine.co.uk/magazine/chaos-haunting-china-cultural-revolution> [consultato il 27 marzo 2023].

l'efficienza del modello cinese⁹. Altri studiosi, come Wang Hui, pur nella diversità dei contesti presi in esame, sottolineano gli elementi di crisi politica che Cina e Occidente hanno in comune, come il fenomeno della depoliticizzazione¹⁰. Autori come Daniel Bell invitano a guardare al modello cinese per trovare un rimedio all'inefficienza della selezione della leadership nel sistema democratico¹¹. Soprattutto prima della crisi del 2008, interpretata dal Partito comunista cinese (Pcc) come prova del fallimento della teoria neoliberista e della superiorità dell'analisi marxista – capace di fornire strumenti teorici e competenze pratiche innovative – c'era la tendenza di alcuni intellettuali liberali cinesi a cercare il modo di importare il modello democratico americano ed europeo, mentre oggi, in generale, a prescindere dalle scuole di pensiero, rimane la tendenza a non studiare un modello per applicarlo, ma piuttosto a cercarne uno che rispetti le specificità cinesi¹². Dal punto di vista del Partito, la questione è stata definitivamente risolta nel *Libro Bianco* pubblicato nel 2005 dal titolo *La costruzione della democrazia politica in Cina*, in cui si affermava che la democrazia socialista in Cina fosse strettamente legata alle specificità del contesto storico e culturale del Paese¹³.

Tale riflessione sulla democrazia in Cina appare rilevante in questo preciso momento storico, che vede il numero dei paesi democratici diminuire e crescere l'insoddisfazione nei confronti del sistema democratico negli stessi paesi che si definiscono tali. La cosiddetta crisi della democrazia¹⁴ e la sfiducia verso le istituzioni democratiche hanno portato all'ascesa di governi populistici che, alle volte, si dichiarano esplicitamente contrari alla democrazia nel suo senso liberale. In una tale situazione, accade spesso che i cittadini e i governi comincino a guardare verso sistemi politici centralizzati, credendo che possano essere più stabili e incisivi. La recente crisi del Covid-19 ha ulteriormente evidenziato questa tendenza, e per molti la gestione cinese della pandemia è diventata, inizialmente, un punto di riferimento. Non è stato raro, infatti, sentire tessere le lodi del sistema centralizzato cinese, capace di agire in modo tempestivo e rigoroso¹⁵. La Cina, con la sua efficacia, pone un grande dilemma al mondo occidentale, riguardo alla supremazia del modello democratico europeo e statunitense e alla sua performance del processo decisionale. Il governo cinese

⁹ XIANGYANG XIN, *The Distinction between True and False Democracy*, in «*International critical thought*», Vol. XII, 2, 2022, pp. 189-198.

¹⁰ WANG HUI, *Qùzhèngzhìhuà de zhèngzhì: duǎn 20 shìjì de zhōngjiéyǔ 90 niándài* [La politica depoliticizzata. La fine del breve ventesimo secolo e gli anni Novanta], Beijing, Sanlian shudian chubanshe, 2008.

¹¹ D. A. BELL, *The China Model: Political Meritocracy and the Limits of Democracy*, Princeton University Press, Princeton, 2015.

¹² HE LI, *Chinese intellectual discourse on democracy*, «*Journal of Chinese political science*», vol. XIX, 3, 2014.

¹³ INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL OF THE PEOPLE'S REPUBLIC, *Building of political democracy in China (Zhongguo de minzhu zhengzhu jianshe)*, white paper, 19 October 2005 <http://chinausfocus.com/library/government-resources/chinese-resources/documents/white-paper-building-of-political-democracy-in-china-october-2005/>.

¹⁴ Sulla crisi della democrazia occidentale, si vedano C. CROUCH, *Postdemocracy*, London, Polity, 2004. e P. MAIR, *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*, London-New York, Verso, 2013.

¹⁵ A. MULAKALA, J. HONGBO, *Covid-19 and China's Soft-Power Ambitions*. «*The Asia Foundation*», 29 aprile 2020, <https://asiafoundation.org/2020/04/29/covid-19-and-chinas-soft-power-ambitions/>. [Consultato il 13/04/2022]

rappresenta un caso peculiare in grado di utilizzare efficacemente diversi elementi per perseguire ordine, equilibrio e meritocrazia, alla base di un sistema politico efficiente¹⁶. A partire dal 2019, Xi Jinping, l'attuale Segretario generale al suo terzo mandato, ha promosso la *Whole-process democracy* 全过程民主 (*Quán guòchéng mínzhǔ*) come alternativa di sviluppo politico rispetto al modello egemonico statunitense¹⁷. Xi Jinping, criticando il primato occidentale sul termine, ha definito il modello democratico come mutevole e adattabile alle peculiarità di ogni contesto, arrivando a dichiarare di aver compreso il «Vero»¹⁸ significato di democrazia e a parlare del sistema cinese come «democrazia che funziona»¹⁹ in antitesi a quella “che non funziona” occidentale.

La presente ricerca, per cui, cerca di comprendere il significato e la portata del dibattito sulla democrazia in Cina, al fine di ragionare sui possibili sviluppi futuri della politica interna e internazionale cinese e fare luce sulle forme che ha assunto il percorso di democratizzazione della Cina.

2.1 *primi contatti con il concetto*

Il concetto di democrazia in Cina può essere compreso pienamente solo attraversando la sua storicità e la particolarità del suo sviluppo. Già l'etimologia della parola aiuta a comprendere come ci sia stata una differente comprensione e strumentalizzazione del concetto, infatti, il termine che indica la parola democrazia, in Cina, ad oggi è *Mínzhǔ*, 民主, già in uso durante l'epoca Qing (1644-1911) che significava “sovrano del popolo o “leader del popolo” un'accezione profondamente diversa da quella occidentale derivante da *démos* e *krátos* “governo del popolo”.

Durante la seconda metà del XIX secolo, in Cina, grazie alle traduzioni di Yen Fu (1853-1921), cominciarono a circolare nuove idee, come il principio dello Stato parlamentare e quello della partecipazione popolare alla politica e molti intellettuali cinesi iniziarono a sostenere la necessità di riformare l'apparato politico e sociale, ancora fondato sull'ortodossia imperiale. In questo contesto il confucianesimo venne sottoposto ad una severa critica, venendo considerato il principale responsabile dell'arretratezza della società cinese. Kang Youwei, promotore della Riforma dei

¹⁶ Cfr. D. A. BELL, *The China Model: Political Meritocracy and the Limits of Democracy*, Princeton University Press, Princeton, 2015.

¹⁷ Il termine *Whole-process democracy* venne enunciato per la prima volta nel novembre 2019, durante una visita al Llo della Commissione affari legislativi del Comitato permanente del Congresso Nazionale del Popolo (Npc) nel quartiere di Hongqiao a Shanghai riunitosi per discutere un progetto di legge. Cfr. (Cpc) Central Committee Bimonthly, *Xi Jinping speech at the central people's congress World conference*, «Qishi Journal» n.2 vol. XIV n. 55, 2022, p.18.

¹⁸ Xi Jinping ha usato più volte il termine “vera” in relazione alla democrazia cinese, che sarebbe caratterizzata da un alto grado di apertura, inclusività e cosmopolitismo cfr. M. SCARPARI, *Sulla prassi cinese per la democrazia e la pace*, 4 aprile, 2022, <https://www.valorelavoro.com/index.php/2022/04/la-cina-e-la-guerra-sulla-prassi-cinese-per-la-democrazia-e-la-pace/>. [consultato il 2/01/2023]

¹⁹ Nella sezione IV del *Libro bianco* si legge: “*Democracy that works broadly and truly*”, (广泛真实管用的民主) Cfr., INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL OF THE PEOPLES'S REPUBLIC, *Zhōngguó de mínzhǔ” báipíshū* (*Democracy in China, white paper*. 中国的民主, 白皮书) 4 dicembre, 2021, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1717206/1717206.htm>.

Cento giorni del 1898²⁰, -con l'appoggio dell'imperatore Guangxu- nei suoi scritti riformisti cercò di ricollocare le nozioni di libertà individuali, di eguaglianza, di democrazia occidentali all'interno del concetto confuciano che rappresentava l'unità del cielo e degli uomini (*Tiānxià*, 天下)²¹. Tale tentativo di riforma però subì una brusca battuta d'arresto a causa della ribellione dei Boxer del 1898-1900, una forte reazione xenofoba alla presenza imperialista straniera che finì con l'intervento delle otto alleanze occidentali che mandarono un esercito a reprimere la rivolta dando un forte colpo all'Impero già traballante.²² A seguito della Rivoluzione Democratica del 1911 che pose fine al millenario Impero, si assistette alla nascita della Repubblica di Sun Yat-Sen nel 1912 con le rispettive istituzioni democratiche, tra cui i partiti. Sun Yat-sen credeva che a guidare la Repubblica sarebbero dovuti essere "Tre principi del popolo": il nazionalismo, il benessere del popolo -o del sostentamento- e quello tradotto impropriamente come democrazia. Quest'ultimo, letteralmente "i diritti del popolo" (*Mínquán zhǔyì*, 民权主义) prevedeva il diritto del popolo di esprimere la propria visione ed i propri desideri per il Paese, attraverso le elezioni, la possibilità di rimuovere un rappresentante attraverso il voto, l'iniziativa popolare ed il referendum, e si concretizzava nell'Assemblea Nazionale.²³ Per la teorizzazione della nuova Cina Sun Yat-sen si ispirò alla teoria europea della separazione dei poteri di Montesquieu aggiungendo alcuni elementi tipicamente cinesi. Il governo della Repubblica di Cina sarebbe stato formato da cinque poteri (院, *yuàn*): lo *Yuan* Legislativo, lo *Yuan* Esecutivo, lo *Yuan* Giudiziario, lo *Yuan* del Controllo -derivante dall'antico censorato cinese- e per la selezione dei funzionari lo *Yuan* degli Esami²⁴. Con il "Movimento del Quattro Maggio" del 1919 la tradizione venne accantonata definitivamente, in favore di una cultura nuova, che si rifaceva alle idee occidentali di democrazia, di scienza, di individualismo e di nazionalismo. Sono gli anni di Chen Duxiù, fondatore della rivista Gioventù Nuova (新青年, *Xīn qīngnián*)-e cofondatore nel 1921 del Partito comunista cinese. Chen Duxiù divenne famoso per il suo *Appello alla gioventù* in cui attaccava la cultura tradizionale del paese. Egli era convinto che solo la scienza e la democrazia ("Mr. Democracy" *De Xiansheng*, 德先生, and "Mr.science" *Sai Xiansheng*, 赛先生) avrebbero potuto curare le malattie della politica, della moralità e del pensiero cinesi²⁵. Come nel caso di Cheng Duxiu, in questo periodo gli intellettuali svilupparono diversi modi per nominare la democrazia rispetto al termine 民主 *Mínzhǔ*, per esprimere i loro interessi e sentimenti particolari, che spesso si rifacevano all'idea di democrazia liberale occidentale caratterizzata dai valori di libertà ed uguaglianza,

²⁰ Una politica di apertura per riformare l'apparato statale, l'economia e l'istruzione.

²¹ A. CHENG, *Storia del pensiero cinese, vol.II. Dall'introduzione del buddhismo alla formazione del pensiero moderno*, Einaudi, Torino 2000, p.684.

²² Questi furono gli anni delle Guerre dell'oppio, i due conflitti svoltisi dal 1839 al 1842 e dal 1856 al 1860 che terminarono con la sconfitta, in entrambi i conflitti, dell'Impero cinese costretto ad accettare i trattati di Nanchino e di Tientsin.

²³ SUN YAT-SEN, *I tre principi del popolo*, Torino, Einaudi, 1976.

²⁴ P. D'ELIA, *Il triplo demismo di Sun Yat-Sen*, New York, AMS Press, 1947.

²⁵ TENG SSU-YU, J. K. FAIRBANK, *China's response to the west: a documentary survey, 1839-1923*, New York, Atheneum, 1963. p.239.

oppure alla democrazia economica, sociale o politica.²⁶ In quegli anni, infatti, l'occidente veniva visto come propositore di un modello da seguire, tendenza che ben presto, soprattutto a seguito della nascita della Repubblica Popolare di Mao Tse-tung nel 1949 verrà abbandonata, in favore di una cultura -anche parlata- che rispettasse le specificità cinesi. Dolo la presa di potere di Mao, e la nascita della Repubblica popolare l'adesione al marxismo culminò e piuttosto che queste accezioni di democrazia prevalse quella maoista di “Nuova democrazia”, e le idee di dittatura democratica popolare e centralismo democratico.²⁷ A seguito della morte di Mao e della nuova stagione politica caratterizzata dal processo di Riforma e Apertura promosso da Deng Xiaoping, riemerse tra la popolazione la richiesta di democrazia. Il periodo delle proteste iniziò nel '78 con il Movimento del Muro della Democrazia. Nel '86 si ebbe la creazione del “Movimento del Doppio cento” e già il 20 dicembre dello stesso anno una folla di 60.000 persone composta da studenti, operai e intellettuali, si riunì nella piazza madre della Repubblica popolare a Pechino, in nome della democrazia e dell'autonomia universitaria auspicando una politica di maggiore apertura da parte del Pcc.²⁸ Le proteste andarono ad intensificarsi e si intrecciarono con altre richieste culminando nelle manifestazioni dell'aprile-maggio 1989, represses poi nel sangue. Dopo il massacro di piazza Tiananmen (*Tiān'ānmén shìgù*, 天安门事 故) il dibattito intellettuale non venne completamente annientato, ma si congelò per poi riapparire negli anni '90 totalmente rinnovato, dinamico e capace di andare oltre alle limitazioni che gli erano imposte, anche grazie all'avvento di internet. Da allora la censura sul web è stata intensificata, ma il desiderio di proseguire negli scambi intellettuali ed approfondire questioni come quella democratica ha portato molti pensatori a bypassare i limiti imposti.²⁹ Dopo trenta anni, ad oggi, il concetto di democrazia in Cina costituisce uno dei valori centrali del socialismo, assieme ad esempio a quelli di prosperità e potenza (*fuqiang*, 富强), di civiltà (*wenming*, 文明), di armonia (*hexie*, 和谐) e di uguaglianza (*pingdeng*, 平等).³⁰ Il dibattito sulla democrazia infatti viene spesso portato avanti dall'élite politica così come dagli intellettuali ad essa collegati nei termini sopra descritti e la tendenza generale degli intellettuali che ad essa sono strettamente collegati è di studiare la democrazia sempre in relazione al socialismo. Dal punto di vista della società civile, secondo una ricerca

²⁶ Come la traslitterazione fonetica *Démòkèlāxī* (德莫克拉西), dalla quale emerge il tentativo di assonanza al termine occidentale “Democracy” o *shuminzhuyi* (庶民主义) e *pingminzhuyi* (平民主 义). Cfr LIN MING-CHANG, *A new perspective on the creation of neologism*, «Acta Linguistica Asiatica», Vol. III, n. 1. 2013.

²⁷ Riguardo all'idea maoista di Nuova Democrazia cfr. MAO TSE-TUNG, *Sulla nuova democrazia*, Casa Editrice in lingue estere, Pechino, 1968. Riguardo quella di centralismo democratico e alla dittatura popolare democratica cfr: KWOK-SING LI, *A glossary of political terms of the People's Republic of China*, The Chinese University Press, Hong Kong 1995, p. 279.

²⁸ WANG HUI, *Il nuovo ordine cinese, società, politica ed economia in tradizione*, Rome, Manifestolibri, 2006.

²⁹ WANG CHAOHUA, *One China many paths*, Londra, Verso Books, 2003, p.17.

³⁰ Cfr. M. GOW, *The Core Socialist Values of the Chinese Dream: towards a Chinese integral state*, «Critical Asian Studies», 2016.

sull'opinione pubblica del Global Times, circa l'80% degli intervistati crede che valga la pena di ricercare la democrazia, ma alla domanda se si debba o meno attuare una democrazia di tipo occidentale, solo il 20% è d'accordo, mentre l'80% ritiene che la Cina debba mettere in atto un proprio percorso democratico.³¹

3. La democrazia nella Cina di oggi

Il discorso sulla democrazia, a partire da Mao Tse-tung, è generalmente servito al Partito per enfatizzare il suo ruolo guida come rappresentante di tutte le classi sociali. Alla luce di questa evoluzione, non deve sorprendere la recente proliferazione dei discorsi sulla democrazia propagandati da Xi Jinping, che fin dall'inizio del suo primo mandato presidenziale ha forgiato la propria versione della democrazia, descrivendo il sistema democratico cinese come un processo consultivo e deliberativo intrapartitico basato sulla meritocrazia. Xi Jinping definisce il modello democratico come mutevole e adattabile alle peculiarità di ogni contesto, proponendo nel 2019, al culmine degli scontri con Trump, per la prima volta l'espressione "democrazia popolare completa" (*Quán guòchéng mínhǔ*, 全过程民主) poi incorporata nella Legge organica dei Congressi e dei Governi popolari³². Questa, ai criteri più tipici che misurano la democrazia, come il suffragio popolare, sostituisce una visione olistica del miglioramento materiale e sostanziale della vita delle persone. In "Democrazia popolare" si osserva la ripresa del marxismo-leninismo e dell'idea di dittatura democratica del popolo, mentre "Completa", sembra essere un tentativo di elaborare un nuovo modo di descrivere il rapporto tra popolo e governo sotto il "socialismo con caratteristiche cinesi". Infatti, sempre nel tentativo di ridare nuova forza e struttura al rapporto tra il Partito e i cittadini, Xi Jinping, durante gli anni della sua leadership, ha posto grande enfasi sul ruolo dell'ideologia e sulla necessità di re-ideologizzare la società così come il Partito per affrontare le sfide del nuovo Millennio e riparare alla crisi di legittimità che aveva colpito il Partito negli ultimi anni. Secondo Xi, infatti, il periodo di maggiore liberalizzazione ha portato alla profonda "crisi delle tre fedi" (*Sānxìn wéijī*, 三信危機): "una crisi di fiducia nel socialismo, una crisi di fiducia nel marxismo e una crisi di fiducia nel Partito". È in questo contesto che i predecessori di Xi hanno ripreso i concetti confuciani, riempiendo il discorso politico con un linguaggio rassicurante e incoraggiante che ha eliminato il contenuto rivoluzionario³³ e ha rispecchiato la transizione del Pcc da "partito rivoluzionario" a "partito di governo"³⁴. Negli ultimi anni, tuttavia, il destinatario del messaggio è cambiato: non è più solo l'opinione pubblica cinese. Oggi il dibattito sulla democrazia è profondamente orientato verso l'esterno. Emblematico della direzione esterna del

³¹ YANG SHENG, CHEN QINGQING, LIU XIN, CAO SIQI, XU YELU, WAN HENGYI, *GT Investigates: Western-style 'democracy' losing luster, with China's political system performing better than US' in the eyes of the nation's youth*, «Global Times» 12 dicembre, 2021, <https://www.globaltimes.cn/page/202112/1241303.shtml> [consultato il 12/09/2022]

³² XINHUA, *Understanding China's whole-process people's democracy at two sessions*, 9 marzo, 2022, http://english.www.gov.cn/news/topnews/202203/09/content_WS6227e7adc6d09c94e48a64af.html.

³³ CHEN JIE, *The Impact of Reform on the Party and Ideology in China*. *Journal of Contemporary China*, n.9, 1995, pp.22-34.

³⁴ M. MIRANDA, *Il Partito comunista cinese da "partito rivoluzionario" a "partito di governo"*, «Mondo Cinese», 113, 2002, pp. 15-28.

messaggio è il *Libro bianco* sulla democrazia intitolato *Democrazia in Cina*,³⁵ pubblicato preventivamente a causa dell'esclusione dal vertice sulla democrazia organizzato da Joe Biden nel dicembre 2021. In questo testo, la democrazia viene definita come un valore condiviso dall'umanità e un principio chiave sostenuto dal Partito e dal popolo cinese. Xi sottolinea che il concetto di democrazia non è statico, criticando così la definizione di democrazia generata dall'Occidente, alla quale il leader cinese oppone una versione che considera le condizioni sociali e culturali di ogni Paese. Per la Cina, la democrazia è un concetto in continua evoluzione e spetta al popolo cinese valutarne l'efficacia e il funzionamento. Già il 18 ottobre 2017 Xi, durante il discorso di apertura del XIX Congresso nazionale della Pcc, aveva parlato del sistema cinese come di «una nuova opzione» per quei Paesi che volessero accelerare il proprio sviluppo mantenendo la propria indipendenza³⁶. Successivamente, non solo parlò di alternativa ma proprio della bontà del modello democratico cinese rispetto a quello occidentale, arrivando a definirlo la «democrazia che funziona» (*Guǎngfàn zhēnshí guǎnyòng de mǐnzhǔ*, 广泛真实管用的民)³⁷. Il termine “funziona” implica l'esistenza di una democrazia che non funziona, che dovrebbe essere, dal punto di vista cinese, la democrazia rappresentativa occidentale, che negli ultimi anni ha mostrato una serie di criticità, come la crisi dei partiti novecenteschi e l'avanzata dei populismi. D'altra parte, la democrazia cinese “che funziona” -intesa come il prodotto della storia e delle specificità cinesi- può essere declinata lungo tre dimensioni. La prima è la cosiddetta democrazia consultiva, che si sviluppa nella Conferenza Consultiva Politica del Popolo Cinese ovvero un organo statale composto da partiti minori e personalità apartitiche che affianca i lavori dell'Assemblea nazionale del popolo, l'organo legislativo. Tale istituzione deriva dall'esperienza storica del fronte unito che il Pcc sperimentò in due occasioni, prima alleandosi con il Guomindang e con partiti minori nel 1923 contro l'imperialismo e i Signori della Guerra, poi dal 1937 contro il Giappone. La seconda dimensione è quella del centralismo democratico, comune a tutti i partiti leninisti. Questo principio serve soprattutto a gestire i rapporti tra il popolo e il governo, tra un'alta carica e i suoi subordinati e tra il governo centrale e quelli locali³⁸. In definitiva, la democrazia cinese si sviluppa all'interno della cosiddetta democrazia di base, sperimentata con il governo di Jiang Zemin (1993-2002) che prevede elezioni multipartitiche nei comitati di villaggio e nei comitati residenziali, che però non sono

³⁵ THE STATE COUNCIL INFORMATION OFFICE OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, *Zhōngguó de mǐnzhǔ bái pí shū* (*Democracy in China, White paper*, 中国的民主, 白皮书), 4 dicembre, 2021, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1717206/1717206.htm>.

³⁶ XI JINPING, *Secure a Decisive Victory in Building a Moderately Prosperous Society in All Respects and Strive for the Great Success of Socialism with Chinese Characteristics for a New Era*, 18 ottobre, 2017, http://www.xinhuanet.com/english/download/Xi_Jinping's_report_at_19th_CPC_National_Congress.pdf, p.9

³⁷ Nella sezione IV del *Libro bianco* si legge: “*Democracy that works broadly and truly*” (广泛真实管用的民主.) Cfr., INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL OF THE PEOPLES'S REPUBLIC, *Zhōngguó de mǐnzhǔ bái pí shū* (*Democracy in China, white paper*, 中国的民主, 白皮书) 4 dicembre, 2021, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1717206/1717206.htm>.

³⁸ KWOK-SING LI, *A glossary of political terms of the People's Republic of China*, cit. p.280.

formalmente considerati livelli amministrativi³⁹. Questa possibilità venne predisposta già dall'87, quando il Comitato permanente dell'Assemblea nazionale del popolo cinese adottò la Legge organica dei comitati di villaggio, che prevedeva l'elezione diretta dei loro rappresentanti. Va notato che l'ascesa di Xi Jinping ha limitato la volontà della classe dirigente degli anni '80 di sviluppare la democrazia all'interno e all'esterno del Partito. Per quanto riguarda la prima, con il XX Congresso del Partito, Xi Jinping si è circondato solo di uomini fedeli mettendo a tacere, almeno nel Comitato permanente del Politburo – organo apicale del Pcc- tutte quelle fazioni la cui presenza perpetuava quel sistema di rappresentanza “democratica” – la cosiddetta democrazia intrapartitica – delle varie correnti interne al Partito negli apparati dirigenti⁴⁰. Per quanto riguarda l'esterno: la riforma del sistema della democrazia di base del 2019 prevede, a differenza del regolamento precedente, che ogni candidato alle elezioni sia membro del Pcc. Allo stesso tempo però, l'attuale Segretario generale, dal 2012, ha promosso diversi Uffici di rappresentanza legislativa locale (LLOO), come esempio vivido della “democrazia completa” -di cui è sostenitore- e «tratto distintivo della democrazia cinese contemporanea». Questi uffici sono progettati per la partecipazione diretta della popolazione locale alla legislazione nazionale e sono previsti a tre livelli: nazionale, provinciale e cittadino. Nell'aprile del 2022, la Commissione per gli affari legislativi del Comitato permanente aveva già avviato ventidue uffici in due terzi delle province del Paese, con l'obiettivo di ampliare l'espressione democratica dell'opinione pubblica e garantire che i cittadini potessero vedere soddisfatti i loro desideri.⁴¹

4. Conclusioni

Il discorso sulla democrazia ha avuto un impatto importante sulla trasformazione della Cina. La storia mostra come ci sia stata, e ci sia, una profonda divergenza nella comprensione e nell'interpretazione della democrazia tra gli intellettuali, la società civile e la classe dirigente. Nonostante i diversi punti di vista c'è un crescente consenso nell'ottica di una riforma che possa rispondere ai problemi odierni della Cina dove la maggior parte dell'insoddisfazione della popolazione nei confronti dell'organizzazione della società è originata dall'ingiustizia sociale, dalle disuguaglianze e dalla corruzione. È anche in questo tentativo di dare risposte che la Cina si autodefinisce democratica, e, evidenziando le inefficienze del sistema occidentale tenta di indicare sé stessa come nuovo modello di sviluppo al quale riferirsi. Bisognerà capire fino a che punto la Cina continuerà a insistere su questo punto e quanta attrattiva questo modello orientato all'efficienza piuttosto che alla rappresentanza sarà in grado di esercitare continuando ad indagare i possibili sviluppi di una “democrazia con caratteristiche cinesi”, così come le spinte e le resistenze ad essa.

³⁹ B. GALLELLI, *La Cina di oggi in otto parole*, Il mulino, Bologna 2021, p. 163.

⁴⁰ B. GALLELLI, *The 20th Congress of the Chinese Communist Party: What Next? Istituto Affari Internazionali XXII*, 52, 2022, pp. 1-6.

⁴¹ LEGISLATIVE AFFAIRS COMMISSION OF THE STANDING COMMITTEE OF THE NATIONAL PEOPLE'S CONGRESS, *Local Legislative Outreach Offices: a Vivid example of whole-process people's democracy in China* In *Xi Jinping speech at the Central People's congress work conference*, «Qishi Journal» n. 2 vol. XIV n. 55, 2022, pp. 17-18.

ARMANDO SAITTA*
*L'impatto del conflitto russo-ucraino
sul processo di democratizzazione internazionale*

1. L'oggetto della ricerca

Per indagare intorno allo stato di salute dei modelli democratici occidentali (e non) occorre – prima ancora dell'analisi degli strumenti per promuoverli e dei connessi limiti – consapevolezza delle sfide che gli Stati e la comunità internazionale sono chiamati ad affrontare. Tra queste spicca certamente il conflitto russo-ucraino, situazione in grado di impattare (vuoi perché riguarda un membro permanente del Consiglio di sicurezza ONU, vuoi per la naturale creazione di “blocchi” contrapposti tra i Paesi) non solo sull'assetto delle relazioni internazionali tra gli Stati, ma anche sui principi di democrazia ed eguaglianza.

La presente analisi si concentra in tre dimensioni principali: la prima fa capo al significato giuridico dell'aggressione russa nel diritto onusiano; la seconda si lega alle sue conseguenze e in particolare al rispetto dei diritti umani, a seguito dell'esclusione della Russia dal Consiglio d'Europa; l'ultima, invece, è dedicata alla dottrina della *responsibility to protect (and to rebuild)* all'interno di catastrofi umanitarie, interrogandosi infine, (alla luce di alcuni precedenti importanti) sulla fattibilità dell'esportazione della democrazia alla luce della prassi degli Stati.

2. Crisi e rilevanza della democrazia nel diritto internazionale

È piuttosto diffusa la tendenza di chi¹ avverte – soprattutto negli ultimi anni – un affievolimento dei regimi democratici, nonché la formazione di derive illiberali anche nei Paesi occidentali, tanto da discorrere di crisi della democrazia.

In effetti, il 15 settembre 2022, in occasione della giornata internazionale della democrazia, il Segretario generale dell'ONU, Antonio Guterres, ha evidenziato come la stessa stia arretrando in tutto il mondo, rivolgendo un appello significativo a tutti gli Stati affinché si impegnino «a difendere i principi democratici di uguaglianza, inclusione e solidarietà (...) e stare dalla parte di coloro che si impegnano per garantire lo stato di diritto e promuovere la piena partecipazione ai processi decisionali»². È importante sottolineare che, sebbene la democrazia nasca come questione di diritto

* Sapienza Università di Roma

¹ V., ad esempio, parte della dottrina che rintraccia gli elementi fondamentali della democrazia non solo nei meccanismi di controllo delle istituzioni, ma anche nella esistenza di istituti di partecipazione popolare. A. DI GREGORIO, *La degenerazione delle democrazie contemporanee e il pluralismo semantico dei termini “democrazia” e costituzionalismo*, «DPCE», III, 2020, pp. 3923 e ss. V. anche L. MEZZETTI, *Le democrazie incerte. Transizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa orientale, Africa, America latina, Asia*, Torino, Giappichelli, 2000.

² *Giornata Internazionale della Democrazia – 15 settembre 2022*, <https://unric.org/it/giornata-internazionale-della-democrazia-15-settembre-2022/#:~:text=Giornata%20Internazionale%20della%20Democrazia%20%E2%80%93%2015%20settembre%202022> [consultato il 4 gennaio 2023].

interno, intesa comunemente come governo del popolo, la rilevanza che tale concetto ha presto assunto anche a livello internazionale è stata progressivamente crescente. Ciò è attestato non soltanto da fonti di *soft law*³, ma anche di *hard law*. Iniziando dalle prime non si può non menzionare il celeberrimo rapporto ONU del 2005 intitolato *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, dell'allora Segretario generale dell'ONU, Kofi Annan, il quale identificava nella democrazia il minimo comune denominatore del rispetto dei diritti umani ed esortava gli Stati a incentivare la creazione di istituzioni democratiche come condizione per “*building a more secure and prosperous world*”⁴. Quanto alle fonti di *hard law*, per converso, la stessa Carta ONU⁵, pur non contemplando espressamente il principio democratico, promuove: la pace; la sicurezza internazionale; i diritti e le libertà fondamentali dell'uomo; l'eguaglianza tra gli Stati membri; come valori fondamentali, che testimoniano l'implicita vena democratica dell'architettura giuridica ONU. Questo tentativo universale di ispirazione democratica⁶ – espresso anche dalla istituzione di un organo assembleare (ex art. 7 dello Statuto ONU), che delibera a maggioranza su basi paritarie tra gli Stati membri anche su diritti e libertà fondamentali – rappresenta uno dei più significativi sforzi di democratizzazione internazionale.

E' opportuno, però rilevare che soltanto di ispirazione si tratta e non di democrazia *tout court*, poiché non solo le garanzie dei diritti dell'uomo sul piano internazionale finiscono per arrestarsi dinanzi al potere sovrano dei singoli Stati, ma anche perché all'eguaglianza sovrana di tutti i membri dell'Assemblea generale si contrappone «*il Consiglio di sicurezza, in cui è riservato a ognuno dei cinque membri permanenti il diritto di veto su questioni non di proceduras*»⁷, ai sensi dell'art. 27 par. 1 Carta ONU. Ancora una volta, questo limite decisionale (com'era assai prevedibile) si è nitidamente manifestato, nel momento in cui la Russia ha posto il veto alla proposta di risoluzione del 25 febbraio 2022 (S/2022/155), che condannava (con undici voti favorevoli⁸) l'“operazione militare speciale” russa in Ucraina, invitando le truppe della Federazione alla cessazione incondizionata delle ostilità. A quasi tre anni dal deflagrare dell'emergenza sanitaria da Covid-19, la persistente minaccia dell'estensione del conflitto russo-ucraino (su cui avranno un ruolo decisivo le decisioni assunte dall'UE e dalla NATO) al di fuori dell'Europa orientale, si rende sempre più

³ Numerose sono anche le risoluzioni che annualmente l'Assemblea generale dell'ONU adotta per promuovere la democrazia a livello globale. Inoltre, anche la Dichiarazione universale dei diritti umani adottata il 10 dicembre del 1948 a Parigi, indirettamente fa un riferimento al principio democratico, laddove afferma che «*the will of the people shall be the basis of the authority of government*».

⁴ *UNGA, In larger freedom: towards development, security and human rights for all Report of the Secretary-General*, n. 59/2005.

⁵ Si pensi anche allo statuto di alcune organizzazioni regionali, come, ad esempio, l'Unione europea che annovera all'art. 2 del TUE la democrazia, la libertà e il rispetto della *rule of law* non solo tra i propri principi fondamentali statutari, ma soprattutto come condizioni necessarie (ma non sufficienti) affinché gli Stati possano aderire a tali entità sovranazionali.

⁶ N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 2014, p. 192.

⁷ ibi N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit.

⁸ Cui si aggiungono, rispettivamente, le astensioni: della Repubblica popolare cinese, dell'India ed Emirati Arabi Uniti. (S/PV.8979), reperibile al link <https://documents-dds.ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/269/25/PDF/N2226925.pdf?OpenElement> [consultato il 10 gennaio 2023].

concreta. Come si vedrà, gli effetti prodotti dal conflitto russo-ucraino sulla democrazia (sostanziali e “procedurali”) sono molteplici e hanno avuto una risonanza tanto a livello universale quanto regionale.

3. Guerra in Ucraina e illegittimità del veto russo (alle risoluzioni S/2022/155 e S/2022/720): perché la Carta ONU non viene applicata?

Cominciando da quelli prodotti sul terreno “procedurale” (e “processuale”) vale la pena ricordare non solo il veto posto dalla Federazione alla risoluzione del 25 febbraio – che ha impedito l’adozione della medesima – ma anche (*in nuce*) l’apertura di numerosi procedimenti⁹ internazionali da parte dell’Ucraina contro la Russia, uno di questi affrontato dalla Corte internazionale di giustizia¹⁰, la quale ha ordinato al regime di Putin la sospensione immediata delle richiamate operazioni militari, congiuntamente alla prestazione di garanzie adeguate di non ripetizione dell’illecito.

L’aggressione¹¹ militare quale crimine “supremo”¹², infatti, come evidenziato dalla dottrina¹³, non genera soltanto una responsabilità internazionale aggravata della Russia, per violazione grave e manifesta di una norma cogente e che genera peraltro obblighi *erga omnes*¹⁴ (ossia l’art. 2 comma 4 della Carta ONU), ma fisiologicamente anche una responsabilità penale internazionale degli individui¹⁵ che (come disposto dall’art. 8-bis¹⁶ dello Statuto della Corte penale internazionale) abbiano contribuito a pianificare, preparare, iniziare o eseguire il suddetto *crimen* nell’esercizio di una posizione di controllo.

La risposta della comunità internazionale, pertanto, non si è fatta attendere.

⁹ In tal senso occorre sottolineare anche la concessione di misure cautelari disposta dalla Corte europea dei diritti umani in favore dell’Ucraina, in relazione a «*massive human rights violations being committed by the Russian troops in the course of the military aggression against the sovereign territory of Ukraine*». Decision of the European Court of Human Rights, application no. 11055/22, *Ukraine v. Russia*.

¹⁰ Rubricato “*Allegations of Genocide Under the Convention on the Prevention And Punishment of the Crime of Genocide*” (*Ukraine v. Russian Federation*), 16 March 2022, Order.

¹¹ Il cui contenuto è stato identificato – ancorché in termini non vincolanti né esaustivi – dall’Assemblea generale dell’ONU ex art. 1 della risoluzione n. 3314/1974 nel «*the use of armed force by a State against the sovereignty, territorial integrity or political independence of another State, or in any other manner inconsistent with the Charter of the United Nations, as set out in this Definition*». L’art. 3 della medesima ricomprende nel termine aggressione anche «*The invasion or attack by the armed forces of a State of the territory of another State, or any military occupation, however temporary, resulting from such invasion or attack, or any annexation by the use of force of the territory of another State or part thereof*», confermando, pertanto, che l’operazione militare speciale integri la fattispecie di aggressione.

¹² Così definito dal Tribunale di Norimberga.

¹³ A. BULTRINI, *Alcune considerazioni di un giurista internazionalista sull’invasione dell’Ucraina*, «*Questione giustizia*», 2022.

¹⁴ V. sulla violazione di interessi essenziali della comunità nel suo insieme R. CADIN, *La guerra in Ucraina davanti al Consiglio di sicurezza: solo la Norvegia conosce la Carta delle Nazioni Unite?*, «*Ordine internazionale e diritti umani*», 2022, p. 253.

¹⁵ In questo caso, naturalmente, del Presidente della Federazione russa, Vladimir Putin e di coloro che abbiano pianificato o eseguito il disegno criminoso.

¹⁶ Di cui però, né la Russia né l’Ucraina fanno parte.

In particolare, il giorno successivo all'inizio delle ostilità russe nel territorio ucraino (24 febbraio 2022), l'Albania e gli USA hanno proposto una bozza di risoluzione all'interno del Consiglio di sicurezza (d'ora in poi CDS) che condannava nei termini più deplorabili l'aggressione russa e la famosa dichiarazione con la quale Mosca riconosceva l'autonomia delle repubbliche separatiste del Donbass. Il progetto – rinegoziato sulla scorta delle osservazioni degli altri membri, in particolare della Cina¹⁷, che chiedeva agli altri membri di non ricorrere al linguaggio del capitolo VII della Carta¹⁸ – mostra nitidamente la soluzione di compromesso e gli evidenti limiti della bozza.

Il più grande (e insuperabile) è rappresentato, com'è noto, dal (prevedibilissimo) veto posto dalla Federazione russa alla proposta di risoluzione S/2022/155, che ha determinato la stasi dell'organo onusiano e, per converso, ha contribuito (attraverso una risoluzione procedurale del CDS¹⁹) all'attivazione dell'Assemblea generale dell'ONU in merito alla questione, la quale ha adottato diverse risoluzioni.

Se, certamente, (come evidenziato in dottrina²⁰) l'astensione della Cina²¹ alla predetta bozza ha l'effetto di rendere la Russia più isolata nelle relazioni internazionali, occorre soffermarsi sul dato di maggior rilievo²²: ossia l'abusività del veto posto dalla Federazione russa rispetto alla Carta ONU e le sue conseguenze sull'ordine internazionale. La Carta, infatti, all'art. 27 comma 3, dispone che «*in decisions under Chapter VI, and under paragraph 3 of Article 52, a party to a dispute shall abstain from voting*».

¹⁷ *Ukraine: Vote on Draft Resolution*, 25 february 2022, *What's in Blue*, <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2022/02/ukraine-vote-on-draft-resolution.php> [consultato il 25 febbraio 2023].

¹⁸ In tal senso R. CADIN, cit. Ancora R. CADIN, *I presupposti dell'azione del Consiglio di sicurezza nell'articolo 39 della Carta delle Nazioni Unite*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 384 e ss.

¹⁹ Che in quanto tale non è soggetta al veto degli Stati membri.

²⁰ V. R. CADIN, cit.

²¹ Confermando il proprio orientamento in una successiva proposta di risoluzione n. 720/2022 del 30 settembre 2022 (avanzata da Albania e Stati Uniti), che condannava l'annessione russa di alcune regioni ucraine per violazione dell'integrità territoriale dell'Ucraina e, che, pertanto, dichiarava privi di effetto i tentativi referendari tenutisi nelle regioni del Lugansk, Donetsk, Kherson e Zaporizzja. Nel progetto si legge anche che «*the Russian Federation's attempts to annex the territory of Ukraine constitute a threat to international peace and security*».

²² Da rilevare dal punto di vista geopolitico anche la rottura della neutralità della Svizzera (per la prima volta nella storia membro del CDS dell'ONU), che si pone in rapporto di discontinuità rispetto alla propria tradizione.

La *ratio* del dovere di astensione dello Stato parte di una controversia riposa nel noto principio²³ generale di derivazione giusnaturalistica *nemo iudex in re sua*²⁴, che impone agli Stati membri il dovere di astenersi dal giudicare questioni per le quali abbiano interesse diretto o conflittuale. Il veto – dal punto di vista squisitamente politico – costituisce la naturale reazione del regime di Putin, oppositiva ad una risoluzione che condannava l'aggressione russa, ai sensi dell'art. 2. par. 4 della Carta, e imponeva il ritiro delle truppe straniere dal territorio ucraino. Dal punto di vista giuridico, invece, occorre rilevare il suo contrasto con il disposto dell'art. 27 par. 3. Affinché sia operativo l'obbligo di astensione della Russia verso la risoluzione, occorre anzitutto che la stessa sia inquadrata (o inquadrabile) nell'ambito del Capitolo VI della Carta.

A tal proposito, infatti, la richiamata risoluzione pur condannando «*all violations of international humanitarian law and violations and abuses of human rights*»²⁵, non solo non qualifica l'operazione russa come minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale (neppure potenziale o probabile²⁶, anche a causa dell'influenza cinese sul testo finale della bozza) ma non fa neppure alcun riferimento al linguaggio del Capitolo VII della Carta. Un'ulteriore indicazione dell'ammorbidimento del linguaggio è rappresentata dall'assenza – nel progetto – di qualsivoglia misura sanzionatoria *ex art.* 41 intrapresa dal CDS contro la Federazione russa. Ciò che, però, spinge in definitiva a inquadrare la risoluzione nell'ambito del Capitolo VI della Carta è il riferimento alla necessità di «*work constructively in relevant international frameworks*»²⁷ [and to] «*support de-escalation of the current situation*»²⁸, che riflette icasticamente l'intento dei membri permanenti di individuare nei mezzi pacifici e nel dialogo costruttivo²⁹ la soluzione al

²³ In passato non sono mancate posizioni intese a qualificare la natura etica, morale se non addirittura costituzionale di questi principi, sfociando spesso nel giusnaturalismo. Ad oggi la loro natura giuridica (nonché la funzione integrativa) è chiaramente espressa dall'art. 38 dello Statuto della Corte internazionale di giustizia (ricognitivo delle fonti del diritto internazionale), che li definisce come «*principi generali del diritto riconosciuti dalle nazioni civili*». Inoltre, la Commissione di diritto internazionale (CDI) in un report del 2018 ha rilevato che i principi generali sono una sottocategoria delle consuetudini e se ne distinguono perché ineriscono alla struttura di fondo del sistema e «*per il loro carattere più generale e fondamentale*». Nella versione in lingua inglese si utilizza l'espressione «*because of their more general and more fundamental character*».

Draft conclusions on identification of customary international law, with commentaries, 2018, p. 124 e ss.

²⁴ Già menzionato dalla Corte permanente di giustizia internazionale (come «*the well-known rule that no one can be judge in his own suit*») nel 1925 nel parere consultivo in merito all'interpretazione del Trattato di Losanna. *Collection of Advisory Opinions Article 3, Paragraph 2, of The Treaty of Lausanne (Frontier Between Turkey And Iraq)*, advisory opinion no. 12, p. 30.

²⁵ Par. 9.

²⁶ Come, invece, era accaduto nel caso della pandemia da Covid-19, dichiarata in virtù della sua portata globale senza precedenti «*likely to endanger the maintenance of international peace and security*». Risoluzione 2523 (2020).

²⁷ Par. 7.

²⁸ Ivi.

²⁹ In tal senso è significativa la posizione dell'India, che seppur astenutasi dalla risoluzione, non ha esitato a rammentare che «*Dialogue is the only answer to settling differences and disputes, however daunting it may appear at this moment. It is regrettable that the path of diplomacy was given up. We must return to it. For all of those reasons, India chose to abstain in the voting on the draft resolution*». UNSC (S/PV.8979), p. 7.

conflitto bellico. Il ricorso al linguaggio di cui al Capitolo VI della Carta, come preannunciato, produce l'importante conseguenza giuridica in base alla quale, la Russia in quanto parte della controversia internazionale (pertanto, in conflitto di interessi) si sarebbe dovuta astenere dalla votazione in base all'art. 27 par. 3 Carta ONU. Cionostante, se l'apposizione del veto da parte della Russia non deve affatto sorprendere, lo stesso non può dirsi circa il numero di Stati che ha sollevato dubbi sul cattivo esercizio del potere di veto da parte della Federazione. Può spiegarsi più facilmente la condotta degli USA, i quali probabilmente (resisi, peraltro, protagonisti dell'invasione dell'Iraq nel 2003) non hanno insistito nel denunciare il veto russo, così da poter ricorrere (senza contestazioni altrui) a tale strumento ostruzionistico qualora si ritrovassero (in futuro) nella medesima situazione della Russia. Sorprende, invece, come rilevato da attenta dottrina³⁰, che la Norvegia sia stato l'unico membro (non permanente) a contestare espressamente l'utilizzo del veto russo (non evidenziato con rigore nemmeno dalla delegazione ucraina), rilevando l'illegittimità del comportamento della Federazione russa, che «*in the spirit of the Charter, as a party to a dispute (...) should have abstained from voting on the draft resolutions*»³¹. Ma vi è di più. Anche nella bozza di risoluzione (S/2022/720) – che dichiarava privi di effetto i referendum tenutisi nelle regioni separatiste (del Lugansk, Donetsk, Kherson or Zaporizhzhya) e, che, di seguito condannava la Russia per aver violato l'integrità territoriale dell'Ucraina – la Russia ha posto nuovamente il veto, stante il linguaggio di cui al Capitolo VI fosse ribadito.

Anche se i tentativi di annessione da parte della Russia sono stati qualificati come minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, il progetto non ha disposto alcuna misura sanzionatoria (quantomeno rientrando nell'art. 41 della Carta) contro la Federazione, auspicando anzi il ricorso a mezzi diplomatici (di cui al Capitolo VI della Carta) e impegnandosi a promuovere «*a peaceful resolution of the conflict between the Russian Federation and Ukraine through political dialogue, negotiation, mediation or other peaceful means*»³². Emerge dunque che anche in questo contesto la Russia non avrebbe potuto partecipare validamente alla votazione³³.

Rispetto, invece, alla natura di questo potere, molti concordano nel definirlo privilegio³⁴, non solo in grado di paralizzare un organo il cui funzionamento è essenziale (*a fortiori*) nei contesti di crisi internazionali, per individuare delle soluzioni pacifiche, ma che è anche ispirato a una logica antidemocratica. Nel celeberrimo saggio intitolato *Difesa della democrazia* del 1932 Hans Kelsen avvertiva, infatti, come

³⁰ R. CADIN, cit.

³¹ UN SC (S/PV.8979), p. 8 e ss.

³² Ivi.

³³ A tal proposito è assai limpida l'affermazione della delegata del Regno Unito, in base alla quale «*Yet again, Russia has abused its veto to defend its illegal actions*». Altrettanto interessante, ma soprattutto coerente è la posizione della Norvegia, nel ribadire che «*It is wrong that Russia, an invading force, can also prevent Council action aimed at ending its aggression*». S/PV.9143, p. 3-5.

³⁴ S. CANTONI, *La proposta francese sull'utilizzo del diritto di veto: un contributo alla riforma del Consiglio di sicurezza?*, «*Ordine internazionale e diritti umani*», 2016, p. 545 e ss. Ma si veda anche la posizione della prassi e in particolare dell'Albania (in seno al CDS), la quale motivando il voto favorevole al progetto di risoluzione sui referendum illegali, ha definito il potere di veto «*a unique privilege*». *Maintenance of peace and security of Ukraine*, S/PV. 9143, 30 September 2022, p. 5.

«una democrazia che cerchi di affermarsi contro la volontà della maggioranza ha cessato di essere una democrazia». Per tale ragione (soprattutto) nel corso degli ultimi anni è sorta l'esigenza di proporre modifiche al sistema di utilizzo del veto, tra cui spicca in particolare il disegno francese³⁵ in base al quale i cinque membri permanenti si sarebbero impegnati a non utilizzare tale strumento nelle decisioni (del CDS) concernenti genocidi e violazioni dei diritti umani su larga scala (c.d. *atrocités de masse*).

La suddetta proposta, successivamente arenatasi, (apparentemente interessante) conteneva in *re ipsa* un limite insuperabile³⁶, rappresentato dalla possibilità di apporre il veto, se necessario, per proteggere gli “interessi vitali” di una nazione, che si pone in netto contrasto con lo spirito del diritto dell'ONU, in base al quale gli Stati membri sono chiamati a usare con parsimonia tale strumento nell'interesse della comunità internazionale per il mantenimento (o il ripristino) della pace e della sicurezza internazionale. Nonostante, comunque il veto abbia determinato la stasi del Consiglio onusiano, non sono però rimasti inoperosi gli altri organi delle Nazioni Unite, in particolar l'Assemblea generale³⁷ (attivata a seguito di una risoluzione procedurale del Consiglio) che, com'è noto, il 2 marzo 2022 ha adottato a larga maggioranza una risoluzione³⁸ che (seppur non vincolante) condannava senza riserve l'aggressione russa in Ucraina.

Da questo quadro è possibile trarre due conseguenze principali.

La prima consiste nel fatto che la mancata condanna da parte del CDS dell'offensiva russa potrebbe ben legittimare altri Stati (soprattutto quelli autoritari) a perpetrare ulteriori violazioni della Carta ONU, realizzando intenti espansionistici o perseguendo vantaggi di parte attraverso l'uso della forza. La seconda è che la conseguente logica delle sanzioni adottate per lo più dai Paesi occidentali (in risposta alle operazioni militari russe) può portare ad una divisione delle nazioni in blocchi contrapposti e ad una *escalation* significativa del conflitto, aprendo scenari di pericolo per i diritti umani in gioco e, pertanto, anche per il processo di democratizzazione internazionale.

Le misure intraprese dai Paesi dell'area occidentale, infatti, (talvolta ricomprese in pacchetti di sanzioni³⁹ ovvero nell'invio di armi all'Ucraina) sono state concepite più per punire l'operazione militare speciale russa che per indurre il Cremlino al rispetto degli obblighi internazionali violati.

Qui ci si concentrerà in particolare su una delle più significative (in ambito regionale), ossia sull'esclusione della Russia dal Consiglio d'Europa (d'ora in poi anche COE).

³⁵ Già presentato durante il mandato dell'allora Presidente francese Hollande.

³⁶ Come evidenziato da S. CANTONI, cit. Sul punto v. anche R. CADIN, cit.

³⁷ Che ha adottato nell'ambito del conflitto russo-ucraino, nel momento in cui si scrive, un totale di cinque risoluzioni.

³⁸ Che ha incontrato, centoquarantuno voti a favore, trentacinque astensioni (tra cui la Cina) e cinque voti contrari di: Russia, Bielorussia, Eritrea, Corea del Nord e Siria. Resolution ES-11/1, 2 march 2022.

³⁹ Si pensi, ad esempio, all'operato dell'Unione europea, la quale in apertura al conflitto russo-ucraino ha adottato svariati pacchetti di sanzioni nei confronti della Federazione russa e dei suoi cittadini (e imprese).

4. *L'espulsione della Federazione russa dal Consiglio d'Europa e la conseguente insindacabilità delle violazioni dei diritti umani garantiti dalla CEDU*

Come *supra* rammentato, la comunità internazionale non è rimasta indifferente all'aggressione russa e ai suoi sviluppi, ribadendo in linea di principio l'importanza di proteggere i diritti umani e la democrazia nell'ambito della guerra in Ucraina.

In questo senso, proprio il Consiglio d'Europa⁴⁰ (d'ora in poi anche COE) – organizzazione internazionale che si fonda sui valori della pace, della *rule of law*, della democrazia e dei diritti umani – ha preso (a distanza di quasi un mese dall'inizio del conflitto) posizioni nette contro la Russia, a seguito dell'aggressione dell'Ucraina. È chiaro che un tale intervento armato in violazione dell'integrità territoriale dell'Ucraina si ponga in contrasto con i principi fondamentali dello Statuto su cui l'organizzazione si erge, e, pertanto, non possa rimanere privo di conseguenze giuridiche. Il Consiglio, infatti, si è tempestivamente mobilitato, attraverso una serie di decisioni e dichiarazioni di *soft law* per condannare l'aggressione e richiamare la Russia al rispetto dei principi fondamentali cui si ispira il COE. Le numerose condanne (anche vincolanti⁴¹) dell'aggressione russa da parte delle principali organizzazioni internazionali non sono però state ascoltate dal regime di Putin, inducendo così il COE (tra febbraio e marzo 2022) a prendere posizioni ancora più nette contro la Russia. Ci si riferisce dapprima alla decisione⁴² del 25 febbraio 2022 con cui il COE ha sospeso⁴³ (con effetto immediato) la Federazione russa dall'esercizio dei suoi diritti di rappresentanza in seno al Comitato dei Ministri e all'Assemblea parlamentare, in conformità all'art. 8 dello Statuto. La sospensione ha di fatto impedito alla Russia di esercitare il proprio voto e di partecipare attivamente alle decisioni dell'organizzazione, fermo però restando il perdurante obbligo della Federazione di rispettare la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (d'ora in poi anche CEDU). Con il proseguimento delle ostilità russe in territorio ucraino, il 16 marzo 2022 il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha approvato la decisione di espellere la Russia dall'organizzazione, nell'ambito della procedura avviata ai sensi dell'art. 8 del proprio Statuto.

Il provvedimento – adottato in funzione dell'avvenuto accertamento da parte della Commissione di inchiesta internazionale indipendente ONU sull'Ucraina della perpetrazione di crimini di guerra commessi sul campo dalle truppe russe (ma anche

⁴⁰ Che individua nella pace e nella cooperazione internazionale il «fondamento dei principi di libertà personale, libertà politica e preminenza del diritto, dai quali dipende ogni vera democrazia». Preambolo dello Statuto del Consiglio d'Europa.

⁴¹ In particolare, quella contenuta nella già richiamata decisione della Corte internazionale di giustizia.

⁴² *Situation in Ukraine – Measures to be taken, including under Article 8 of the Statute of the Council of Europe*, CM/Del/Dec (2022) 1426-ter/2.3.

⁴³ G. RAIMONDI, *Russia, la sospensione della Federazione russa dal Consiglio d'Europa è importante*, 3 marzo 2022, https://www.corriere.it/cronache/22_marzo_03/russia-sospensione-federazione-russa-consiglio-d-europa-importante-0020c7d4-9b1e-11ec-9441-3731719c94e7.shtml [consultato il 15 febbraio 2023].

da quelle ucraine!⁴⁴) – è cronologicamente successivo al parere⁴⁵ del 15 marzo 2022, con il quale l'Assemblea parlamentare aveva dichiarato che la Russia (per aver esacerbato il conflitto e compiuto numerose violazioni gravi dello Statuto del COE⁴⁶) non potesse più far parte dell'organizzazione, invitandola formalmente a effettuare il ritiro, che, debitamente avvenuto⁴⁷, ha consentito l'emanazione del conclusivo provvedimento di espulsione della Russia da parte del COE in data 16 marzo 2022.

Si tratta certamente di un provvedimento sanzionatorio particolarmente grave (ma anche inedito) dal punto di vista del diritto del COE, considerato che in passato la Grecia⁴⁸ aveva effettuato volontariamente il recesso dall'organizzazione, senza alcuna intimidazione da parte dell'Assemblea parlamentare. Dal punto di vista sostanziale, sono evidenti gli effetti “a cascata” che tale decisione ha comportato sulla democrazia e sui diritti umani⁴⁹.

A cominciare dalla prima, occorre rilevare i provvedimenti⁵⁰ del 4 marzo 2022 (fortemente limitativi della libertà d'espressione) con cui l'esecutivo russo – in violazione dei diritti garantiti dalla Convenzione – ha criminalizzato (con la detenzione fino a quindici anni) la condotta di chiunque diffonda informazioni false sul conflitto, vietando espressamente sia l'utilizzo del termine “guerra” che “invasione”. Più autori⁵¹, tra l'altro, hanno sottolineato il pericolo che la popolazione russa sia privata di fonti di informazione indipendenti, diversi dalla linea governativa del Cremlino.

L'impatto sui diritti umani è stato, però, ancora più evidente, a seguito dell'abbandono della Russia dal COE. Com'è noto, infatti, il recesso di uno Stato dall'organizzazione, comporta tra gli aspetti più importanti la cessazione dell'applicazione della CEDU nei suoi confronti.

La Corte europea dei diritti umani ha confermato la sua competenza a pronunciarsi sui ricorsi concernenti le violazioni della Convenzione perpetrate dal regime di Putin

⁴⁴ Le cui gravi violazioni del sistema CEDU non sono state, tuttavia, contestate dalla maggior parte dei Paesi membri del Consiglio d'Europa.

⁴⁵ *Conseguenze dell'aggressione della Federazione Russa contro l'Ucraina*, 15 marzo 2022, Opinione 300/2022, par. 20.

⁴⁶ In particolare, dell'art. 3, che vincola gli Stati membri a rispettare il principio della preminenza del diritto e a tutelare i diritti fondamentali delle persone sottoposte alla loro giurisdizione.

⁴⁷ Con apposita lettera da parte dell'esecutivo russo. *The Russian Federation is excluded from the Council of Europe*, 16 marzo 2022, <https://www.coe.int/en/web/portal/-/the-russian-federation-is-excluded-from-the-council-of-europe> [consultato il 13 gennaio 2023].

⁴⁸ Sul punto v. C. ZANGHÌ, *La questione greca al Consiglio d'Europa, analisi di taluni problemi interpretativi*, «*Rivista di Diritto Europeo*», 1970, p. 37.

⁴⁹ G. RAIMONDI, *La Federazione russa annuncia il suo ritiro dal Consiglio d'Europa. Quali effetti sul sistema europeo di tutela dei diritti umani?*, «*Giustizia insieme*», 2022.

⁵⁰ A. TROIANSKI and V. SAFRONOVA, *Russia Takes Censorship to New Extremes, Stifling War Coverage*, 4 march 2022, <https://www.nytimes.com/2022/03/04/world/europe/russia-censorship-media-crackdown.html> [consultato il 9 gennaio 2023].

⁵¹ A. SINGH AND W. BIRD, 31 march 2022, *Freedom of expression is under threat in Russia's war against Ukraine*, <https://www.dailymaverick.co.za/article/2022-03-31-freedom-of-expression-is-under-threat-in-russias-war-against-ukraine/> [consultato il 5 gennaio 2023]. I. YABLOKOV, *Russia's recently exiled media learn hard lessons abroad*, 6 december 2022, <https://www.opendemocracy.net/en/odr/russia-independent-media-exile-problems-tvrain/> [consultato il 5 gennaio 2023].

fino al 16 settembre 2022⁵² (allo scadere del quale, la Russia ha cessato di essere vincolata dalla CEDU, ai sensi dell'art. 48 della Convenzione). Il rapporto tra Russia e COE, com'è noto, non è mai stato idilliaco, essendosi peraltro già incrinato a seguito dell'annessione da parte della Russia della Crimea nel 2014.

Inoltre, non costituisce nemmeno una sorpresa l'alto numero delle violazioni perpetrate dallo stato russo su cui si è pronunciata la Corte di Strasburgo. Se certamente l'intervento militare russo è in contrasto con i diritti garantiti dalla Convenzione e con principi importanti del diritto internazionali, è altrettanto indubbio che il Consiglio d'Europa avrebbe potuto giocare un ruolo più diplomatico nell'evitare l'*escalation* del conflitto, fermandosi soltanto alla misura della sospensione.

In assenza dell'applicazione della CEDU, infatti, è sicuramente enorme il *vulnus* arrecato alle situazioni giuridiche di cui godevano i cittadini russi, se si pensa che nessun ricorso, anche se in violazione del divieto di tortura (*ex art. 3* della Convenzione) possa essere accolto dalla Corte di Strasburgo, qualora la (presunta) violazione sia stata commessa dopo il 16 settembre 2022. La situazione sui diritti umani in Russia si è ulteriormente deteriorata, se si tiene conto sul piano universale anche della risoluzione⁵³ del 6 aprile 2022 con cui l'Assemblea generale ONU ha deciso di sospendere la Russia (membro permanente del CDS) dal Consiglio per i diritti umani ONU, in ragione delle gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani e del diritto umanitario perpetrate dai russi in danno della popolazione ucraina.

Analogamente alla situazione russa, è altrettanto discutibile, la compatibilità (rispetto all'art. 10 della Convenzione europea) del provvedimento⁵⁴ con il quale l'esecutivo ucraino ha vietato l'attività di undici partiti politici nazionali in presunto contatto con il Cremlino. Si pensi anche a tal riguardo al provvedimento⁵⁵ del 13 dicembre 2022 con cui l'esecutivo ucraino⁵⁶ – in conseguenza del conflitto bellico contro la Russia – ha ulteriormente ristretto l'esercizio della libertà di espressione (*ex art. 10* CEDU) dei media⁵⁷, sottoponendoli al controllo più stringente del Consiglio

⁵² In conformità con la risoluzione del 22 marzo 2022 e in base al comunicato che ha reso noto la Corte, intitolato “*The Russian Federation ceases to be a Party to the European Convention on Human Rights*”, no. 286/2022, laddove ha precisato non solo che «*the Russian Federation ceases to be a High Contracting Party to the Convention on 16 September 2022*», [ma anche che...] «*The Court remains competent to deal with applications directed against the Russian Federation in relation to acts or omissions capable of constituting a violation of the Convention provided that they occurred up until 16 September 2022*».

⁵³ *Suspension of the rights of membership of the Russian Federation in the Human Rights Council*, /ES-11/L.4, 6 april 2022.

⁵⁴ *Ucraina: Zelensky limita l'attività di 11 partiti filo-russi*, 20 marzo 2022, https://www.ansa.it/sito/notizie/topnews/2022/03/20/ucraina-zelensky-limita-lattivita-di-11-partiti-filo-russi_421c4d38-9487-444f-a7b2-d55709c1f64b.html [consultato il 15 gennaio 2023].

⁵⁵ *Zelensky firma un decreto che abolisce la libertà di stampa*, 3 gennaio 2023, <https://piccolenote.ilgiornale.it/mondo/zelensky-firma-un-decreto-che-abolisce-la-liberta-di-stampa> [consultato il 18 gennaio 2023].

⁵⁶ *Progetto di legge sui media 2849-IX*, 13 dicembre 2022, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69353 [consultato il 25 gennaio 2023].

⁵⁷ I più hanno, infatti, tacciato il provvedimento come antidemocratico. S. GUZ, *Ukraine's proposed new media law threatens press freedom*, 7 november 2022, <https://www.opendemocracy.net/en/odr/ukraine-media-law-press-freedom/> [consultato il 25 gennaio 2023].

nazionale ucraino, con il conseguente (e fondato) rischio di ingenerare un monopolio statale e particolarmente invasivo della regolamentazione dei media.

Questi provvedimenti comportano una deformazione del principio democratico e della libertà d'espressione garantita dalla CEDU. Per questi motivi, è possibile configurare un'emergenza legalità, congiuntamente ad una costante preoccupazione per l'incertezza del diritto. È interessante, infine, evidenziare il ruolo del diritto internazionale umanitario (peraltro già costantemente richiamato in una sequela di risoluzioni delle Nazioni Unite e di altre organizzazioni internazionali) alla luce del conflitto russo-ucraino, nonché gli strumenti di cui dispone la comunità internazionale per mantenere o ristabilire la pace, in particolare la c.d. *responsibility to protect* e *to rebuild states*.

5. Aspetti applicativi della c.d. *responsibility to protect* nel diritto internazionale umanitario: tra esportazione della democrazia e autodeterminazione dei popoli. Considerazioni conclusive

Si è già evidenziato in apertura del presente lavoro, che nonostante la Carta ONU non contempli espressamente un principio democratico, essa sia ispirata⁵⁸ ad una logica essenzialmente democratica, *in primis*, in virtù della logica ispiratrice dell'Assemblea generale, che – fondata sul principio dell'eguaglianza sovrana di tutti gli Stati – delibera a maggioranza anche sulle questioni concernenti la pace e la sicurezza internazionale. E si è anche precisato come, soprattutto negli ultimi vent'anni, il sistema delle Nazioni Unite, soprattutto attraverso atti di *soft law*, stia cercando di fare della democrazia un (comune) principio guida nell'assetto dell'organizzazione statale, associandola spesso allo sviluppo: politico, economico e sociale di un Paese. Negli ultimi anni, soprattutto allo scopo di proteggere le popolazioni da massicce violazioni dei diritti umani (alcune volte perpetrate dal governo "legittimo"), si è, infatti, assistito (soprattutto) nell'ambito delle operazioni di *peacekeeping* a tentativi di esportazione della democrazia⁵⁹, talvolta in contrapposizione con il principio di autodeterminazione dei popoli.

Una delle svolte più importanti in tal senso è rappresentata dall'applicazione della dottrina della c.d. *responsibility to protect*⁶⁰. Nonostante la natura non vincolante, la sua importanza e applicazione è stata nel tempo crescente in particolar modo per dare una risposta efficace a gravi crimini di massa e violazioni del diritto internazionale umanitario. In base a tale elaborazione⁶¹, fondata su tre pilastri fondamentali si attribuisce: agli Stati la responsabilità di proteggere la propria popolazione dalla

⁵⁸ N. BOBBIO, cit.

⁵⁹ P. BUTCHARD, *The Responsibility to Protect and the Failures of the United Nations Security Council*, Oxford, Hart, 2020.

⁶⁰ S. ADAMS, *Mass Atrocities, the Responsibility to Protect and the Future of Human Rights. 'If not Now When'?*, London, Routledge, 2020. La stessa, infatti, (come sottolinea avveduta dottrina) si fonderebbe (secondo i fautori) su «una nozione di sovranità statale non più assoluta, bensì funzionale al soddisfacimento degli interessi fondamentali della popolazione». A. MARCHESI, *La protezione internazionale dei diritti umani*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 234 e ss.

⁶¹ *Responsibility to Protect principle – the United Nations*, <https://www.un.org/en/genocideprevention/about-responsibility-to-protect.shtml> [consultato l'1 febbraio 2023].

commissione di atrocità di massa (I); alla comunità internazionale il compito di incoraggiare e assistere tali azioni positive degli Stati in tal senso (II); alla comunità internazionale il compito di intervenire, sostituendosi allo Stato (che non riesca o non voglia assicurare protezione alla popolazione) per adottare mirate ed efficaci misure collettive conformemente alla Carta ONU, per assicurarne la protezione (III).

Il problema del bilanciamento tra legittimità dell'intervento militare (in virtù dell'esigenza di assicurare protezione collettiva alle popolazioni che subiscono massicce e sistematiche violazioni dei diritti umani) e dovere di non ingerenza negli affari interni degli Stati si è plasticamente manifestato con il fortemente criticato intervento umanitario (in quanto non autorizzato dal CS dell'ONU) della NATO in Kosovo nel 1999, con l'avvio dell'operazione militare "*Allied Force*". Alla luce di quest'episodio è interessante evidenziare la posizione dell'Italia⁶², che ha sottolineato la necessità di rivedere le regole in materia di legittimità di intervento umanitario, auspicando come *extrema ratio* – in risposta a violazioni sistematiche dei diritti umani della popolazione locale – l'eventuale erosione della sovranità statale. Ciò posto, per tutelare le varie popolazioni dalle pulizie etniche e dai genocidi, è stata elaborata in seno all'Assemblea generale ONU, nel *World Summit Outcome* del 2005, la dottrina della c.d. *responsibility to protect*. Certamente più vasto è stato l'ambito di applicazione riservato a tale dottrina nel rapporto ONU del medesimo anno dell'*High-Level Panel on Threats, Challenges and Change* intitolato *A more secure World: Our Shared Responsibility*, laddove non solo si riconfermava come possibile un intervento umanitario della comunità internazionale in presenza di gravi crimini compiuti contro la popolazione interessata, ma anche di estendere i casi di intervento umanitario in presenza di nuove minacce alla pace (*non conventional threats*), come il terrorismo e le emergenze sanitarie⁶³ nell'ottica di tutelare la "sicurezza umana".

Uno dei tentativi più eclatanti di applicazione di tale dottrina da parte del CDS è rappresentato dalla situazione venutasi a creare in Libia nel 2011, laddove a fronte delle sistematiche violazioni dei diritti umani subite dai civili, il Consiglio, richiamando appunto «*the responsibility of the Libyan authorities to protect the Libyan population*»⁶⁴, autorizzava gli Stati membri con risoluzione n. 1973/2011 ad agire sul

⁶² F. PAGANI, *Quando è lecito intervenire in nome dell'umanità?*, 11 dicembre 1999, <https://www.limesonline.com/cartaceo/quando-e-lecito-intervenire-in-nome-dellumanita-operazione-allied-force-nato-kosovo> [consultato il 4 febbraio 2023]. «*Intervento del Ministro degli Affari Esteri, on. Lamberto Dini alla 54^a Assemblea generale delle Nazioni Unite*», New York, 22/9/1999, p. 469.

⁶³ Quanto alle nuove minacce (c.d. *non conventional threats*) di cui si occupa l'ONU, con riferimento alla diffusione dell'Ebola in Africa occidentale (2014) il Consiglio con risoluzione n. 2177/2014 ha riconosciuto il virus come minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, chiedendo (*demand*) di seguito a tutti gli Stati ONU di adottare tutte le misure necessarie per sostenere la popolazione colpita dall'emergenza sanitaria. Da ultimo, peraltro, in conseguenza della propagazione globale del Covid-19 (2020), il Consiglio di Sicurezza con risoluzione 2530/2020 (intervenendo nuovamente in materia di emergenze sanitarie) ha dichiarato il Covid-19 «*likely to endanger the maintenance of international peace and security*», invitando (nella successiva risoluzione n. 2565/2021) tutti i Paesi (con possibilità) alla distribuzione capillare dei vaccini anticoronavirus agli Stati economicamente meno avanzati (*most in need*).

⁶⁴ (S/RES/1973/2011).

territorio libico «*to take all necessary measures (...) to protect civilians and civilian populated areas under threat of attack*»⁶⁵.

Quest'espressione ha di fatto indotto (maldestramente) alcuni Stati, tra cui l'Italia, il Regno Unito, la Francia e gli Stati Uniti a utilizzare tale situazione per intervenire militarmente sul territorio libico. Nel corso del tempo, tuttavia, sono emerse alcune perplessità legate a questo istituto, concernenti soprattutto il fondamento e la sua natura, che sembrerebbe ispirata a principi morali e fortemente interventisti, che seppur in certi casi auspicabili, non trovano riscontro alcuno nella Carta ONU.

Negli ultimi anni, infatti, per vari motivi l'utilizzo di tale dottrina è stato notevolmente ridimensionato. Peraltro, in una riunione del 2018⁶⁶ sulla responsabilità di proteggere i civili si sono manifestati contrasti importanti tra diversi Stati in merito all'applicazione di questo principio. Per tali ragioni autorevole dottrina sostiene la natura "emergente"⁶⁷ di questa norma, strumentale a dare risposta ed effettività alla sicurezza umana.

Il recente abbandono delle truppe militari occidentali (e in particolar modo degli USA) dall'Afghanistan testimonia la crisi del principio e che non sempre l'intervento umanitario porta con sé benefici (oltre a non essere consentito dalla Carta, nemmeno in seguito a violazioni dei diritti umani), contrastando anzi fortemente (come evidenziato anche dalla delegazione cinese⁶⁸) con il divieto di ingerenza negli affari interni (questo sì, espressamente previsto dall'art. 2 par. 7 della Carta ONU). Né tantomeno un intervento militare può giustificarsi in nome dell'esportazione della democrazia, che non costituisce nemmeno una norma, ma che, anzi talvolta cela determinati interessi unilaterali degli Stati⁶⁹. A nostro avviso, nello scenario post-conflittuale russo-ucraino occorrerebbe riconsiderare una sostenibile e schietta applicazione del terzo anello della *responsibility to protect*, ossia la c.d. *responsibility to rebuild*, affinché la comunità internazionale si faccia carico di assistere positivamente il paese interessato dal conflitto allo scopo di guidarlo verso una graduale ripresa anche economica, nel pieno rispetto della propria sovranità ed integrità territoriale.

Infine, è da valutare positivamente il discorso del delegato indiano, che richiama la diplomazia e il rispetto della Carta ONU quali baluardi essenziali per porre fine al conflitto⁷⁰, si legge, infatti, che: *It is in our collective interest to work constructively, both within the United Nations and outside, towards seeking an early resolution of the conflict. Since the beginning of the Ukrainian conflict, India has stood for peace, dialogue and diplomacy. We believe that no solution can be arrived at by shedding blood and at the cost of innocent lives, especially those of women and children. Allow me to reiterate once again*

⁶⁵ Par. 4, Protection of civilians.

⁶⁶ C. FOCARELLI, *Diritto internazionale*, Milano, CEDAM, 2021, p. 632 e ss.

⁶⁷ C. ZANGHÌ E L. PANELLA, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 58.

⁶⁸ Che ha rammentato la responsabilità dei Paesi intervenuti in Afghanistan e in particolare, della laconica «*wrong-minded practice of imposing their own will on others*», esortando, infine, tutte le parti a rispettare «*the principle of non-interference in internal affairs*» e a lasciare impregiudicato «*the right of the Afghan people to determine their own future*». S/PV.8848, p. 5 e ss.

⁶⁹ A. MARCHESI, cit.

⁷⁰ Nell'auspicio che la tanto attesa pace "giusta" tra i due belligeranti possa essere duratura. *UN General Assembly resolution A/ES-11/L.7*, 16 February 2023, p. 1.

the importance of the United Nations guiding principles for humanitarian assistance. Humanitarian action must always be guided by the principles of humanitarian assistance, namely, humanity, neutrality, impartiality and independence. Those measures should not be politicized. In conclusion, we continue to reiterate that the global order is anchored in international law, the Charter of the United Nations and respect for the territorial integrity and sovereignty of States⁷¹.

⁷¹ UN, doc. S/PV.9032, p. 19.

CAPITOLO X

PARITÀ E INCLUSIONE
CHE “GENERE” DI DEMOCRAZIA?

PARTE SECONDA

FEDERICO LIVOTI*
Inclusione ed eguaglianza nella libertà religiosa

1. Inclusione e principio di democrazia

Il concetto di inclusione, insieme al principio di democrazia, sono due temi strettamente correlati tra loro e costituiscono pilastri fondamentali nella nostra società caratterizzata ormai da una sempre più diffusa prospettiva multiculturale¹. L'inclusione si manifesta concretamente in una società in cui tutte le persone sono rispettate, valorizzate e considerate parte integrante del tessuto sociale, senza discriminazione alcuna basata sulla razza, sull'etnia, sul genere, sull'orientamento sessuale, sulla religione o sulla condizione socio-economica. Ciò comporta che i singoli membri appartenenti alla società devono avere libero accesso alle medesime opportunità di istruzione, lavoro, sanità, diritti civili e politici, indipendentemente dalla loro provenienza o *status* sociale².

L'insegnamento di un'educazione inclusiva in tutti gli ambiti di esercizio di vita sociale (in casa, nelle scuole, in ufficio, tra gli amici, nei luoghi di culto, ecc.), può aiutare a prevenire – o in alcuni casi a contrastare – inaccettabili discriminazioni e inammissibili soprusi, e può garantire alle persone più svantaggiate pari opportunità di formazione e una partecipazione piena alla vita della propria comunità³. In sostanza, l'inclusione sociale ha l'obiettivo di eliminare qualunque forma di discriminazione all'interno di una società, tenendo tuttavia sempre in debito conto del rispetto delle concrete diversità⁴.

La democrazia, d'altra parte, affonda le proprie origini sul principio secondo cui il potere politico appartiene al popolo (come richiamato anche dall'art. 1 della nostra Costituzione) e ogni individuo ha il diritto – e a tratti il dovere – di partecipare alla vita pubblica e di essere rappresentato equamente⁵. Il fondamentale concetto di “democrazia”, invero, funge da baluardo di parità ed inclusione delle diverse sfaccettature di lingue, religioni, culture, opinioni, ecc. che possono trovare libero sfogo all'interno di uno Stato liberal-democratico. Nello specifico, uno Stato può considerarsi davvero “democratico” quando riconosce e tutela i diritti fondamentali

* Università degli Studi di Messina.

¹ S. HASSANAJ, *Multiculturalismo versus interculturalismo. Quale modello per l'integrazione?*, Il Campano, Pisa 2018.

² M. STRIANO, *Pratiche educative per l'inclusione sociale. I territori dell'educazione* (a cura di), FrancoAngeli, Milano 2010.

³ A. MURA, *Diversità e inclusione. Prospettive di cittadinanza tra processi storico-culturali e questioni aperte*, FrancoAngeli, Milano 2016.

⁴ T. FRATINI, M. RIZZARDI, B. TOGNAZZI, *Inclusione e disagio sociale*, Anicia, Roma 2022.

⁵ H. KELSEN, *La democrazia*, Il Mulino, Bologna 2010.

dell'uomo e i valori delle diverse etnie che lo abitano, nonché quando permette la partecipazione attiva del popolo alla vita politica del Paese. Ciò si concretizza nel momento in cui sussista un diffuso e generalizzato accoglimento delle differenze tra le persone e la creazione di un ambiente sicuro in cui tutti possano sentirsi liberi, accettati e pienamente rispettati⁶.

In sintesi, il principio di inclusione e il principio di democrazia sono strettamente connessi tra loro e si sostengono a vicenda: difatti, l'inclusione è essenziale per una democrazia sana, in quanto quest'ultima funziona solamente se tutti i cittadini hanno la possibilità di partecipare pienamente e in modo significativo alla vita pubblica del Paese. Una società inclusiva e democratica si manifesta nel momento in cui tutti i membri sono rispettati e valorizzati, e in cui tutti hanno la possibilità di partecipare attivamente alla vita sociale, contribuendo alla realizzazione del bene comune⁷.

2. *Democrazia ed eguaglianza: concetti inflazionati?*

Si vuole stuzzicare uno spunto di riflessione: ma se la democrazia fosse inflazionata nella realtà così come lo è il suo concetto in astratto, vivremmo davvero in un mondo di uguaglianza piena, concreta ed universale?⁸ Risulta difficile dare una risposta tranciante al riguardo, ma si tenterà ugualmente di approfondire l'argomento.

Sebbene sia un concetto fragile e costantemente a rischio, la democrazia si aggancia indissolubilmente all'evoluzione del mondo moderno: il numero delle democrazie nel mondo è infatti in costante accrescimento nell'ultimo secolo, ed il principio di eguaglianza, che sta alla base della costituzione politico-democratica, è in continua espansione⁹. Le sue ramificazioni si estrinsecano in tutte le direzioni e la sua avanzata procede di pari passo con proclamazioni solenni, che intendono garantire il rispetto della dignità umana e dei valori delle diverse etnie. Invero, in una società liberal-democratica, il concetto di eguaglianza rappresenta un principio cardine che sta alla base della collettività, in quanto garantisce che tutti i membri della stessa abbiano medesimi diritti e pari opportunità di partecipare alla vita politica e sociale¹⁰. Ciò significa che tutti i consociati devono avere lo stesso accesso alle risorse e alle istituzioni della società, e che nessuno debba essere discriminato o escluso a causa di fattori come la razza, il genere, la religione, la lingua, *etc*¹¹.

Il principio di eguaglianza – così come lo conosciamo oggi – trae le sue origini dalla Dichiarazione universale dei diritti umani, firmata nel 1948, a tre anni dalla fine della seconda guerra mondiale, nella quale l'art. 1, recita così: “*Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti*”¹². Tuttavia, “eguaglianza” non significa

⁶ L. CANFORA, *La democrazia. Storia di un'ideologia*, Laterza, Bari 2013.

⁷ E. PIROMALLI, *Una democrazia inclusiva. Il modello di Iris Marion Young*, Mimesis Edizioni, Milano 2017.

⁸ M. L. SALVADORI, *Democrazia. Storia di un'idea tra mito e realtà*, Donzelli, Roma 2016.

⁹ G. E. VIGEVANI, *Stato democratico ed elegibilità*, Giuffrè, Milano 2001.

¹⁰ N. BOBBIO, *Liberalismo e democrazia*, Simonelli, Milano 2018.

¹¹ P. ROSANVALLON, *La società dell'eguaglianza*, Castelvecchi, Roma 2018.

¹² *La Dichiarazione universale dei diritti umani è un documento sui diritti della persona, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nella sua terza sessione, il 10 dicembre 1948 a Parigi con la risoluzione 219077A. La sua sigla in inglese è UDHR (Universal Declaration of Human Rights). Dopo questa solenne deliberazione, l'Assemblea delle Nazioni Unite diede precise istruzioni al Segretario Generale*

omologazione o assenza *tout court* di differenze nel concreto. A tal proposito, il concetto di eguaglianza, in diversi contesti, cede il passo al principio di equità, il quale mira a garantire a tutti pari opportunità, tenendo tuttavia in debito conto delle particolarità e delle differenze concretamente esistenti¹³. Uguaglianza ed equità, infatti, non sono concetti sinonimi: il primo si focalizza sul punto di partenza, ovverosia “inquadrare i diritti e i doveri dei tanti”; il secondo, viceversa, approda ad un potenziale punto di arrivo, considerando le opportunità offerte dal “valorizzare le differenze tra i pochi”.

Usando un paradosso, la “diversità” appare come un valore fondamentale, come un fattore di arricchimento che abbiamo imparato a riconoscere nel tempo. Le diversità di pensiero, di opinioni, di attitudini, di capacità, di caratteristiche personali, di gusti e addirittura di predisposizioni intellettive divengono la più evidente dimostrazione dell’essere tutti persone; sono il segno che l’uguaglianza degli esseri umani vive nella libera espressione della loro differenza¹⁴.

Purtuttavia, bisogna sempre tenere a mente come i concetti di “diversità/differenza” fin qui analizzati, non devono assolutamente essere confusi con il concetto di “discriminazione” di qualsivoglia genere (raziale, sessuale, etnica, linguistica, religiosa, etc.) che, viceversa, è bandito dalle odierne costituzioni democratiche e viene ad oggi contrastato in maniera sempre più incisiva dallo Stato¹⁵. Difatti, non tutte le forme di diversità o di esclusione costituiscono casi di discriminazione: affinché si possa parlare di discriminazione è necessario che il trattamento differente o l’esclusione non siano motivati da altri fattori, ma esclusivamente da una delle condizioni sopra richiamate¹⁶.

Orbene, lo Stato ha il compito di vigilare su tali forme di diversità, intervenendo bruscamente nel momento in cui si ricada in una delle ipotesi di discriminazione. Difatti, l’azione dello Stato viene monitorata anche sul piano internazionale tramite i c.d. regimi protettivi dei diritti umani e dei valori dei diversi popoli, onde evitare che il principio di eguaglianza possa essere violato a vantaggio di una parte o di una specifica componente della società, garantendo piuttosto che tutte le voci vengano ascoltate e che nessuna persona o gruppo abbia un potere predominante sulle decisioni della società¹⁷.

3. Principio di eguaglianza nella libertà religiosa

Uno dei principali ambiti in cui vi è fondato rischio di ricadere in situazioni discriminatorie è quello religioso. Il concetto di inclusione e il principio di eguaglianza sono, infatti, essenziali al fine di garantire la libertà religiosa in una società pienamente democratica. Quest’ultima si riferisce alla libertà di credere e professare qualsiasi religione, o viceversa, di non credere in alcuna corrente religiosa, senza subire alcun

di provvedere a diffondere ampiamente questa Dichiarazione e, a tal fine, di pubblicarne e distribuirne il testo non soltanto nelle cinque lingue ufficiali dell’Organizzazione internazionale, ma anche in quante altre lingue fosse possibile usando ogni mezzo a sua disposizione.

¹³ E. GRANAGLIA, *Uguaglianza di opportunità. Sì, ma quale?*, Laterza, Bari 2022.

¹⁴ X. CHRYSOCHOU, *Diversità culturali. Psicologia sociale della differenza*, UTET Università, Torino 2006.

¹⁵ C. GAZZOLA, *Fra diagnosi e peccato. La discriminazione secolare nella psichiatria e nella religione*, Mimesis Edizioni, Milano 2015.

¹⁶ M. BARBERA, A. GUARISCO, *La tutela antidiscriminatoria. Fonti strumenti interpreti* (a cura di), Giappichelli, Torino 2020.

¹⁷ N. BOBBIO, *Eguaglianza e libertà*, Einaudi, Torino 2020.

tipo di discriminazione o restrizione da parte dello Stato o di altri membri della società¹⁸. La libertà religiosa è, infatti, un diritto umano fondamentale che deve essere protetto e rispettato da – e nei confronti di – tutti, garantendo una coesistenza pacifica tra le persone che professano diverse religioni e/o adottano differenti culture¹⁹. L'esercizio del diritto alla libertà religiosa non dovrebbe, invero, mai essere utilizzato come pretesto per discriminare o escludere altri individui o gruppi sociali: ciò significa che le comunità religiose devono essere sempre aperte ad accogliere persone di tutte le fedi, senza limitazioni o discriminazioni di sorta. Difatti, il concetto di inclusione nell'ambito della libertà religiosa comporta che tutte le persone, indipendentemente dal loro credo religioso, debbano avere gli stessi diritti e le stesse opportunità per professare la propria fede. Ciò significa che nessuna religione dovrebbe essere privilegiata o discriminata rispetto ad un'altra, ed inoltre, tutte le persone devono essere libere di scegliere se professare o meno una qualsivoglia corrente religiosa, senza subire pressioni o coercizioni da parte dello Stato o della società²⁰.

Il primo passo necessario per scoprire come il diritto si possa aprire alla diversità culturali e alla loro interazione ed integrazione consiste nel comprendere quanto segue: in una società democratica multiculturale, caratterizzata da uno stato costituzionale, si rischierebbe di attuare meccanismi di subordinazione e di esclusione che riguardano coloro che vivono sul territorio, semplicemente attraverso pretese avanzate in nome di (supposti) “valori culturali dominanti”²¹. Ricordiamo l'esempio della religione cattolica in Italia: invero, per quanto lo Stato italiano si professi una Repubblica democratica “laica e aconfessionale” (privo cioè di una religione ufficiale) non si può negare come vi siano ancora oggi delle influenze che lascino intendere un “favor” nei confronti della religione cattolica.

Invero, lo Stato italiano affonda le proprie radici nel c.d. “principio di laicità”, concetto che identifica la netta separazione tra le istituzioni statali e le organizzazioni religiose²². In altre parole, uno Stato laico non favorisce né discrimina alcuna religione o credo, viceversa, garantisce la libertà di culto e di pensiero ai suoi cittadini²³. Ciò significa che le decisioni politiche devono essere prese senza alcun tipo di influenza religiosa e, d'altro canto, le istituzioni religiose non devono avere alcuna ingerenza nelle decisioni politiche e nelle questioni di competenza dello Stato. Orbene, la laicità dello Stato è un principio fondamentale della democrazia e della tutela dei diritti umani, poiché garantisce che tutti i cittadini siano trattati in egual maniera, indipendentemente dalla religione professata o dalle credenze perseguite²⁴.

¹⁸ K. LEHMANN, *Tolleranza e libertà religiosa. Storia e presente in Europa*, Queriniana, Brescia 2016.

¹⁹ F. CASAZZA, *Libertà religiosa e laicità tra cronaca, leggi e magistero*, Città Nuova, Roma 2012.

²⁰ S. BRICCOLA, *Libertà religiosa e “res publica”*, Cedam, Padova 2009.

²¹ S. ANGELETTI, *Libertà religiosa e patto internazionale sui diritti civili e politici. La prassi del comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite*, Giappichelli, Torino 2009.

²² *Lo Stato italiano è una Repubblica democratica laica e aconfessionale, senza cioè una religione ufficiale, sebbene manchi nella sua Carta costituzionale una chiara ed espressa previsione del principio di laicità come, al contrario, avviene in altri Stati (si pensi all'art. 1 della Costituzione francese) che si professano apertamente «laici».*

²³ B. HENRY, A. LORETONI, A. PIRNI, *Laicità e principio di non discriminazione* (a cura di), Rubbettino, Catanzaro 2009.

²⁴ L. M. SISTACH, *Stato laico e società multi-religiosa*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 2015.

Purtuttavia, anche se – in linea teorica – non dovrebbe sussistere alcuna ingerenza religiosa nelle questioni che riguardano prettamente la vita politica dello Stato – nella pratica – vi sono invero degli esempi di chiara influenza religiosa: ricordiamo ad es. l’esposizione del crocifisso in luoghi pubblici (come ad es. nelle aule scolastiche o giudiziarie), l’insegnamento della religione cattolica nelle scuole, il diritto di obiezione di coscienza e, fino ad una trentina di anni fa, anche il giuramento del testimone “davanti a Dio” durante lo svolgimento di un processo²⁵. La giurisprudenza costituzionale e quella della Corte Europea dei diritti dell’uomo sono intervenute negli anni per limare queste “ingerenze” religiose nell’ambito di competenza statale: ad es. è bene ricordare la sent. n. 117/1979, tramite la quale la Corte Costituzionale ha modificato la formula del giuramento dei testimoni nei processi, nella parte in cui imponeva di assumere la responsabilità delle proprie dichiarazioni “davanti a Dio”, convertendola invero nella dichiarazione di impegno a dire tutta la verità e a non nascondere nulla di quanto conosciuto; o ancora, con la pronuncia del 18/03/2011, la Grande Camera della Corte europea dei Diritti dell’uomo di Strasburgo, in merito all’esposizione di simboli religiosi nelle scuole, ha statuito che, se è vero che il crocifisso costituisce un chiaro simbolo religioso, non si possono rinvenire elementi attestanti l’eventuale influenza che l’esposizione di tale simbolo nelle aule scolastiche possa avere sugli alunni²⁶; in ultimo, il “sacro dovere di difesa della Patria”, da sempre oggetto di polemica da parte degli obiettori di coscienza, il quale, ai sensi e per gli effetti dell’art. 52 co. 2 Cost.²⁷, si traduce nell’obbligo per il cittadino di prestare il servizio militare nei limiti e secondo le modalità stabilite dalla legge, è stato limitato dalla Corte Costituzionale con sent. n. 164/1985: quest’ultima pronuncia ha sottolineato come il dovere di difendere la patria possa essere assolto anche attraverso adeguati comportamenti di impegno sociale non armato (così si spiega l’introduzione da parte della L. 772/1972 – successivamente sostituita dalla L. 230/1998 – del diritto all’obiezione di coscienza per motivi morali, religiosi e/o filosofici e del c.d. “servizio civile sostitutivo”, alternativo all’assolvimento dell’obbligo militare).

Ma a questo punto sorge spontaneo un quesito: come si può scegliere, in una società ormai concretamente multietnica, a quale “valore” riconoscere o meno una tutela giuridica? Orbene, quello che nell’epoca attuale è chiamato “valore”, un tempo era apertamente identificato come “costume” o “consuetudine”: ciascun popolo legittimamente ne aveva uno proprio, per quanto più o meno “selvaggio”. Purtuttavia, mancava ancora un parametro universale, legato all’idea di uguaglianza, com’è quello che verrà messo a punto più tardi, e che ci sollecita oggi²⁸. Con il tempo si è compreso che la regola dell’eguaglianza coinvolge il rispetto della “pluralità dei valori”, vale a dire la pluralità delle aspettative, degli orizzonti e dei desideri che rendono ricca la vita in società. La Costituzione italiana è esplicita in proposito: è la

²⁵ S. LOPEZ NUNES, *Il crocifisso e gli altri segni. Proposte di una laicità per uno stato multietnico*, Mimesis Edizioni, Milano 2007.

²⁶ R. CONTARDO, *Il crocifisso tra i banchi di scuola e le aule giudiziarie*, Tabula Fati, Chieti 2020.

²⁷ Art. 52, Cost: “La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino. Il servizio militare è obbligatorio nei limiti e modi stabiliti dalla legge. Il suo adempimento non pregiudica la posizione di lavoro del cittadino, né l’esercizio dei diritti politici. L’ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica”.

²⁸ N. GENGHINI, *Valori politici e valori religiosi. Un ethos condiviso per la società multiculturale* (a cura di), Edizioni Messaggero, Padova 2010.

Costituzione di una società pluralista che garantisce e tutela tutti i diritti fondamentali dell'uomo²⁹.

Nel novero dei suddetti diritti fondamentali viene riconosciuto, tra gli altri, anche il diritto di professare liberamente la propria fede religiosa. La libertà religiosa è, difatti, garantita nel diritto italiano in favore di persone fisiche, enti, formazioni sociali e confessioni religiose, da numerose disposizioni di rango costituzionale. In primo luogo, l'art. 19 Cost. sancisce il c.d. "principio della libertà religiosa", garantendo a tutti il "*diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume*". A differenza di altre disposizioni costituzionali, l'art. 19 Cost. utilizza la locuzione "tutti" al fine di indicare i diretti destinatari, riferendosi, pertanto, a chiunque si trovi nel territorio italiano, anche i non cittadini. In tal senso, la norma in oggetto deve considerarsi intimamente connessa sia all'art. 2 Cost., che "*riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo*", sia all'art. 3 Cost., che sancisce il principio di eguaglianza dei cittadini davanti la legge senza distinzione di sesso, razza, lingua, religione, *etc.* Difatti, l'art. 3 Cost. assume un rilievo significativo in tema di libertà religiosa: dichiarando, invero, la "*pari dignità sociale e l'uguaglianza davanti alla legge senza distinzione di religione di tutti i cittadini*" (I comma), ed attribuendo alla Repubblica il compito di "*rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana*" (II comma), incide indubbiamente sulla misura dei diritti riconosciuti ai cittadini. La c.d. uguaglianza formale esclude, pertanto, che ogni caratteristica attinente alla religione professata, possa essere assunta dal legislatore come criterio di discriminazione dei diritti e dello status dei singoli, mentre il principio di uguaglianza sostanziale impegna lo Stato in un *facere* concreto ed effettivo, consistente nella rimozione di elementi che impediscano – anche agendo in modo indiretto – il raggiungimento di una piena eguaglianza che garantisca "*l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*". Tale disposizione non può essere in alcun modo violata, anche se, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, presenta taluni margini di elasticità, sia perché non vieta al legislatore di effettuare in modo ragionevole le differenze occorrenti per disciplinare situazioni intrinsecamente diverse (in virtù della commistione di uguaglianza formale e sostanziale), sia perché norme protette o garantite dalla Costituzione, potrebbero introdurre eccezioni pur nel settore dell'uguaglianza formale.

Anche la libertà religiosa negativa (c.d. libertà di ateismo) va ricompresa nel concetto di libertà religiosa e gode della tutela riconosciuta a quest'ultima dall'art. 19 Cost. L'ordinamento statale, infatti, appresta tutela anche al mero rifiuto di ogni credo religioso: la libertà religiosa, dunque, intesa come diritto soggettivo, importa anche la protezione dell'ateo e del miscredente, i quali non possono essere costretti a compiere atti che implicino una professione di fede religiosa, una manifestazione di culto o l'essere soggetto passivo di propaganda religiosa³⁰. Posizione, peraltro, rafforzata in modo pieno dall'art. 3, comma 1° Cost., in applicazione del quale, da una posizione religiosa, areligiosa o antireligiosa, non può derivare al singolo alcun effetto

²⁹ U. ALLEGRETTI, *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni*, Il Mulino, Bologna 2014.

³⁰ S. FONTANA, *Ateismo cattolico?*, Fede & Cultura, Verona 2022.

favorevole o sfavorevole nel campo del diritto comune e, in genere, in ogni settore della vita che sia disciplinato dall'ordinamento statale³¹. Anche l'ateismo c.d. "attivo" è protetto dalla Carta costituzionale, tanto dall'art. 19 Cost., quanto dal successivo art. 21 Cost, così come da tutte le altre norme che garantiscono l'uguaglianza dei cittadini, la libertà di associazione e la libertà di insegnamento³². Da questo quadro normativo è complessivamente ricavabile la tutela costituzionale della c.d. "propaganda ateistica" e delle eventuali "associazioni atee", senza che dalla partecipazione alle stesse possa derivare alcuna conseguenza favorevole o sfavorevole. Tuttavia gli atei, pur vantando il diritto di contestare tutte le limitazioni che derivassero a loro danno dalla esistenza di privilegi altrui non compatibili con la Costituzione, non possono contestare, *tout court*, l'esistenza di un "*favor religionis*" nel nostro ordinamento.

In conclusione, è possibile affermare che le varie religioni possono identificarsi quali fattori di unità, o meglio, di integrazione e di armonia tra i popoli; o, viceversa, fungere da elementi che giocano a favore del conflitto e della discriminazione. Il dialogo tra le varie etnie risulta dunque un valido strumento di costruzione di una visione condivisa del bene comune, di un'armonia tra le differenze, in un contesto pluralista come è ormai considerato quello italiano.

³¹ A. DEL NOCE, *Il problema dell'ateismo*, Il Mulino, Bologna 2010.

³² S. F. AIKIN, R. B. TALISSE, *Ateismo ragionevole*, Nessun Dogma, Roma 2015.

CHIARA PARISI*¹

*Musei e democrazia culturale: tra parità ed inclusione
verso l'abbattimento delle barriere sociali*

Abstract

Il Museo ha sempre subito una serie di trasformazioni ed evoluzioni rispondendo ai cambiamenti della società in cui è inserito. Oggi, l'attuale revisione della definizione di "Museo" conferma questo processo evolutivo sottolineando l'importante ruolo sociale, oltre che culturale, che questa istituzione rappresenta.

La cultura è il cuore e l'anima della democrazia e, in quanto tale, appartiene a tutti. Leggiamo, infatti, nella "Convenzione culturale europea" che la cultura svolge un ruolo fondamentale nella promozione della comprensione degli altri e nel rispetto della diversità.

In Italia ospitiamo ben il 70% del patrimonio culturale mondiale, quindi, noi più di ogni altro paese al mondo dovremmo dare, ed essere, esempio di una cultura di tutti e per tutti.

Uno dei principali problemi che i musei si trovano ad affrontare in questo contesto è proprio quello delle barriere culturali. Ancora oggi, queste istituzioni, vivono all'ombra di un'idea diffusa di "museo" come luogo adatto solo ad un certo livello di classe sociale. L'idea di museo, come luogo dove tutti possono imparare, indipendentemente dal contesto sociale di appartenenza, è ancora un traguardo lontano dall'essere raggiunto. I dati ISTAT, infatti, evidenziano che il consumo culturale è influenzato principalmente dal grado di istruzione piuttosto che dal reddito o da altri fattori.

Se da un lato siamo lontani dal raggiungere questo traguardo, dall'altro lato della stessa medaglia, ovvero quello dell'accessibilità, l'impegno dei musei è davvero notevole, così come gli obiettivi raggiunti.

L'utilizzo delle tecnologie digitali, ad esempio, ha permesso di fare molto in questo ambito rendendo, la digitalizzazione, un valido strumento per la realizzazione di quanto affermato nell'art. 6 del Codice dei Beni Culturali: "...assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura". L'uso di strumenti digitali per la valorizzazione e promozione della cultura diventa così espressione di un diritto fondamentale, parte integrante della nostra stessa democrazia. Il diritto all'istruzione, di cui si può beneficiare in un museo, è un elemento chiave per dirigersi verso l'abbattimento delle barriere culturali e sociali assicurando una libera ed eguale partecipazione alla vita culturale.

¹ * Università degli Studi di Ferrara.

1. Il Museo e la sua definizione

Il Museo, fin dalla sua nascita (IV sec a.C., in Grecia), ha sempre subito una serie di trasformazioni ed evoluzioni rispondendo ai cambiamenti della società in cui è inserito. Oggi, l'attuale revisione della definizione di "Museo" conferma questo processo evolutivo sottolineando l'importante ruolo sociale, oltre che culturale, che questa istituzione rappresenta.

Nell'agosto del 2022 è stata approvata, dall'International Council of Museum, la nuova definizione di museo che recita:

Il museo è un'istituzione permanente senza scopo di lucro e al servizio della società, che effettua ricerche, colleziona, conserva, interpreta ed espone il patrimonio materiale e immateriale. Aperti al pubblico, accessibili e inclusivi, i musei promuovono la diversità e la sostenibilità. Operano e comunicano eticamente e professionalmente e con la partecipazione delle comunità, offrendo esperienze diversificate per l'educazione, il piacere, la riflessione e la condivisione di conoscenze.

In questa nuova definizione vengono introdotti concetti chiave, che evidenziano i principali obiettivi su cui tutti i Musei del mondo devono concentrarsi: accessibilità, inclusione, promozione della diversità e sostenibilità.

Sebbene solo recentemente esplicitati nella definizione stessa di Museo, questi concetti sono propri delle istituzioni museali da diverso tempo, ma è evidente che ciò non era sufficiente e che molto di più doveva, e deve, essere fatto affinché i Musei possano ritenersi delle istituzioni garanti dei valori democratici e dei diritti umani quali il beneficiare della cultura e dell'educazione.

2. Cultura e Democrazia

Il diritto alla vita culturale e all'educazione di cui possiamo fare esperienza in un Museo è sancito da diversi documenti legislativi, convenzioni europee ed internazionali. Primo fra tutte citiamo l'art. 27 della dichiarazione universale dei diritti umani dell'ONU: "Ogni individuo ha diritto di prendere parte liberamente alla vita culturale della comunità, di godere delle arti e di partecipare al progresso scientifico ed ai suoi benefici" dunque il concetto di "partecipazione alla vita culturale" viene caratterizzato come un diritto umano.

Sulla base di questo documento, nel giugno del 2011, entra in vigore la Convenzione di Faro in cui, tra i vari articoli, viene stabilito che i diritti relativi al patrimonio culturale sono inerenti al diritto di partecipazione alla vita culturale² e che ogni persona ha il diritto di beneficiare del patrimonio culturale e di contribuire al suo arricchimento³. In Italia, all' art. 3 della Costituzione Italiana leggiamo: "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il

² Art. 1 Convenzione di Faro

³ Art. 4 Convenzione di Faro

pieno sviluppo della persona umana...”; a tal riguardo vediamo un crescente impegno da parte dello Stato italiano nella promozione dei luoghi di cultura (musei, monumenti, siti archeologici...) con eventi che consentono una fruizione gratuita degli stessi in certi periodi dell’anno⁴. Queste manifestazioni, sebbene di grande importanza, non risultano essere sufficienti, poiché, una delle problematiche che riguarda l’accessibilità ai Musei è proprio relativa al costo del biglietto, spesso inaccessibile per molte persone.

La partecipazione della popolazione alla vita culturale del proprio territorio (e non solo) svolge un ruolo determinante per lo sviluppo di una reciproca comprensione tra i popoli e il reciproco apprezzamento delle diversità culturali, così come sancito dalla Convenzione Culturale Europea entrata in vigore nel maggio del 1955.

I musei possono contribuire, con la loro educazione e comunicazione, a sostenere e proteggere sistemi educativi che contribuiscono ad una cultura della democrazia, per vivere insieme e bene in, e tra, società culturalmente diverse (Council of Europe, 2016)⁵.

Lo studio della storia e la sua comprensione permette di comprendere le differenze culturali, sociali, religiose e andare, così, oltre le differenze.

L’educazione alla storia, di cui si beneficia all’interno dei musei, sensibilizza a queste importanti tematiche stimolando il pubblico alla riflessione e lo sviluppo dei valori democratici.

3. Musei ed accessibilità

L’Italia ospita il 70% del patrimonio mondiale, prima al mondo per siti UNESCO (considerando sia il patrimonio tangibile che intangibile), e pertanto noi più di ogni altro paese al mondo dovremmo sentire la responsabilità nell’educare alla cultura e nel rendere la cultura accessibile dando ed essendo esempio di una cultura di tutti e per tutti.

Le collezioni museali, e gli insegnamenti storici di cui sono testimoni e portavoce, permettono di sviluppare e comprendere quel senso di identità, appartenenza e comunità, fondamentali per vivere ed assicurare la realizzazione di una società democratica, scevra da odio, violenza e divisione.

La legislazione italiana sottolinea il ruolo della cultura nella promozione della comprensione degli altri, del rispetto della diversità e di una equa accessibilità del patrimonio: l’art. 6 del d.lgs n. 42 del 2004 noto come “Codice dei beni culturali e del paesaggio”, sottolinea la necessità della valorizzazione del patrimonio culturale e di assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione del patrimonio stesso per tutte le tipologie di pubblici, anche da parte delle persone diversamente abili.

Quando si parla di accessibilità ed inclusione nei Musei l’attenzione ricade principalmente su l’accessibilità fisica disciplinata da diverse leggi come il D.P.R. 384/1978, la legge 41/1986, il d.l. 371/1987, la legge 13/1989, il d.m. 236/1989, la legge quadro 104/1992, il D.P.R. 380/2001, il d.lgs 156/2006, ed inoltre anche dalle linee guida per il superamento delle barriere architettoniche nei luoghi di interesse

⁴ Si fa riferimento agli eventi: musei gratis la prima domenica del mese e monumenti aperti.

⁵ Council of Europe. *Competenze per una cultura della democrazia. Vivere insieme in condizioni di parità in società democratiche e culturalmente diverse*, 2016, Strasburgo.

culturale, pubblicate dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali nel 2008. Questo aspetto ha un'importanza fondamentale e l'attenzione affinché i luoghi culturali siano fisicamente accessibili resta una priorità, ma ciò non deve distogliere l'attenzione da un altro tipo di barriere, principali responsabili delle mancate visite ai Musei: le barriere culturali.

3.1 Barriere culturali

Dati ISTAT⁶ evidenziano che il consumo culturale è influenzato principalmente dal grado di istruzione piuttosto che dal reddito o da altri fattori, e questo ci dice che, ancora oggi, le istituzioni museali vivono all'ombra di un'idea diffusa di "museo" come luogo adatto solo ad un certo livello di istruzione o di classe sociale. Questo dato sembra emergere anche per contesti museali non italiani rappresentando un fenomeno, probabilmente, internazionale; infatti, è stato uno degli argomenti di cui si è discusso durante la 26° Conferenza generale dell'ICOM (International Council Of Museum) tenutasi a Praga nell'agosto 2022.

La domanda che sorge spontanea è cercare di comprendere come mai il museo, nonostante le tante innovazioni nel campo, continui a dare l'idea di un luogo adatto solo per coloro i quali hanno proseguito il percorso di studi o che sono in possesso di un certo livello di istruzione.

Una probabile risposta si potrebbe trovare nella storia stessa del museo.

3.2 Nascita ed evoluzione del Museo

L'istituzione museale affonda le sue radici nel lontano IV sec. a.C. in Grecia, come luogo di indagine e di ricerca del mondo naturale; la parola "Museo", infatti, deriva dal greco "Μουσείον" ovvero "luogo sacro alle Muse" figlie di Zeus e Mnemosine (dea della memoria) e divinità protettrici del sapere e delle arti.

In epoca romana la concezione di museo è legata ad un vero e proprio collezionismo degli oggetti d'arte⁷ che passano dall'essere esposti nelle pubbliche piazze, come simbolo della potenza dell'Impero Romano, al collezionismo privato per un pubblico molto ristretto fin quando, verso la fine dell'Impero, si comincia ad affermare il principio di pubblica utilità del patrimonio che porterà, nelle epoche successive, ad una progressiva esposizione pubblica delle collezioni. Con il Medioevo, sono le chiese a diventare luoghi custodi dei tesori che venivano raccolti, o trafugati, durante le guerre ed esposte nei vari monasteri. La straordinarietà degli oggetti raccolti, provenienti dalle diverse parti del mondo (come animali e tesori), determina la nascita del collezionismo dei cosiddetti "mirabilia", cioè, tutti quegli oggetti in grado di destare meraviglia in chi li osservasse. La grande varietà degli oggetti che costituivano le collezioni dell'epoca porta, tra il '500 e il '600, alla nascita, e scissione, di quelli che sono gli odierni Musei d'Arte e Musei Naturalistici: le "*Schatzkammer*" e le "*Wunderkammer*". In questi anni però l'esposizione al pubblico è comunque molto ristretta e solo con l'avvento del Rinascimento comincia a diffondersi un concetto più attuale di "collezionismo pubblico", nascente dalla necessità di documentare e

⁶ ISTAT, *L'Italia dei Musei*. 2019.

⁷ Gli artefatti erano costituiti da bottini di guerra provenienti prevalentemente dalla conquista della Magna Grecia

conoscere il proprio passato. Si arriva a parlare di esposizione pubblica delle collezioni nel '700 con la nascita delle Gallerie, riservate, però, ad un pubblico molto ristretto e di alto ceto sociale. Bisognerà aspettare l'Illuminismo, in cui ci si batterà per la diffusione e partecipazione della cultura, per l'inizio di una piena fruizione pubblica del patrimonio e del Museo (Tricoli, 1998)⁸.

3.3 Il digitale per l'accessibilità e l'inclusione

Probabilmente influenzata dal suo passato, l'idea di museo, come luogo dove tutti possono imparare, indipendentemente dal contesto sociale, economico e culturale di appartenenza, è un traguardo non ancora raggiunto. I citati interventi normativi, però, evidenziano come la cultura sia cuore ed anima della democrazia e, in quanto tale, deve appartenere a tutti.

In quest'ottica, il mio progetto di dottorato in "Sostenibilità ambientale e benessere", relativo alla comunicazione della sostenibilità ambientale attraverso le collezioni dei Musei di Storia Naturale, ha tra gli obiettivi quello di creare percorsi di comunicazione innovativi ed equamente inclusivi cercando così di avvicinarci al traguardo di musei sempre più accessibili. Il primo caso studio del mio progetto di ricerca è il Museo universitario di Paleontologia e Preistoria "Piero Leonardi" dell'Università di Ferrara, Italia.

Nei luoghi di cultura come i musei s'incontrano persone di età, formazione, cultura, status sociale ed economico differente ed è così che questi luoghi diventano ambienti di inclusione sociale per eccellenza. La tecnologia può potenziare questo aspetto diventando anche lo strumento tramite il quale possiamo reinterpretare il patrimonio culturale, comunicandolo, ai fini di sensibilizzare il pubblico ad importanti tematiche attuali: dal cambiamento climatico, ai processi di migrazione fino ad arrivare a più delicate tematiche quali quelle del razzismo. Per raggiungere questo scopo, al Museo Leonardi si sta lavorando su pratiche educative appropriate che possano stimolare l'impegno democratico, ridurre l'intolleranza e i pregiudizi tramite la realizzazione di un percorso di comunicazione interdisciplinare che spiega le collezioni attraverso diverse prospettive per mostrare come eventi della storia, seppur verificatosi in un tempo molto lontano dal nostro, mantengono una loro attualità ed evidenziando i collegamenti tra fenomeni apparentemente diversi ma che invece sono profondamente connessi.

Per raggiungere l'obiettivo di una comunicazione inclusiva ed ugualmente accessibile si è deciso di ricorrere all'aiuto di strumentazioni digitali che riescono ad andare incontro alle difficoltà fisiche o neurocognitive del pubblico diversamente abile così come, nello stesso modo, riescono a dare vita ad un maggiore coinvolgimento e partecipazione di un pubblico normo-neuro tipico.

La scelta dello strumento digitale è ricaduta sull'utilizzo di una particolare forma di digital storytelling che verrà sperimentato nel corso dell'anno 2023-2024.

⁸ TRICOLI M., VACIRCA M. *L'idea di museo. Archetipi della comunicazione museale nel mondo antico*. Edizioni Lybra Immagine, Milano, 1998.

Questo metodo definito “uno strumento di democrazia culturale” (Milano et al., 2014)⁹ permette una piena valorizzazione e comunicazione della cultura diventando così espressione di un diritto fondamentale.

Inoltre, l’impiego di strumenti digitali consente la creazione di risorse globalmente accessibili grazie alla distribuzione online, permettendo una piena fruibilità dei materiali digitali e muovendoci verso una democratizzazione della cultura.

Conclusioni

In conclusione, possiamo affermare che il diritto alla cultura fa parte dei diritti umani e la sua piena accessibilità è essenziale per garantire l’uguaglianza dei cittadini, concetto quest’ultimo che è parte integrante della nostra democrazia.

Il diritto all’istruzione, di cui si può beneficiare in un museo, è un elemento chiave per sensibilizzare, nonché educare ed istruire, alla comprensione, alla tolleranza verso la “diversità” dirigendosi verso l’abbattimento delle barriere culturali e sociali.

I musei, in quest’ottica, hanno un grande potere, in quanto istituti di rappresentanza democratica garanti di una libera ed eguale partecipazione alla vita culturale.

⁹ DA MILANO C., E. FALCHETTI, *Storie per i Musei – Musei per le storie*. Vetrani Editore, Roma, 2014.

ORAZIO MARIA GNERRE*¹

Interpretare la democrazia fra concezione liberale e tradizione radicale

“Democrazia” è uno dei concetti della politica che, ancora oggi, risulta difficile da definire in modo chiaro. Ovviamente il suo significato più esplicito è quello di “governo del popolo”, ma ciò implica tutta una serie di questioni che, dall’inizio della storia dell’utilizzo di questo termine, rimangono ad oggi ancora insolute. I problemi fondamentali che nascono dall’utilizzo del termine in questione sono di varia natura: anzitutto, è importante capire la carica morale (positiva o negativa) che questo termine può acquisire in un particolare discorso politico o ideologia; in secondo luogo, è necessario comprendere cosa si intenda esattamente con le parole “popolo” e “potere”; e, infine, è necessario definire i termini secondo i quali il governo del popolo dovrebbe essere condotto, ovvero le modalità con cui si esprime la *democraticità* di un regime politico.

Chiaramente, è quasi impossibile trattare tutti questi temi in un solo saggio, soprattutto se così breve. Approfitteremo però di queste righe per cercare di dare più elementi per dirimere, per quanto possibile, l’ultimo interrogativo, lasciando gli altri sullo sfondo e riproponendoci di trattarli in futuro con maggiore precisione e ampiezza argomentativa. Lo scopo di questo breve saggio è quello di dimostrare che esistono (almeno) due tendenze diverse (le quali sono pure le principali, e quelle in dibattito nel mondo contemporaneo) nell’interpretazione delle modalità con cui un governo debba implementare la democrazia. Queste due modalità, in questo testo, saranno definite come quella “liberale” e quella “radicale”, e si fondano su concezioni differenti e divergenti di alcuni temi fondamentali della politica come della società. Per constatare questa differenza utilizzeremo le strutture logiche del pensiero radicale, e ne ricaveremo il contrario per contrasto. Queste due tendenze differiscono tra le varie cose sul *clivage* tra diritti e doveri per come descritto da Giuseppe Mazzini, e del quale parleremo più avanti. Ciò non toglie che queste due tradizioni culturali e politiche abbiano avuto punti di contatto, sia ideologici che storico-politici. In un certo qual senso, anzi, sono stati proprio questi punti di contatto a formare una concezione confusa del concetto di democrazia. Queste però, come abbiamo detto, hanno anche degli snodi logici in netto contrasto, che ne determinano una incompatibilità di fondo in termini di organizzazione della società. Anche in questo caso, è pur vero che sono state costruite, nella storia, alcune proposte intermedie tra queste visioni del mondo e dell’uomo. In esse però predominavano, su alcuni temi specifici, più una visione che un’altra. Inoltre, esse sono state spesso frutto di vere e proprie fasi storico-politiche di conciliazione. Con ciò, infine, non vogliamo suggerire che vi sia la necessità predetta di uno scontro ideologico totale tra queste due tradizioni: certo, queste sono per larga parte contrapposte, ma ciò è determinato da molti altri fattori che sfuggono alla

¹ * Università degli Studi di Perugia.

possibilità di calcolo. Del futuro di queste due tradizioni politiche rispetto al concetto di “democrazia” discuteremo nelle conclusioni di questo breve saggio, pur lasciando rigorosamente aperte le possibilità storiche, che sono in definitiva imprevedibili. A complicare lo svolgimento di questa trattazione è anche la difficoltà della definizione delle due scuole di pensiero politico che sono gli oggetti di questo saggio. Come vedremo, solo il termine “liberale” presenta più di una difficoltà ad essere definito in maniera chiara, senza che i suoi trascorsi utilizzi non vengano a galla a complicare la questione.

È importante altresì aggiungere che il concetto di democrazia rimane, come molti altri concetti utilizzati nel campo della politica, ondivago, ed i suoi diversi usi e la sua polisemicità ne possono costituire, in determinati contesti, un elemento di ricchezza e di produttività storica. Malgrado ciò, è però necessario fare chiarezza o almeno tentare di mettere ordine concettuale, poiché se la compresenza di vari significati in un significante da un certo punto di vista ne rappresenta la ricchezza e una vasta capacità di utilizzo, dall'altra la vaghezza ingenera spesso dei vuoti in cui si possono incuneare problematiche di vastissima portata, fondate sull'incomprensione di una parte degli utilizzatori del termine nei confronti del fenomeno politico specifico. Sulla vaghezza terminologica, infatti, si instaurano i fenomeni ideologici intesi nel senso più deleterio del termine, ed è necessario fare una distinzione tra ciò che è polisemico e vago perché è in fase di definizione, perché è un'idea-forza di recente produzione, e ciò che lo è malgrado la possibilità di descrivere, ordinare e razionalizzare. Ciò presuppone che le cose ed i loro nomi abbiano una storia, che va dalla giovinezza alla maturazione. Trattare il concetto di “democrazia” come un concetto “giovane” (non nel senso che esso non sia ad oggi spendibile, o non sia più prolifico) è un errore metodologico, avendo noi genericamente gli strumenti per procedere ad una sua dissezione concettuale più precisa.

Anzitutto, è necessario restringere il campo della nostra trattazione alla storia contemporanea, poiché della discussione plurisecolare sulla democrazia diverrebbe praticamente impossibile trattare qui sistematicamente, dovendo partire almeno dai temi della *Politica* di Aristotele², se non proprio dalle riflessioni sul *Ting* strutturate da Robert A. Dahl³. Lo stesso Dahl però ha descritto il problema fondamentale di questo breve saggio in questi termini (anche se ha legato il problema-chiave al lungo utilizzo del concetto di “democrazia” invece che alla sua relativamente recente storia di utilizzazione politica effettiva⁴): «la stessa parola «democrazia» ha assunto significati diversi per persone diverse, a seconda delle epoche e dei luoghi⁵».

Anche se è vero, come detto poco sopra e come sostenuto da Dahl, che il concetto di democrazia sia antichissimo (com'anche molte pratiche che potremmo definire “democratiche” senza che esse fossero state presentate effettivamente con questo aggettivo), bisogna a nostro avviso distinguere tra la sua definizione perlopiù teorica e la sua applicazione a modelli politici completamente strutturati e definiti nel

2 ARISTOTELE, *Politica*, Fondazione Lorenzo Valla, Mondadori, Milano 2014 / 2015.

3 R. A. DAHL, *Sulla democrazia*, Laterza, Bari-Roma 2006, pp. 20-22.

4 Ivi, p. 5.

5 *Ibidem*.

frangente storico-costituzionale determinato dello Stato moderno⁶. È infatti sempre Dahl a notare che «anche se, in senso generale, il concetto di democrazia è antico⁷», come detto, «fino a due secoli fa – diciamo pure per dieci generazioni – la storia è stata avara di esempi concreti di governo democratico e la democrazia è stata più una questione teorica per i filosofi che un sistema politico reale a disposizione dei popoli che volessero adottarla⁸». Per ciò stesso dobbiamo concentrarci sulla “democrazia dei moderni”, per usare un termine di Moses I. Finley⁹. Così facendo, in linea con il nostro ragionamento, continueremo a considerare in questo saggio la democrazia come un’idea giovane in fase di maturazione, riferendoci sempre all’applicazione politica della democrazia dei moderni, senza fare riferimento agli antenati nobili di questo concetto. Essa è giovane – lo ribadiamo – in rapporto alla sua applicazione all’interno della forma dello Stato moderno e nella sua strutturazione (più o meno precisa) in forma ideologica.

È interessante, a tal proposito, l’opinione di un pensatore democratico radicale del XX secolo (associato spesso al conservatorismo, ma che in realtà afferiva alla corrente di pensiero politica suddetta), ovvero sia Gilbert K. Chesterton. Egli scriveva, già all’inizio dello scorso secolo, come il nemico della democrazia fosse «il capitalista individualista¹⁰». Ciò è l’inizio di un’intricata questione terminologica che vede il termine “individualista” sostituirsi al concetto di “liberale”¹¹, e l’utilizzo di “liberale” a volte nel senso di “democratico”¹². Già in ciò iniziamo a intravedere uno scarto tra l’utilizzo un tempo ondivago del concetto di liberalismo e la sua applicazione contemporanea. La nostra tesi peraltro è che anche il concetto di democrazia subirà questo tipo di sistematizzazione attraverso l’affinamento concettuale.

Chesterton, difatti, era ben consapevole dei molteplici significati che le parole potevano assumere, ed era dell’idea per cui il loro utilizzo dovesse essere spiegato in maniera completa, per poter iniziare un vero e proprio dibattito di natura politica, pena il rischio dell’incomprensione o, aggiungiamo noi, della vera e propria truffa ideologica. Egli scriveva infatti che «“liberalismo” nel nostro tempo significhi non solo due cose diverse, ma due cose contrapposte, che si escludono a vicenda. [...] Anche se il liberale imperialista e il liberale nazionalista appartenessero allo stesso partito, devono sempre praticare religioni diverse¹³».

6 Ovviamente vi è il caso storico della democrazia ateniese, che però si applicava in forme molto diverse da come possiamo immaginarle noi oggi. Ad ogni modo a noi in questo saggio interessa, lo ribadiamo, l’utilizzo moderno e contemporaneo del concetto o di tali pratiche democratiche, in rapporto al principio moderno della statualità.

7 R. A. DAHL, *Sulla democrazia*, Laterza, Bari-Roma 2006, p. 5.

8 *Ibidem*.

9 M. I. FINLEY, *Democrazia degli antichi e democrazia dei moderni*, Laterza, Bari-Roma 2018.

10 G. K. CHESTERTON, *Il collasso del socialismo*, in *Politica*, NovaEuropa Edizioni, Milano 2017, p. 65.

11 Cfr. O. M. GNERRE, *Chesterton e il comunitarismo*, in Gilbert K. Chesterton, *Politica*, NovaEuropa Edizioni, Milano 2017, pp. 209-263.

12 G. K. CHESTERTON, *Il carattere poetico nel liberalismo*, in *Politica*, NovaEuropa Edizioni, Milano 2017, pp. 15-29.

13 Ivi, pp. 15-30.

Ciò era proprio di un fenomeno che intorbidiva le acque anche nell'utilizzo di vari altri concetti di natura politica, come quello di "conservatorismo", e che aveva a che fare con l'utilizzo predominantemente partitico e mediatico dei concetti, senza alcun tipo di speculazione teorica approfondita:

Non importa affatto se Lord Hugh Cecil sia conservatore, importa sapere se ha ragione. Potremmo discutere sul primo punto se concordassimo sul significato di "conservatore", ma è molto più interessante discutere su ciò che Lord Hugh Cecil intende dire. Supponiamo (se un critico può considerare la sua opinione come l'unica di cui render conto in relazione all'uso delle parole) che il conservatorismo indichi la convinzione che gli aspetti fondamentali del destino dell'uomo e del suo dovere siano eterni, e debbano essere tutelate o consacrate da tradizioni durevoli; in questo caso io sono un conservatore, e lo era anche Robespierre. Ma se "conservatorismo" significa la convinzione che la distribuzione della ricchezza e del potere nell'Inghilterra di oggi, o qualsiasi cosa che vi assomigli, anche lontanamente, possa esistere per altri vent'anni senza finire in una bancarotta ignominiosa o in una dignitosa rivoluzione, in questo caso non sono un conservatore; e non lo sarebbe nemmeno Strafford, se potessimo tornare indietro nel tempo per mostrargli una società del genere.¹⁴

Questa confusione, come accennato, deriverebbe da «quella logomachia critica esasperante e approssimativa per cui i critici discutono di cosa significhi un termine piuttosto che realizzare e registrare semplicemente ciò che essi stessi intendono con quel termine¹⁵». Ecco che in tal senso, uno dei "due liberalismi" identificati da Chesterton assume nel linguaggio, per maggiore chiarezza, la definizione di "individualismo":

Usiamo [il termine "individualismo"] per descrivere un certo evento storico: una teoria e una prassi che è definita anche "Scuola di Manchester". Questa teoria sosteneva che gli uomini avrebbero raggiunto il consumo ottimale e l'occupazione ottimale per loro attraverso la concorrenza; attraverso la rimozione dei vincoli agli scambi, e specialmente di quella forma di scambio che chiamiamo occupazione: lo scambio del lavoro o del talento di un uomo in una techne con un frammento di capitale di un altro uomo.¹⁶

La scuola di Manchester, infatti, era un'antesignana del discorso liberale contemporaneo: secondo Hobhouse essa prevedeva un rapporto tra individuo e società che confluirà prima nell'utilitarismo e poi nel liberalismo.

[The Manchester school's] spirit was absorbed [...] by many of the Utilitarians. It operated, though in diminishing force, throughout the

14 G. K. CHESTERTON, *Cos'è un conservatore*, in *Politica*, NovaEuropa Edizioni, Milano 2017, p. 41.

15 Ivi, p. 40.

16 Idem, *Il collasso del socialismo*, in *Politica*, NovaEuropa Edizioni, Milano 2017, p. 60.

nineteenth century; and it is strongly held by contemporary Liberals like M. Faguet, who frankly abrogate its speculative foundations and rest their case on social utility. Its strength is, in effect, not in its logical principles, but in the compactness and consistency which it gives to a view of the functions of the State which responds to certain needs of modern society¹⁷.

Oltre questo, l'idea fondamentale della scuola di Manchester era quella secondo cui il governo doveva restringere la propria azione unicamente al minimo necessario¹⁸, quantificato chiaramente secondo una scala valutativa che si adattava ai problemi di quel periodo. Oggi potremmo tranquillamente vedere lo stesso tipo di ragionamento in talune forme di liberalismo che però considerano il ruolo "necessario" dello Stato in maniera ancora più ristretta di come non facesse la scuola di Manchester. La logica di fondo però rimane la medesima.

Questa è la tendenza di fondo di "un certo" liberalismo, che in definitiva (sempre secondo le tesi di Hobhouse) si è incarnato nel liberalismo "compiuto", più definito e più consapevole della contemporaneità fino ai giorni nostri ed al cosiddetto "neoliberalismo", quell'idea che, come sintetizzato da un'espressione di Naomi Klein, presuppone un «ritorn[o] a uno stato di salute «naturale», uno stato [...] anteriore alle distorsioni introdotte dalle interferenze umane¹⁹». Ciò farà sì che Chesterton, come dicevamo, distinguesse tra due tipi di liberalismo, identificando in uno di questi, l'individualismo (che oggi si è concretizzato nel liberalismo *tout court*), un elemento di contraddizione con la democrazia²⁰.

Secondo Chesterton nelle rivoluzioni politiche della modernità sono coesistite due tendenze²¹, che nella sua opinione rappresentavano una delle grandi contraddizioni dei movimenti politici della nostra epoca. Questo nesso tra vizi individualisti (definiti esplicitamente come le risultanti dell'«economia liberale [che] troppo spesso significava solo dare a coloro che sono già ricchi la libertà di diventarlo di più e garantire generosamente ai poveri il permesso di diventare più poveri²²») si associavano nella costruzione degli Stati moderni alle «virtù della semplicità repubblicana²³». Al di là della valutazione morale che Chesterton imprimeva alla questione è evidente che questo tipo di compresenza di principi liberali e democratico-radicali (che potremmo chiamare qui solamente "radicali"), che si sostanziano in una forma di egualitarismo "di partenza", erano fundamentalmente in contrasto. Essi trovarono la quadra nelle cosiddette rivoluzioni nazional-liberali nella lotta contro il ceto aristocratico, ma difficilmente sarebbero riuscite a convivere per molto tempo se non si fossero esplicitamente unite in un grande fronte democratico nato per l'opposizione ai fascismi

17 L. T. HOBHOUSE, *Liberalism*, Oxford University Press, Oxford 1945, p. 57.

18 Ivi, pp. 81-82.

19 N. KLEIN, *Shock economy. L'ascesa del capitalismo dei disastri*, Rizzoli, Milano 2007, p. 61.

20 G. K. CHESTERTON, *Il collasso del socialismo*, in *Politica*, NovaEuropa Edizioni, Milano 2017, p. 65.

21 Idem, *La persecuzione dell'uomo comune*, in *Politica*, NovaEuropa Edizioni, Milano 2017, p. 180. Cfr. O. M. GNERRE, *Chesterton e il comunitarismo*, in Gilbert K. Chesterton, *Politica*, NovaEuropa Edizioni, Milano 2017, p. 239.

22 G. K. CHESTERTON, *La persecuzione dell'uomo comune*, in *Politica*, NovaEuropa Edizioni, Milano 2017, p. 180.

23 *Ibidem*.

nella prima metà del XX secolo. È noto che ogni nazione impegnata nel Secondo conflitto mondiale dalla parte degli Alleati abbia avuto un motivo particolare per la discesa in campo, e sicuramente quelli sovietici e della coalizione occidentale non erano i medesimi, nemmeno sul piano ideologico. I Paesi dell'Asse ebbero nell'opposizione al democratismo uno degli elementi chiave della propria retorica politica, che si opponeva esplicitamente al parlamentarismo e agli elementi considerati "decadenti" delle moderne nazioni democratiche. Sulla natura politica dell'opposizione fascista alla democrazia ci sarebbe molto da scrivere, ed anche in questo caso bisognerebbe prendere in considerazione terminologie e linguaggi politici per meglio comprendere il punto concettuale della situazione. George Mosse, per esempio, ha delineato nei suoi studi l'idea per cui i fascismi abbiano sviluppato un modello politico ascrivibile alla "democrazia di massa"²⁴, intento ad impegnare la maggioranza della popolazione all'interno delle strutture della vita politica della società totalitaria.

Nondimeno, la divisione di carattere ideologico che venne impostata con la Seconda guerra mondiale avvenne sulla linea di demarcazione democrazia/anti-democrazia. Da ciò ne conseguì che la produzione dei due schieramenti opposti durante la Guerra fredda si organizzasse sulla rispettiva definizione di cosa fosse, in effetti, davvero "democratico". Da un lato vi era l'interpretazione occidentale, secondo la quale la democrazia avrebbe dovuto essere quel sistema politico che avrebbe dovuto permettere il più ampio numero di libertà alla totalità della popolazione, secondo l'idea della rimozione delle gerarchie di carattere qualitativo tra le fonti del sapere, della conoscenza e delle possibilità di espressione delle proprie idee (un modello fondamentalmente basato sulla libertà di espressione), dall'altro quella socialista secondo cui la democrazia era l'ottenimento, attraverso i mezzi della lotta di classe e le funzioni di rappresentanza espresse dai partiti comunisti, del vero potere popolare, che si sarebbe attuato grazie alla nazionalizzazione dei mezzi produttivi precedentemente nelle mani dei privati. Spesso queste due idee si sono incontrate e confuse nello spazio della discussione pubblica o in talune zone grigie della politica, ma erano fondamentalmente diverse, se non necessariamente contrastanti.

Questi due modelli teorici oggi non godono, a dirla tutta, di grande seguito, ma sono stati comunque l'espressione di due concezioni definitivamente discordanti della democrazia. In una, l'idea fondamentale era quella secondo cui la democrazia fosse quel sistema che *moltiplicasse gli individui*, ovvero che frammentasse l'opinione pubblica nella poliarchia. Nell'altra vi era la concezione della democrazia quale potere del popolo inteso come collettività specifica, caratterizzata da interessi generali e da un'identità politica particolare. Sulla natura di questa identità ovviamente si è molto discusso, e non tutte le tendenze democratiche radicali di questo tipo condividono la medesima idea di popolo, ma ciò non è dissimile all'esistenza di fratture e diverse scuole di pensiero interne alla concezione poliarchica della democrazia liberale.

A nostro avviso, è importante cogliere da uno dei massimi esponenti storici della scuola del radicalismo democratico, Giuseppe Mazzini, gli elementi chiave del discorso di questa corrente di pensiero in merito a cosa sia il potere popolare e come debba esprimersi, conseguentemente, la democrazia. Giuseppe Mazzini, notoriamente,

24 G. MOSSE, *La nazionalizzazione delle masse. Simbolismo politico e movimenti di massa in Germania (1815-1933)*, Il Mulino, Bologna 2015, p. 30-31.

malgrado sia entrato in aspro dibattito con i socialisti, avversò le ricapitolazioni liberali dell'esperienza risorgimentale italiana²⁵. Egli fu una delle prime soggettività nel campo politico e intellettuale a rendersi conto della crisi interna alla modernità tra radicalismo democratico e liberalismo. Scrive Daniele Porena che «il Patriota italiano coglie in pieno il senso della rapida emersione di esigenze e interessi sociali profondi, ancora ignorati dallo Stato liberale del XIX secolo²⁶». La condizione di questa insufficienza si manifesta, come nell'analisi successiva del democratico Chesterton²⁷, a partire dalle questioni sociali, non considerate nella loro reale importanza dalla sfera politico-teorica del liberalismo: «Mazzini osserva come lo Stato liberale ottocentesco si mostri insufficiente a dare conto della realtà sociale e, tra l'altro, delle concrete condizioni di vita nelle quali muovono quelle classi popolari della società alle quali, per prime, il Patriota italiano rivolge il suo pensiero²⁸».

Del tema si è occupato anche Norberto Bobbio, che rivedeva, nella figura di Francesco De Sanctis, uno degli eredi culturali di Giuseppe Mazzini che più si opposero all'organizzazione liberale dello Stato e alla concezione liberale del concetto di libertà²⁹. Secondo De Sanctis, in linea con Mazzini, «uno stato che considera la libertà come mezzo può essere neutrale o indifferente o ateo. Non può esser tale lo stato di tutti, la *res publica*, appunto, che deve proporsi lo scopo, specie dopo un'unificazione rapida e forzata, dell'educazione nazionale³⁰». E ancora:

Per restare in Italia, questo persistente contrasto può essere efficacemente rappresentato dalla contrapposizione fra i due maggiori protagonisti del nostro risorgimento, Cavour (1810-1868) e Mazzini. Uno dei primi autori da cui Cavour giovinetto attinse alcuni principi che non abbandonò più, oltre a Costant, fu Bentham da cui trasse l'idea della infondatezza delle teorie giusnaturalistiche, e una forte convinzione circa la bontà dell'utilitarismo tanto da considerarsi con visibile compiacimento un «benthamiste endurci». In uno dei suoi scritti dottrinari più compiuti, *I sistemi e la democrazia. Pensieri* (1850), Mazzini fa di Bentham con la sua dottrina utilitaristica il maggiore responsabile del materialismo imperante nelle dottrine democratiche e socialiste [...], e lo chiama «capo e legislatore della scuola» che comprende tutti gli «adoratori dell'utile». Alla dottrina dell'utile Mazzini contrappone l'idea del dovere e del sacrificio per la santa causa dell'umanità³¹.

25 G. GALASSO, *Prefazione*, in Giuseppe Mazzini, *Dei doveri dell'uomo*, RCS, Milano 2010, p. 10.

26 D. PORENA, *Tra costituzionalismo rivoluzionario di fine Settecento e costituzionalismo liberale del XIX secolo: alcune riflessioni sul contributo di Giuseppe Mazzini*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 1 a. 2022, p. 92.

27 O. M. GNERRE, *Chesterton e il comunitarismo*, in Gilbert K. Chesterton, *Politica*, NovaEuropa Edizioni, Milano 2017, p. 232.

28 D. PORENA, *Tra costituzionalismo rivoluzionario di fine Settecento e costituzionalismo liberale del XIX secolo: alcune riflessioni sul contributo di Giuseppe Mazzini*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 1 a. 2022, p. 95.

29 Cfr. N. BOBBIO, *Liberalismo e democrazia*, Simonelli, Milano 2007 [edizione digitale].

30 *Ibidem*.

31 *Ibidem*.

Notoriamente, la critica al socialismo di stampo mazziniano, al di là delle questioni di carattere economico-organizzativo, si fonda proprio su quegli elementi di utilitarismo propri della scuola e della tradizione liberale, per come intendiamo noi oggi questo termine. D'altronde la contrapposizione teorica tra Mazzini e i socialisti si svolgeva come diatriba per la definizione dello stesso ambito di una corrente politica democratica e sociale. Le accuse che Mazzini rivolgeva ai suoi oppositori socialisti erano proprio quelle di essersi macchiati di due forme di (diremmo oggi) "liberalismo": nel campo economico, con ciò che lui concepiva come individualismo di classe, e nel campo antropologico, con la premessa dell'utile al sacrificio individuale e collettivo per l'ideale. Nel celebre saggio mazziniano sui diritti e sui doveri, dov'egli premette questi ultimi ai primi, egli ingaggiò come si sa una critica al mondo socialista e democratico, ma solo perché aveva assunto in sé le idee del liberalismo, che egli sintetizzava così:

Ciascun uomo prese cura dei propri diritti e del miglioramento della propria condizione senza cercare di provvedere all'altrui; e quando i propri diritti si trovarono in urto con quelli degli altri, fu guerra: guerra non di sangue, ma d'oro e d'insidie: guerra meno virile dell'altra, ma egualmente rovinosa: guerra accanita nella quale i forti schiacciano inesorabilmente i deboli o gl'inesperti. In questa guerra continua gli uomini s'educano all'egoismo, e all'avidità dei beni materiali esclusivamente. La libertà di credenza rompe ogni comunione di fede. La libertà di educazione generò l'anarchia morale. Gli uomini, senza vincolo comune, senza unità di credenza religiosa o di scopo, chiamati a godere e non altro, tentarono ognuno la propria via, non badando se camminando su quella non calpestarono le teste de' loro fratelli, fratelli di nome e nemici di fatto. A questo siamo oggi, grazie alla teoria dei *diritti*.»³²

La critica allo Stato liberale poi si strutturava più precisamente in queste parole: «non dite: *io*, dite: *noi*. [...] La Patria è una comunione di liberi e d'eguali affratellati in un unico fine. Voi dovete farla e mantenerla tale. La Patria non è un *aggregato*, è un'associazione³³».

È proprio questa scrematura che Mazzini compì tra le tesi pienamente democratiche del socialismo e quelle invece orientate all'utilitarismo, all'individualismo metodologico, al liberalismo che ci è utile nella nostra riflessione sulle due interpretazioni della democrazia e sulla loro possibile separazione. Mazzini prima e Chesterton dopo, e come loro molti altri democratici radicali, notarono come il concetto di "democrazia" adoperato in taluni modi fosse molto diverso da quello che essi si proponevano, e dall'interpretazione sociale e collettivistica che essi presupponevano. In definitiva, la democrazia intesa in questo modo, in senso radicale, si oppone da molto tempo alla concezione liberale, nel senso di neutralistica e individualistica, del mondo.

Abbiamo accennato al "momento democratico" della politica mondiale che è emerso dopo il crollo politico e militare dei fascismi europei e la nascita di un nuovo ordine del globo con la Guerra fredda. In quel periodo si è creato, a nostro avviso, un

32 G. MAZZINI, *Dei doveri dell'uomo*, RCS, Milano 2010, p. 21.

33 Ivi, pp. 72-73.

contesto di accettazione generalizzata dell'idea democratica, che però ha assunto tinte contestualmente diversificate, che si sono modellate sulle asperità di una epocale e gigantesca contrapposizione ideologica tra capitalismo e comunismo sovietico. Ad oggi le tendenze ideologiche mondiali sono in fase di ristrutturazione a causa di profondi cambiamenti nella forma dell'economia mondiale e della società, ed il concetto di democrazia (ancora spendibile politicamente) vive però una difficile fase di attuazione, in un mondo in cui il capitale e la tecnica stanno assumendo un peso sempre più grave sulle vite degli esseri umani.

CRISTIANA MINASI*

La magica democrazia: il teatro della città, la città del teatro.

Crisi e sfide della fase pandemica

*All'origine del teatro c'è un linguaggio emotivo che ama
la rappresentazione di ciò che spesso la società
non ama svelare di se stessa¹.*

1. Il teatro come insieme di processi e pratiche

Il mio intervento si propone d'investigare lo **storico binomio teatro e democrazia** in considerazione della necessità emergente di una sua rivalorizzazione, in un tempo profondamente ferito a morte dalla distanza fisica e dal solipsismo imperante. Parafrasando la *call*, ho provato a sostituire la parola democrazia con la parola teatro, interrogandomi su quale sia l'attuale stato di salute della scena teatrale contemporanea, in quale misura la grande crisi pandemica abbia messo a dura prova la sua tenuta, quali le sfide attuate e soprattutto quali gli orizzonti da raggiungere.

Nell'antica Grecia, circa 2500 anni fa, sono nati contemporaneamente il teatro, la democrazia e le Olimpiadi, ovvero la competizione sportiva. Insieme a loro è nata anche la critica teatrale, che aveva una precisa funzione nella pedagogia politica di quella fase storica cruciale. Gli agoni tragici, celebrati annualmente nelle città greche, culminavano con il verdetto che decretava il vincitore tra i tre cicli tragici in competizione tra loro. Nel processo che ha portato alla nascita della democrazia, il teatro -nella sua dimensione insieme rituale, agonistica e politica- è stato un motore determinante. La creazione delle istituzioni democratiche fece del dibattito pubblico, delle decisioni prese pubblicamente e degli ideali condivisi della cittadinanza partecipata gli elementi centrali della politica. Far parte di un pubblico non era soltanto un filo del tessuto sociale della città: era un gesto politico fondamentale. Sedersi come spettatore che valuta e giudica significava partecipare come soggetto politico².

*Università degli Studi di Messina.

¹ F. NIETZSCHE, *La nascita della tragedia*, Adelphi, Milano 1977, p. 78.

² G. ALONZO, O. PONTE DI PINO, *Dioniso e la nuvola. L'informazione e la critica teatrale in rete: nuovi sguardi, nuove forme, nuovi pubblici*, Franco Angeli, Milano, 2017, p. 15.

Il teatro è l'arte che fa della relazione dal vivo il suo punto fondante, che ha bisogno di un pubblico per esistere, condividendo con lo Stato il destinatario della sua ricezione: la società. Prerogativa ontologica di tale arte rispetto a tutte le altre è, infatti, la sua imprescindibile essenza relazionale. Se Peter Brook sosteneva che «per fare teatro ci vuole solo una cosa: l'elemento umano³», Jerzy Grotowsky definiva «il teatro come ciò che avviene tra lo spettatore e l'attore⁴». Orientamenti tutti che consentono di annoverare la storia dello spettacolo teatrale come «assimilabile piuttosto alla storia politica che a quella delle arti⁵» essendo fondata sull'incontro tra uomini, sulla partecipazione e sul coinvolgimento dell'opinione pubblica. Il teatro, dunque, è fatto essenzialmente politico perché «struttura storica dell'esperienza⁶» che proprio perché prescinde da un oggetto fisico/materiale, attraverso la prassi del riconoscimento reciproco, trova l'occasione e la necessità di trasformarsi in traccia, avvicinandosi al valore e alla funzione della storia *tout court*. L'oggetto di studio del teatro, letto secondo tali prospettive, non è più da considerarsi quale evento episodico legato alla mera fruizione dello spettacolo, «ma come insieme di elementi che si sedimentano nella memoria e si traducono in futuri possibili⁷». Ciò restituisce e garantisce alla disciplina teatrale una nuova considerazione, un potenziale importante che la riposiziona al di fuori della categoria dell'assenza, della mancanza e della *temporaneità*. Il teatro ha sofferto d'essere stato troppo spesso superficialmente inteso quale «oggetto sfuggente, labile, inafferrabile, addirittura inesistente⁸», ma Fabrizio Cruciani ne ha lapidariamente restituito, con i suoi studi, il carattere non effimero così come «non lo è l'operare degli esseri umani: il teatro è una categoria di lunga durata oltre l'evento presente dello spettacolo⁹».

Chi studia il teatro ha dunque la responsabilità di restituire il giusto e dovuto valore a tale disciplina (fondata proprio sull'arte del guardare, l'etimologia della parola *teatro* ci riporta alla radice th- da cui il greco *θεάομαι* (theaomai) = io guardo, io sono spettatore) per un'importante inversione di tendenza nella cultura materiale dei saperi e passare «dallo spettacolo come opera-prodotto, da guardare-analizzare-leggere etc., al teatro come insieme di processi e di pratiche (produttive e ricettive) da esperire-indagare-capire¹⁰». In definitiva l'essenza sostanziale del teatro non è rappresentata da oggetti, ma da *azioni* capaci di fare la storia delle civiltà e, principalmente, delle sue opportunità di realizzazione personale e sociale, dunque costitutivamente democratica.

³ P. BROOK, *La porta aperta*, Einaudi, Torino 2005, p. 11.

⁴ J. GROTOWSKY, *Per un teatro povero*, (1968), Bulzoni, Roma, 1970. p. 41.

⁵ C. MOLINARI, *Storia del teatro*, Laterza, Roma Bari, 1997 p. 4.

⁶ F. CRUCIANI, *Lo spazio del teatro*, Laterza, Roma Bari, p. 4.

⁷ C. MINASI, *Lo spazio della performance in fase pandemica*, in *Risvolti e applicazioni delle scienze cognitive. Cognizione, Salute, Arti e Società (a cura di Donata Chiricò)*, Messina, 203 p. 205

⁸ M. DE MARINIS, *Il corpo dello spettatore. Performance Studies e nuova teatrologia*, Testo della relazione presentata al Convegno Le scienze cognitive in Italia, Bilanci e prospettive (7 Convegno del Codisco), Università di Messina, sede di Noto, 28/30 Novembre 2013, AOFL IX (2014) 2, p 190.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

2. *Sfide della fase pandemica: il Delivery Theatre della Compagnia Carullo Minasi*

A partire da queste premesse tale contributo intende esplorare il percorso di ripensamento dell'esperienza teatrale durante la fase della pandemia Covid-19. Tra le possibili risposte all'emergenza sanitaria, se da una parte la sospensione delle attività teatrali ha spinto ulteriormente avanti la riflessione già avviata sul rapporto tra arti performative e nuovi *media*, dall'altra ha prodotto progettualità inedite nel tentativo di salvaguardare e valorizzare il *dispositivo relazionale*. Un ripensamento che ha ritrovato, nella povertà dei mezzi e nella poetica della prossimità, la sua origine e dunque la sua verità più profonda.

«Il teatro di strada è, per il teatro, una dimostrazione (una necessità di mostrare) dell'esistenza possibile di un senso e un valore del teatro. Ci sono fasi nella storia dei teatri e nel percorso degli uomini di teatro, in cui nel lavoro è più importante l'approfondimento. I teatri allora guardano al proprio interno, si chiudono su di sé, attirano nel proprio cerchio forze e forme espressive, esigenze e spettatori; si attuano processi di conservazione e di elaborazione di mezzi e fini espressivi, si mettono in opera percorsi di scoperta e di apprendimento e di sperimentazione. È una fase preziosa di formazione e di fondazione di sensi e di valori (...) Ci sono fasi diverse, in cui le capacità acquisite e i sensi/valori conquistati consentono e richiedono di essere messi a prova, di consistere nel confronto con l'esterno, di cercare relazioni con spazi e persone non già predeterminati. Si hanno certezze, tecniche e spirituali, che debbono prendere forma nel rischio di un rapporto, di ciò che non si conosce: che debbono rivelare incapacità e debolezze, potenzialità ed efficacia. Anche questa è una fase preziosa di definizione e di costituzione di sensi e di valori¹¹».

In tale direzione ho inteso mettere a disposizione del dibattito la mia esperienza teatrale personale, intersecando le mie due anime di ricercatrice teorica e pratica, proponendo quale caso di studio il progetto *Delivery Theatre* realizzato dalla Compagnia Teatrale *Carullo-Minasi*, di cui ne sono fondatrice, attrice, regista e drammaturga.

Seguendo una visione programmatica di partecipazione attiva e consapevole degli spettatori, secondo la linea politico/poetica che ha da sempre caratterizzato il lavoro di Compagnia sin dai suoi esordi nel 2011, la Pandemia si è rivelata occasione e pre/testo per trasformare il *limite* in vera e propria azione d'arte. Un progetto di teatro diffuso che ha sì colto l'occasione di *uscire fuori dal teatro* per risolvere le disposizioni emergenziali e le necessità dettate dalle disposizioni sanitarie ma che ha principalmente inteso raggiungere e riconquistare un nuovo pubblico. Un teatro all'improvviso che ha rinnovato il patto con la comunità, ribandendone il valore democratico e ontologicamente spiazzante. Uno sconfinare della scatola scenica che rompe regole spaziali e istituzionali insieme forse al fine di edificarne di nuove o risalire

¹¹ F. CRUCIANI, CLELIA FALLETTI, *Promemoria di un teatro di strada*, Edizioni Teatro Tascabile, Bergamo, 1989, p. 135.

alle antiche con ciò confermando il *sempitérno* desiderio degli artisti di dichiararsi dinnanzi alla cittadinanza.

In concreto, rispondendo alla chiamata dell'artista Ippolito Chiarello -fondatore della rete internazionale "USCA – Unità Speciali di Continuità Artistica"- si è trattato di un programma di *teatro a domicilio* realizzato in Italia e all'Estero da una comunità di artisti che, durante la fase pandemica, hanno raggiunto su chiamata il proprio pubblico in strade, piazze, cortili, giardini, spiagge *etc.* Attraverso prenotazioni personalmente realizzate dagli spettatori gli stessi avevano l'occasione di scegliere, da un *menù* reso pubblico attraverso i canali social, estratti di spettacoli di repertorio della Compagnie, riadattati ad una dimensione *nomade*, dunque con l'utilizzo di scene e costumi essenziali.

Una modalità operativa che, semplificando, ha liberato gli artisti da ogni orpello e ha riconosciuto l'*azione principale* nella riconquista dello spazio pubblico urbano, ri/attivato dalla libera chiamata dei cittadini, *demiurghi* di un nuovo ambiente riabilitato alla sua funzione aggregativa originaria.

La città, in controtendenza al male dal quale è attraversata, riconquista la sua dimensione *magica* e *si fa teatro*: «in un certo senso essa prende se stessa come oggetto di rappresentazione e interpreta se stessa davanti al pubblico¹²». La comunità a sua volta ritrova la forza di unirsi e si riconosce come *agorà*, restituendo al teatro la sua posizione di «spazio a parte in cui si esaltano quei valori d'interrelazione faticosamente e drammaticamente riconquistati alla negazione quotidiana¹³».

L'esperienza del *Delivery Theatre* e i suoi protagonisti in vespa (nello specifico *format* ideato da Giuseppe Carullo e Cristiana Minasi) viene dai più ricordata per quella scatola di legno (che richiama il pacco delle consegne) che, con l'abile tocco dei due attori, restituisce l'epifania di un vero e proprio palco. Due semplici cassette (con all'interno i vari elementi scenografici e i costumi), un bastone e un cartello con l'esplicitazione degli estratti di repertorio da potere recitare, due attori e un pubblico.

I due artisti, come vecchi commedianti, divengono manipolatori del perduto senso della meraviglia, restituendo in un frangente tra i più difficili della storia presente, la speranza di un *oltre* capace di superare ogni immanenza.

Una modesta ribaltina, dentro l'immenso quadro dello spazio urbano, riabilita il quotidiano a contenitore di nuove visioni: sia pur nella distanza, si moltiplicano e intrecciano improbabili incontri nel tocco di uno sguardo, nella risata o commozione condivisa.

3. Il teatro come *bene comune*

Per comprendere meglio l'esperienza del *Delivery Theatre*, bisogna ricordare il dibattito e la regolamentazione legata all'individuazione dei *beni essenziali*, all'interno della giostra dei Decreti Ministeriali che si sono susseguiti vorticosamente e che -nel bene e nel male- hanno segnato la fortuna e/o sfortuna di talune categorie di lavoratori, di interi settori cui risultava o meno preclusa l'attività.

Attori, registi, tecnici dell'intero comparto teatrale, di concerto con i sindacati, hanno tentato con ogni forza di rivendicare la riaffermazione del valore del teatro, arte

¹² J.P. VERNANT, P. VIDAL-NAQUET, *Mito e tragedia nell'antica Grecia*, trad.it, Einaudi, Torino 1976, p. 12.

¹³ F. CRUCIANI, *Lo spazio del teatro (cit.)* p. 159.

già da troppo tempo vilipesa nelle poche attenzioni alla stessa riservata data l'avanzata sempre più incisiva delle nuove forme d'intrattenimento mediato. In ripresa alle lotte già avanzate qualche decennio addietro con il caso del Teatro Valle di Roma e dei molti altri Teatri Occupati (movimento in linea con il *referendum sull'acqua* che ha avuto la sua massima declinazione tra il 2011 e il 2013) si è tornati a ragionare sul teatro quale *bene comune* che, non a caso, Ugo Mattei aveva definito «entità relazionale» (con ciò ritrovandosi tutti gli estremi del medium teatrale che non può prescindere come sopra detto dall'incontro) che dunque appartiene alla comunità in ogni sua espressione materiale e immateriale «da curarsi anche nell'interesse delle generazioni future¹⁴».

Un aspetto, questo, che ha indotto tutti i professionisti del settore a ricorrere a una correlazione tra il campo della salute e quello dell'arte -questione già ampiamente affrontata da Paolo Grassi e Giorgio Strehler all'atto della fondazione del Piccolo Teatro di Milano (1947) centrato sull'idea del teatro quale *servizio pubblico essenziale e necessario* - e che l'intera rete U.S.C.A, non a caso, ha utilizzato quale manifesto del progetto: «come i medici si reinventano nella difficoltà, nell'assenza di mezzi e trasformano uno sgabuzzino in una nuova postazione di terapia intensiva, anche noi artisti reinventiamo, trasformiamo il nostro lavoro guardando alle circostanze e alle necessità».

Il teatro dunque si fa punto di svolta che interviene con decisione nei momenti catastrofici che puntellano la storia, strumento capace di catalizzare i temi significativi del presente attraverso una competenza sul passato e una visione sul futuro. Gli artisti, possono considerarsi come tali, se assumono su di sé quella funzione da Meldolesi definita "asimmetrica", restituendo alla composizione scenica un'occasione di partecipazione attiva capace di viaggiare nel tempo e nello spazio.

Nella circostanza della pandemia in definitiva non era tanto lo spettacolo e il suo contenuto specifico a rilevare (come nei movimenti degli anni 70), quanto la dimensione della presenza e della contiguità. L'assunzione della reciproca volontà a partecipare diviene il presupposto costitutivo di quella drammaturgia collettiva capace di riempire di senso e valore l'immenso spazio urbano, finalmente ritrovato nella sua dimensione di piazza, di festa, di vita.

La *paura*, che è poi la sostanza del teatro, trova l'occasione di tradursi in incontro e dunque *bene comune*: «i beni comuni dovrebbero essere perché funzionali all'esistenza dell'umano, nel senso più generale del termine. L'Arte, riconosciuta come bene comune, apparterrebbe alla comunità, in ogni sua espressione¹⁵».

Il teatro trova in questa occasione l'opportunità di fuggire dalla prigione dei suoi schemi e di sciogliere la forma del suo edificio e delle sue regole ministeriali dentro quella dimensione esistenziale, di diritto di pertinenza diffusa, capace di prescindere da ogni precetto economico e funzionalistico.

Sempre richiamando Cruciani «occorre dunque che lo spazio del teatro torni ad essere un problema e non un dato, connessa alla materialità artistico-culturale della scena e all'immaginario dell'ambiente¹⁶», con ciò rispondendo ad una rinnovata politica della contiguità e della compresenza.

¹⁴ U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Roma-Bari 2011, p. 27.

¹⁵ *Ibid.*, p. 26

¹⁶ F. CRUCIANI, *Lo spazio del teatro*, cit., p. 9.

4. *Lo spettacolo della città deserta: in cammino verso un nuovo pubblico*

La situazione generale della pandemia, nella durezza della sua portata inaspettata, ci ha reso tutti più profondamente umani, appianando ogni differenza e posizionando l'intero genere umano dalla medesima parte: la paura. Eliminata ogni frattura, divisione, schieramento ci si è ritrovati tutti dalla stessa parte: spettatori attivi e inermi della scena del fuori. Dal palchetto del proprio balcone e/o finestra, oltre la soglia, appariva ormai chiara la scena: il baratro della pandemia. Uscire di casa equivaleva a un potenziale sprofondare ma, nella danza delle opposizioni di cui il dramma della vita è permeato e da cui il teatro trae la sua linfa, sembrava non esserci niente di più bello di questa nuova natura liberata, di queste città vuote, prive di tutto e restituite alla mappatura dell'immaginazione. L'aria era tersa, il tempo sospeso, tutto era spettacolo e lo sguardo aveva l'occasione, il dovere di riappropriarsene per imparare a ri/considerare i valori dell'esistenza, per ricollocare il sentire cosciente del piano urbano, fisico ed emozionale insieme. (...) Finalmente si avvertiva un senso di quiete e meraviglia per ciò che, proibito e negato, veniva riconquistato dalla città, dalle città, da quell'enorme spazio urbano che era il mondo che tornava presente perché protagonista, di un desiderio. La vita era fuori, aspirazione da ricollocare, restituita alla dignità di potere essere nuovamente percepita. In tale prospettiva lo spazio privato della casa, del dentro se d'un canto veniva avvertito come riparo, rifugio, possibilità di cura, dall'altro si trasformava in vera prigione che puniva la condivisione, l'incontro, l'interazione. Risultava dunque inevitabile il volerne uscire fuori per ritrovare quel senso di partecipazione che fa dell'uomo un animale sociale all'interno di un pubblico spazio, il teatro della città, riscoperto nella sua funzione originaria e profonda volta alla riscoperta del rito¹⁷.

L'esperienza del *Delivery Theatre* diviene dunque un mero paradigma interpretativo del passo importante, compiuto da moltissimi artisti in fase pandemica, per ripensare la sostanza di un interlocutore necessario, per raggiungere quel pubblico troppo spesso dimenticato dalle istituzioni perché probabilmente anche incapace di riconoscersi come tale, e dunque numericamente sfuggente.

Dall'intenzione di raggiungere quante più persone possibili si è subito (e inavvertitamente) giunti alla riscrittura dei percorsi della quotidianità: nel connettere una consegna all'altra, dunque una meta all'altra (le case, i cortili, le piazze prescelte dagli spettatori che s'improvvisavano "direttori artistici") si sono riscritti passaggi e percorsi prescindendo da ogni logica funzionalistica, in una "deriva" capace di ricomporre uomini e territori.

Ulteriore sorpresa è stato il continuo insorgere di alleanze inaspettate, costruendo un reticolo di sguardi e sorrisi che non avrebbero avuto alternativamente l'opportunità di accadere e riconoscersi in quel punto di sintesi miracolosa costruita da una situazione di mancanza. Alcuni esempi dei tantissimi impossibili da ricordare:

¹⁷ C.MINASI, K. TRIFIRÒ, *In cerca dello spettatore*, Mimesis Journal. Scritture della performance, Accademia University Press, vol. XI num. 2, Torino 2022, p. 99

un figlio fuori sede per motivi di studio faceva un regalo alla madre per il compleanno e trasformava l'intero condominio in una nuova arena; bambini stranieri, indipendentemente dalla stretta comprensione di ciò che veniva recitato, scivolavano incuriositi giù dalle finestre; signore e signori si affacciavano dai loro balconi; *riders* si fermavano ad ascoltare; poliziotti e carabinieri strappavano un sorriso ai loro controlli. La città è stata svelata quale contenitore e contenuto al contempo, motore di serendipico rischio: gli attori (fuori dal conforto della sempre uguale scatola scenica) hanno raggiunto luoghi sconosciuti postazione confortevole, in una vera giostra d'imprevisti che ha esaltato, così come è giusto che sia nei contesti d'invenzione scenica, competenze di adattamento e ascolto del circostante.

Una città ri/abilitata e ri/abitata dall'attenzione verso qualcosa che nel suo essere extra/quotidiano restituiva dignità al quotidiano, in cui tutti divenivano parte integrante e attiva di un teatro a cielo aperto, nell'immenso spazio vuoto dell'esistente¹⁸.

Teatri e luoghi (da me volutamente declinati al plurale) sono termini non automaticamente assimilabili che devono essere sempre riscoperti e ricontestualizzati per ri/trovare l'occasione di interagire efficacemente. Se un teatro può rischiare di non essere un luogo, un luogo può sempre avere la fortuna di trasformarsi in teatro. Ciò che determina l'avvicinarsi dei due estremi è il verificarsi concreto dell'azione, compiuta con competenza, reciprocità e circolarità tra attore/spettatore e ambiente. Scandagliare il binomio teatro e spazio, ricongiungendolo ai temi della democrazia, consente di potere ragionare su ciò che di profondo caratterizza processi di ricerca e sperimentazione teatrale. Il progetto del Delivery Theatre della Compagnia Carullo/Minasi non ha semplicemente inteso muoversi *da e verso* i luoghi (più disparati) della città, ma ha provato a ricostruire gli estremi della partecipazione, per la definizione di nuovi spazi della relazione. Come sostiene la sociologa Gemini:

La società ricorre al teatro ogni qual volta ritenga di dovere affermare la propria esistenza. Detto altrimenti, individui e gruppi sociali hanno bisogno di rappresentarsi e di darsi in spettacolo a sé stessi per continuare ad esistere, trasformandosi, ed è per questo che il tasso di teatralità collettiva aumenta nei momenti di crisi e di mutamento¹⁹.

La ricostruzione di una visione solidale della città, dei suoi ambienti e delle sue relazioni, per tramite dell'esperienza del *Delivery Theatre*, anche se dai *media* è stata percepita come qualcosa di nuovo ed esclusivo, altro non ha fatto che riproporre i presupposti che costituiscono la genetica del teatro.

Cosa succede di nuovo nel rapporto fra teatro e città. O più precisamente, quali sono le tendenze o le evoluzioni che si possono individuare. "Nuovo" è una parola da usare con cautela: se è vero infatti -come raccomandava Brecht- che c'è una lotta continua tra nuovo e vecchio e bisogna combatterla, tanto più sul terreno delle

¹⁸ C. MINASI, K. TRIFIRÒ, *Ibid.*, p. 100.

¹⁹ L. GEMINI, *L'incertezza creativa, I percorsi teatrali e comunicativi delle performance artistiche*, Franco Angeli Milano 2003, p. 93.

politiche teatrali, è vero anche che il nuovo non di rado si basa sulle reinterpretazioni dell'antico: e nel tentar di riflettere sull'argomento in modo sistematico, le novità (perfino quelle tecnologiche) mi sono sembrate risposte a temi antichi, capaci di reinventare o riscoprire pratiche profondamente radicate nel teatro²⁰.

Se i teatranti in genere vivono la dimensione del viaggio come presupposto che ne caratterizza le abitudini esistenziali (passando di città in città) qui si è avuta l'opportunità di declinare il *viaggio* come tema drammaturgico portante. Il viaggio dei due performer diviene lo spettacolo e la città la struttura testuale (il con/testo che mette insieme attori/spettatori/ambiente) entro il quale il teatro si fa sintesi, vero gancio di una dimensione che sta a cavallo tra realtà e finzione in uno *spaesamento* necessario alla riconquista della propria posizione nel mondo. La linea di demarcazione tra chi guarda e chi agisce sfoca sempre più, in un gioco di risonanze che trasforma persone e ambienti: il deposito e la stratificazione di significati comincia ad agire quando l'evento finisce e si ritorna al quotidiano.

Crisafulli, che ha dedicato tutto il suo lavoro teorico e pratico al cd. *Teatro dei luoghi* così si esprime:

Il luogo non è un'opera. È realtà. Non è il frutto del lavoro del singolo autore e non possiede la coerenza di un testo scritto. Deriva da e vive in relazione a complessi processi ai quali concorrono la natura e l'uomo. È ambito infinitamente articolato, vissuto e vivo, carico di memoria. Durante il lavoro, il luogo richiede ai componenti del gruppo di essere abitato, vissuto, percepito con tutti i sensi, per un certo periodo. Richiede un'immersione e una relazione di scambio sensibile.²¹

5. Il teatro che torna al teatro, in direzione della democrazia

La relazione teatrale nella direzione del *teatro diffuso* amplifica il portato democratico, ponendo il "luogo" in posizione verticale e la comunità degli spettatori in posizione orizzontale, con ciò generando una partecipazione sinceramente plurale e inclusiva. Tutto è generato dallo spettacolo nel suo farsi, in un incastro di intenzioni e azioni che finiscono per confluire in quel processo che non consente separazione alcuna tra interno ed esterno, in un ritorno di influenze, evocazioni e suggerimenti che di rimbalzo ricostruisce identità e memorie personale e collettiva. Secondo una visione neurofenomenologica volta a evidenziare la potenza rivoluzionaria di quanto percepiamo a livello teatrale, Gabriele Sofia nei suoi studi che stanno a cavallo tra teatro e neuroscienze precisa che:

Il modello embodied (denominato anche enazione) proposto da Varela sostiene che il modo con cui esperiamo ed abbiamo coscienza del mondo consista in un processo circolare tra essere umano e ambiente: ogni volta che percepiamo il mondo, noi stiamo in realtà agendo su di esso, stiamo modificando l'oggetto che intendiamo percepire. Se ogni atto percettivo modifica l'oggetto stesso della percezione, non esiste un modello

²⁰ M. GALLINA, *Teatro e città. Un rapporto in movimento in Passione e Ideologia. Il Teatro (è) politico* (a cura di) Stefano Casi e Elena di Gioia, Roma 2012, p. 191.

²¹ F. CRISAFULLI, *Il teatro dei luoghi. Lo spettacolo generato dalla realtà*, Art Digliand LTD 2015, pp. 62-63.

pre-determinato che viene percepito così come è, ma il mondo è esso stesso modificato dall'individuo che lo percepisce.²²

Questo porta con sé che il teatro può muovere grandi forze, essendo evidentemente dimostrato d'essere in grado di produrre una dilatazione psicofisiologica nello spettatore attraverso la dilatazione psicofisiologica del *performer*, restituendo al teatro il suo rapporto profondo con il senso umano, poetico e trasformativo della società, dunque politico.

Politico non è qui ciò che rinvia semplicemente alla realtà -lato manifesto e visibile del reale- ma piuttosto ciò che ne scava le dimensioni. Dice di una condizione imprescindibile; testimonia di una certa profondità del vedere, di una certa capacità di anticipare lo stato in cui gli eventi si dispongono: parliamo di quel *vedere* –metafisica dell'occhio- che è radice etimologica del termine "Teatro". Non possiamo confondere il *vedere* con il semplice esercizio dello sguardo. Il teatro -ed è una lezione che la scena contemporanea non smette di rilanciare- è, in prima istanza, un luogo che permette di vedere. L'obiettivo di questa visione è il tessuto di cui gli eventi si compongono, la loro maglia nascosta: si tratta qui di rivendicare la logica di uno svelamento piuttosto che la semplice e banale riproduzione, anche critica, dell'esistente. (...) Ciò che invece dovrebbe essere rimesso al centro della discussione - proprio a partire da una radicale quanto necessaria ridefinizione del termine *politico*- è una certa capacità di allenare lo sguardo ad intrattenersi nella profondità delle cose (...) L'unico modo possibile per intervenire davvero sulla realtà è anticipare il concatenamento degli eventi, agire sui suoi presupposti. Ciò che intendo dunque rivendicare in una logica *politica* della scena è che il teatro è un luogo in cui non si trova condensata la realtà, piuttosto la si fonda²³.

²² G. SOFIA, *Lo studio della relazione attore-spettatore e i nuovi modelli cognitivi*", *Antropologia e Teatro*, n.4, Bologna 2013, p. 23.

²³ E. PITOZZI, *Il teatro è un sistema complesso: città, reti, saperi* in *Passione e ideologia* (cit.) p. 200.

CAPITOLO XI

CRISI DELLA SOVRANITÀ E GLOBAL GOVERNANCE

EMILY GIOVAZZINO*

***La “maledizione della democrazia”: debolezze strutturali
e condizioni esogene che hanno portato alla crisi del modello democratico.
Il ruolo del fondamentalismo islamico e la minaccia del terrorismo.***

1. La sottile linea di confine tra democrazia ed autocrazia

Lontani risuonano i tempi in cui Bauer dava la sua definizione del concetto di democrazia, stigmatizzandolo come corollario indelebile della filosofia politica di ogni tempo: la democrazia veniva da lui intesa come processo di maturazione individuale e sociale, dunque, di una diffusa coscienza della libertà e di un suo effettivo esercizio pratico, che avrebbe dovuto scaturire dall'educazione civica e dallo spirito di tolleranza, dal rispetto verso gli altri e dal senso della solidarietà¹.

Aggiungeva, inoltre, come l'ideologia democratica derivasse da una conquista nel campo della tutela e della consacrazione dei diritti, nonché dalla garanzia dell'assolvimento dei propri doveri. La concezione garantistica del concetto di democrazia ha contribuito al consolidamento di una ideologia, sposata appieno dalla tradizione storico-culturale delle aree geopolitiche occidentali.

La crisi sanitaria legata alla pandemia da Covid-19 ha alterato l'equilibrio socioeconomico internazionale, distorcendone i parametri di stabilità e condizionando la gestione del potere degli stati.

Lockdown, censure ed azioni finalizzate al contrasto della pandemia, hanno, in molti contesti geopolitici comportato l'amplificazione dei poteri delle leadership, plasmando figure ibride, più vicine ad una evoluzione hobbesiana della gestione del potere, che realmente votate a mantenere saldi i principi delle democrazie, di cui le stesse, per patto sociale, avrebbero dovuto tutelarne il genoma. Addirittura, si arriva a parlare di “sospensione della democrazia”², lì dove le misure di contenimento della pandemia adottate dalle *governance* nazionali, abbiano sospeso o rallentato il regolare svolgimento delle attività democratiche e dell'esercizio del diritto di voto.

Si assiste ad una graduale erosione dell'ideologia democratica, che talvolta viene relegata al ruolo di involucro o di parata, necessario per la legittimazione della leadership ma, sostanzialmente, deprivata dei contenuti costitutivi. Democrazie deboli ed asfittiche mantengono soltanto formalmente la loro impronta di governo, quanto, invece, nella sostanza si mostrano svuotate di contenuto; strutture burocratiche plasmate secondo un disegno del tutto personalistico della leadership al

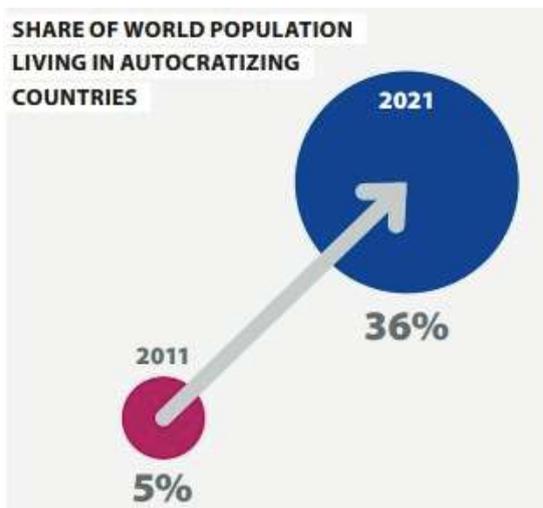
* Università degli Studi di Bari.

¹ L.M. HEZZI, A. COLOBO, D. VOLA, *Educare alla democrazia e alla pace. Riccardo Bauer. Scritti scelti 1949-1982*, Raccolto Editore, Milano, 2010.

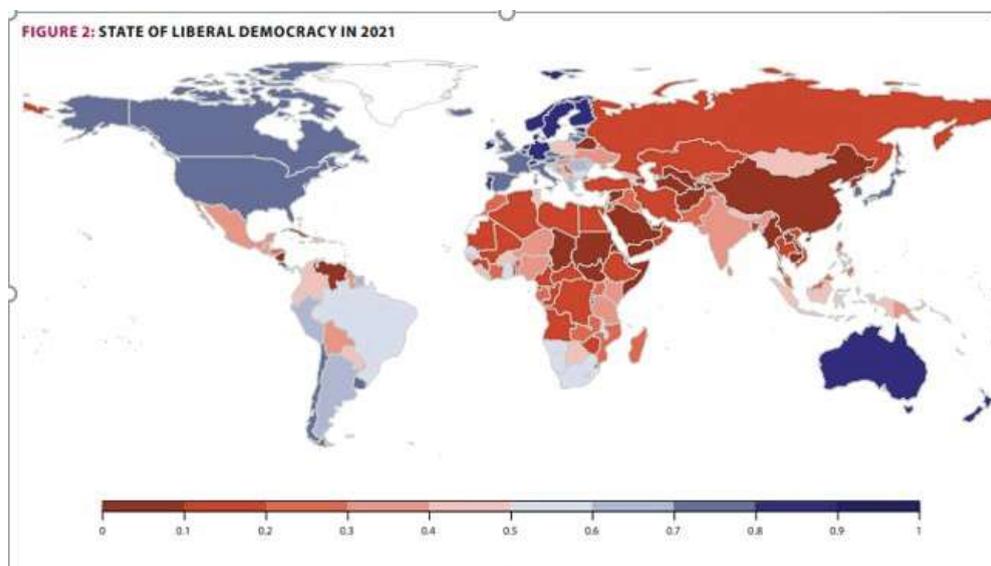
² Dalla Russia di Putin, all'Ungheria di Orban, si evince una tendenza a polarizzare nella leadership di governo un potere politico illimitato. In Rapporto V. DEM 2022, *V-Dem.net* [consultato il 10 novembre 2022].

potere che elabora le sue scelte di *governance*, prescindendo spesso dal consenso popolare e discostandosi, se occorre, dalle aspirazioni del popolo³.

Di seguito, grafici e mappe che mostrano l'incremento delle autocrazie sul panorama internazionale.



Fonte: V-DEM – Rapporto 2022



Fonte: V-DEM – Rapporto 2022

³ A. CASSANI, L. TOMINI, Oltre il trend illiberale. I processi di autocratizzazione nel XXI secolo, Quaderni di Scienza Politica 2- 3/2020. Pagg. 6 e ss.

La mappa mostra come, principalmente tra le regioni del MENA, è presente una massima diffusione dei regimi autocrati (colorazione rossa), compatibili con l’eritaggio storico culturale autoctono dei territori considerati.

L’acclarata prassi storica vuole, i territori del MENA, barcamenarsi tra governi autoritari e repentini capovolgimenti di stato, con il conseguente mancato consolidamento di un’ideologia liberale o democratica⁴.

Polarizzazione del potere politico decisionale e stretta sui diritti e le libertà fondamentali fanno da cornice ad una tendenza autoritaria degli Stati che sfocia in una degenerazione demagogica della politica⁵, humus fertile per il consolidamento di sovranismi e populismi⁶. Il radicamento delle leadership con conseguente spostamento del baricentro politico, dalla tutela degli interessi e le libertà dell’individuo, al mantenimento dello status quo, sclerotizza la macchina burocratico statale, destabilizzandone l’assetto.

Insidiose «sacche di illiberalismo»⁷ il panorama globale, destabilizzandone l’equilibrio ed incrementando i fenomeni migratori.

2. *Lo screening delle policy di accoglienza e lo spettro del terrorismo*

Si dà atto della presenza di numerosi focolai di guerra che si stagliano sul panorama internazionale: dal conflitto russo-ucraino che tiene banco in Europa, alle vacillanti impalcature statuali dei paesi del MENA, dove le restrizioni imposte dalla leadership al potere, assieme al fanatismo religioso, innescano un pericoloso circuito, permeato da corruzione, povertà e violenza, che annichisce le aspirazioni di libertà dei popoli⁸.

L’output dei conflitti interni ed esogeni che interessano le nazioni è un incontenibile flusso di profughi provenienti dalle aree disagiate e conflittuali del pianeta. Attualmente, gli stati europei adottano un approccio al quanto critico e diffidente riguardo all’elaborazione di *policy* strutturate, finalizzate all’accoglienza e gestione dei flussi migratori. Si nota a tal proposito una preoccupante atteggiamento bivalente: mentre le *governance* europee mostrano una particolare chiusura verso i profughi provenienti da Iraq, Afghanistan, Yemen e Siria, sospinti all’esodo da regimi persecutori⁹, i rifugiati del conflitto russo- ucraino vengono accolti di buon grado dai Paesi ospitanti. Il governo di Varsavia, ad esempio, orientato da sempre alla rigidità

⁴ *Rapporto Strategia MENA 2021-2024*, approvato dal Consiglio federale svizzero il 14 ottobre 2020, *Eda.admin.ch*. [consultato il 3 novembre 2022]

⁵ Cfr. P. POMBENI, *La buona politica*, Il Mulino, Bologna, 2019.

⁶ M. G. RODOMONTE, *Il “Populismo Sovranista” e l’Europa. A proposito di crisi della democrazia e del processo di integrazione europea*, in *Nomos*, Quadrimestrale di Teoria Generale, Diritto Pubblico Comparato e Storia Costituzionale, febbraio 2019, <Nomos-leattualitaneldiritto.it> [consultato il 15 dicembre 2022].

⁷ E. TUFARO AMBROSETTI, G. DE MAIO, *Authoritarianism and Covid -19: Economies, Societies, International Competition*, luglio 2021, *Inspionline.it* [consultato il 5 dicembre 2022].

⁸ F. FRENI, *Flussi migratori, religione e diritto nella polis euro-mediterranea*, 19 novembre 2012, *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica n. 35/2012, <StatoeChiese.it> [consultato il 10 gennaio 2023]

⁹ S. DEL DOT, *Migranti Polonia: al confine con la Bielorussia solo muri e respingimenti*, 11 Marzo 2022, *www.osservatoriodiritti.it*. E F. BATTISTINI, *Il muro della Polonia per fermare i profughi afgani e iracheni*, 8 settembre 2021, *Il Corriere della Sera*, *www.corriere.it*, [consultato il 30 ottobre 2022].

ed alla chiusura delle frontiere nazionali, tanto da respingere la richiesta di asilo di poche migliaia di profughi, provenienti dalle aree disagiate afroasiatiche, per scongiurare il rischio di una nuova ondata migratoria¹⁰, si mostra predisposto all'accoglienza di migranti ucraini in fuga dalle truppe russe.

Lo stesso Morawiecki, primo ministro polacco ha espresso grande solidarietà ai “nuovi rifugiati”, con la promessa di impegnarsi affinché i richiedenti asilo «abbiano accesso alle infrastrutture di base, ai mezzi di trasporto, all'istruzione e all'assistenza medica» e che «riceveranno supporto per i bambini e assistenza psicologica»¹¹. Tale orientamento ambivalente, improntato sulle *policy* di respingimento/accoglimento dei rifugiati, è stato anche il filone di pensiero più seguito dalle *governance* europee.

Risulta fondamentale interrogarsi su quali siano le ragioni che inducano i governi a filtrare capillarmente i flussi migratori, propendendo per l'accoglienza di una parte dei richiedenti asilo ed il respingimento dell'altra. Certamente l'elemento di differenziazione non può essere attribuito alla sola condizione economica dei rifugiati. Infatti, pur costituendo la povertà sociale motivo di deterrenza all'accoglimento dei profughi da parte dei Paesi occidentali, che individuano nella stessa una causa di destabilizzazione economica collettiva¹², a beneficio del popolo ucraino è stata avviata una mobilitazione solidale senza precedenti, attraverso il coinvolgimento, ad ogni livello, di organizzazioni pubbliche e di cittadini. Le conseguenze di queste *political choices* sembrano esacerbare l'elemento dello scontro tra civiltà, innescando una spirale di diffidenza che cristallizza le diverse culture coinvolte su due poli contrapposti ed apparentemente inconciliabili, realizzando un vero e proprio bipolarismo politico ed ideologico. La ragione di questa mancata integrazione potrebbe essere attribuibile all'elemento religioso. In particolare, la fede islamica per i suoi tratti caratteristici non si sposa appieno con la cultura occidentale, permeata dal laicismo e dal rispetto di valori e libertà fondamentali, in quanto anche la sua interpretazione più moderata risulta geneticamente predisposta a concepire forme di rapporto tra cittadini e potere politico, imbrigliate nell'impasse dell'osservanza religiosa. I dettami coranici diventano vere e proprie norme comportamentali per i fedeli, legati al rispetto della *sharia* ed eventuali discrepanze sociali che attengono, ad esempio, al differente trattamento di genere, si incardinano saldamente alla struttura socio culturale, nonché nel *modus vivendi* della popolazione musulmana. La fede musulmana non rimane, dunque, confinata in una dimensione personalistica o spirituale dell'individuo, ergo trascende dalla sfera intima del singolo, estrinsecandosi

¹⁰ Dal settembre 2021, Varsavia ha dichiarato lo stato di emergenza al confine bielorusso, vietando l'accesso alla zona a tutte le autorità dell'Ue, ai giornalisti e alle organizzazioni internazionali per i diritti umani. Si sa poco di quello che accade, ma è sicuro che migranti e richiedenti asilo sono intrappolate nelle zone boschive al confine con la Bielorussia, al gelo e senza assistenza. Tra loro ci sono anche bambini. Secondo l'Organizzazione internazionale per le migrazioni, che fa capo all'Onu, sono almeno 21 le persone morte in questa zona in cui i diritti umani sembrano sospesi. E. MUREDDU, *I migranti per la Polonia (e l'Ue) non sono tutti uguali: “Pronti ad accogliere 1 milione di ucraini”*, 22 febbraio 2022, *Europatoday.it* [consultato il 17 novembre 2022]

¹¹ E. MUREDDU, *I migranti per la Polonia (e l'Ue) non sono tutti uguali: “Pronti ad accogliere 1 milione di ucraini”*, *ibidem*.

¹² P. MASSARO, *Le nuove sfide dei processi migratori: le seconde generazioni promotrici di processi di innovazione sociale*, lezione tenuta il 28 gennaio 2022, nell'ambito del Dottorato Economico, Società e Culture del mediterraneo, università Aldo Moro di Bari, Dipartimento Jonico, Taranto.

nel pedissequo rispetto di norme e dettami che sono portatori di una specifica *imprinting*, discendente dal caratteristico *background* culturale. La mancata spartizione tra stato e fede diventa, in tal modo, il perno del proselitismo islamico, nonché il fattore differenziale che impedisce la piena assonanza tra differenti blocchi di civiltà. Si genera una vischiosa pantalassa in cui la competizione tra religioni monoteiste fatica a trovare un punto di equilibrio, rimanendo imbrigliata nei rancori storico politici che ne acuiscono le divergenze intrinseche.

Ne consegue che l’Islam diventa un fenomeno politico più che religioso¹³. Il credo religioso che invade con preponderanza la dimensione fattuale, considerandola un tutt’uno, comporta severe limitazioni all’applicazione ed alla garanzia dei diritti umani inalienabili, quali la libertà di parola e di religione, che si sommano ad una congenita ed incolmabile condizione di genere che marginalizza il ruolo della donna nella società. Dove, invece, il concetto di democrazia esprime « [...] una forma di dominio che, in quanto dà accesso a qualunque grado sociale, apre la via a tutti i diritti e fa scomparire ogni vantaggio dovuto alla nascita, nella lotta per la preminenza sociale, rappresentando così una forma più evoluta di convivenza»¹⁴.

Le caratteristiche della dottrina religiosa islamica spaventano dunque la cultura occidentale, abituata alla mediazione ed alla tolleranza e convinta che il credo musulmano abbia caratteri totalizzanti, non sposando appieno l’idea del pluralismo religioso ed al laicismo.

Inoltre, nella sua concezione più profonda e radicale è tacciata di assumere una posizione *borderline*, compatibile con quella dei terroristi islamici, o, quantomeno giustificativa dei loro atteggiamenti. A tal proposito La frase che si sente spesso pronunciare è che *"non è vero che tutti i musulmani sono terroristi, ma (sarebbe) altresì vero che tutti i terroristi sono musulmani"*¹⁵. Questa affermazione, apparentemente discriminatoria, ma possibilista, che richiama il fenomeno oscuro del terrorismo internazionale, spesso è causa dell’alterazione del fragile equilibrio che attiene alle democrazie occidentali ovvero il rapporto tra libertà e sicurezza.

3. La “Maledizione della democrazia”: l’eterno dilemma del rapporto tra libertà e sicurezza

L’ideologia terroristica, tanto temuta dalle nazioni occidentali, presenta un potere fortemente infiltrante che mina il fondamento su cui si radicano le tradizioni democratiche degli stati: il perfetto equilibrio tra la garanzia delle libertà fondamentali e l’esigenza di sicurezza¹⁶.

¹³ *Compatibilità fra religione islamica e cultura occidentale*, 16 gennaio 2018, *Proversi.it* [consultato il 29 ottobre 2022]

¹⁴ Cfr. R. MICHELS, *La fatalità della classe politica*, in *Studi sulla Democrazia*, Firenze, La Nuova Italia, 1933, in Michels. *Antologia di scritti sociologici*, (a cura di) G. Sivini, Bologna, Il Mulino, 1980.

¹⁵ A.M. SCALABRIN, R. RAZZOUK, *Islām e terrorismo: Combattere il terrorismo grazie ad una corretta e attuale interpretazione della shari’ah*, 26 febbraio 2020, www.islamitalia.it. [consultato il 15 novembre 2022].

¹⁶ E. RUTIGLIANO, «La nuova guerra e l’Occidente», *Quaderni di Sociologia* [Online], 39 / 2005, online dal 30 novembre 2015, <Journals.openedition.org> [consultato il 6 novembre 2022].

La minaccia, anche potenziale, che incombe sulle nazioni occidentali, attenta alle loro istituzioni ed alla loro sicurezza, polverizzando anche la più remota possibilità di conciliazione o d'incontro interculturale. Il terrorismo ed i movimenti jihadisti, gettano le basi della "lotta non convenzionale" o "guerra asimmetrica"¹⁷, intesa come un conflitto ad armi impari, di forma ibrida, che assume l'aspetto di minaccia invisibile, la cui inconsistenza crea uno svantaggio nei confronti dello Stato verso cui viene diretta, destabilizzandone in modo irreversibile l'assetto istituzionale e sociale. Lo stato che subisce un attentato terroristico è vittima di un duplice attacco: sul versante istituzionale il rischio terroristico corrode la struttura normativa della nazione, provocando una virata verso l'innalzamento della sicurezza interna, a chiaro discapito dei valori democratici; sul versante socio culturale è motivo di disorientamento e paura, data la vastità del rischio terroristico, che spesso impedisce la percezione spazio-temporale degli attacchi, rendendo chiunque vittima del potenziale rischio. Lo spettro di una minaccia silenziosa ed inaspettata che possa in qualunque momento incombere rovinosamente sulle attività, oggetto della routine di ciascun individuo (lavoro, mezzi pubblici, eventi musicali e religiosi), scatena risentimento ed odio verso i musulmani in generale, alimentando ancora di più l'incolmabile gap divisorio tra blocchi di culture.

La natura del legame tra garanzia delle libertà e sicurezza, una volta alterato, si riflette sul principio stesso di democrazia, annichilendone irreversibilmente i presupposti. I due fattori in questione libertà e sicurezza, stanno in rapporto inverso tra loro: aumentando uno dei due elementi, l'altro, inevitabilmente regredisce. La minaccia del terrorismo provoca l'innalzamento dei livelli di sicurezza, a chiaro discapito delle libertà garantite, ergo del principio stesso di democrazia. L'innalzamento dello scudo della sicurezza garantisce il sostanziale ridimensionamento dei potenziali danni attribuibili allo spettro del terrorismo e di eventuali attacchi perpetrati contro le istituzioni ed i civili. Ciò avviene, sia rafforzando i confini e i meccanismi di controllo interno del sistema, sia attribuendo a quest'ultimo una maggiore flessibilità e quindi una capacità di assorbire dinamicamente gli shock. Tuttavia il potenziamento dei controlli alle frontiere e la stretta verso l'esercizio di libertà e diritti si ripercuote negativamente sulla privacy dei cittadini¹⁸.

La «maledizione della democrazia» si afferma quale concetto teoretico che si rimette alla capacità difensiva degli stati, collegandosi alle azioni schierate contro i nemici ed a difesa della propria solidità. Esplica come gli stessi, possano mettere a rischio il loro spirito liberale. Se le *policy* difensive si schierano a difesa dei principi di tolleranza e dei diritti dell'uomo, non potranno che fare il gioco dei nemici ed inevitabilmente, causare lo sproporzionato indebolimento degli stati, evidenziandone le vulnerabilità, che porterebbero all'inesorabile annichilimento del modello democratico. Al contrario, qualora le nazioni liberali rinunciassero ai loro valori, rischierebbero di suicidarsi, immolandosi alla richiesta di sicurezza. È letteralmente

¹⁷ Cfr. L. VIDINO, ISPI, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Milano, 2014.

¹⁸ Cfr. C. JEAN, *Il nuovo concetto di sicurezza*, Rivista della Scuola Superiore dell'Economia e della Finanza, n. 3, marzo, Roma, 2005.

un percorso a senso unico che sfocia verso il gravame più oneroso di cui lo stato possa farsi carico: il sacrificio della propria identità¹⁹. In sintesi, la minaccia esogena del terrorismo religioso, in qualsiasi modo venga affrontata, potrebbe rivelarsi distruttiva del principio di stabilità, che sottende l'ordine democratico degli stati.

Se il giusto punto di equilibrio tra libertà e sicurezza non viene individuato dalle *governance* nazionali, sussiste il concreto rischio che, in un modo o nell'altro, si possa sgretolare la rete di libertà e garanzie di cui si compone il tessuto dell'ideologia democratica. Carlo Jean sostiene: «Le nuove tecnologie da un lato e l'interconnessione delle società e delle economie dall'altro consentono a piccoli gruppi e a singoli individui di disporre di una capacità distruttiva che un tempo era posseduta solo dai governi. Quanto più sono organizzate, per accrescere la loro efficienza, tanto più le società e le economie sono vulnerabili. Si tratta di una “vulnerabilità da rigidità”, diversa da quella “da labilità” derivante dalla scarsa organizzazione di un sistema, poco efficiente e facilmente penetrabile dall'esterno. Essendo più vulnerabili, società ed economie moderne si trovano sottoposte a un maggior potenziale di danno, e quindi a maggiori rischi rispetto alle moderne minacce, soprattutto a quelle del terrorismo suicida»²⁰.

La maledizione della democrazia mette quindi in evidenza la crisi dell'ideologia democratica, scaturita dallo sgretolamento dei valori di cui si compone, a causa delle sollecitazioni a carattere internazionale che si ripercuotono negativamente sull'equilibrio interno degli Stati, attivandone una percezione di allarme e di destabilizzazione socio-politica. La scelta dei governi democristiani diventa un perpetuo barcamenarsi tra la strenua difesa dei diritti e delle libertà, presenti nel genoma della loro stessa ideologia e la stretta su tali fattori costitutivi che relegherebbe il concetto di democrazia ad una pura realtà formale, privandolo, invece, del suo bagaglio contentutistico e della sua presa sostanziale sulla realtà sociale che rappresenta. Sembra difficile per gli stati instradare le *policy* all'interno di una zona franca, tale da mantenere l'equilibrio tra le esigenze di libertà e sicurezza. Ciò consentirebbe al principio democratico la preservazione, da un punto di vista critico ed analitico, delle componenti organolettiche, custodi della sua sostanzialità.

Lo spettro di una minaccia jihadista che potrebbe essere percepita nelle irregolari geometrie dei flussi migratori, spinge i Paesi ad elaborare strategie di accoglimento molto filtranti verso i rifugiati portatori di cultura e religiosità differenti, innalzando, di conseguenza i livelli di sicurezza interna e blindando i confini nazionali da possibili penetrazioni di massa. Come già argomentato, l'innalzamento dei livelli di sicurezza, indebolisce l'equilibrio socio-politico su cui si cristallizza l'ideologia democratica, rendendo il concetto sempre più debole ed evanescente.

4. Il disvalore del concetto di tolleranza e la necessità di perseguire l'idea di inclusione

È necessario, tuttavia, valutare il contesto socio-culturale di appartenenza dei soggetti votati alla radicalizzazione ed al compimento di possibili azioni terroristiche. Infatti, tali soggetti vivono una situazione sociale di emarginazione o ghettizzazione;

¹⁹ C. JEAN, *Il nuovo concetto di sicurezza, ibidem*.

²⁰ Si fa qui riferimento alla minaccia costituita dai cosiddetti <lupi solitari>. Cfr. C. JEAN, *Il nuovo concetto di sicurezza, ibidem*.

quella che, per intenderci, riguarda spesso i contesti delle periferie urbane, abitati generalmente da immigrati che vi si insediano per diverse generazioni. In detti quartieri il tasso di criminalità risulta notevolmente elevato; condizione che vede l'insorgere di pregiudizi razziali, scarsa integrazione sociale e la risposta a pugno duro dello Stato che si configura più come repressiva che dialogica. In questi conglomerati etnici, seppur si assista formalmente ad un assorbimento anagrafico delle generazioni di emigranti che, a cascata, acquistano nel corso degli anni, la cittadinanza del paese in cui si stabiliscono, continua ad aleggiare un forte senso di frustrazione, legato agli incompiuti processi di integrazione, e rifiuto verso la cultura occidentale, tollerante, ma non inclusiva²¹.

Emerge la condizione degli *homegrown*, ovvero i figli di immigrati nati e cresciuti in occidente, che si radicalizzano prevalentemente in seguito ai condizionamenti di corregionali attestati su posizioni estremiste. Si tratta generalmente di soggetti resi vulnerabili da situazioni di disagio sociale, economico, o ambientale che scelgono l'opzione violenta, ma a detto termine, vengono associate anche tutte quelle manifestazioni autoctone del terrorismo jihadista non importate e quindi anche quelle degli immigrati di prima generazione, il cui processo di radicalizzazione è avvenuto del tutto o prevalentemente in Occidente²²

Il processo di radicalizzazione, dunque, si estrinseca in un meccanismo complesso in cui interviene l'influenza di più elementi o fattori socio-culturali che fanno perno su un contesto metropolitano estremamente marginalizzato e scarsamente integrato con il *core* della nazione.

Emblematici furono gli attacchi terroristici avvenuti in Belgio nel 2016. Gli attentatori erano logisticamente riconducibili al cosiddetto *croissant pauvre*²³, ovvero quello che nella città di Bruxelles viene definita "la mezzaluna povera". Vengono chiamati così i frammenti di quei quartieri che ospitano l'immigrazione di prima, seconda e terza generazione²⁴.

Democrazia e integrazione diventano concetti estremamente interconnessi: la percezione di una "potenziale minaccia" da parte dei cittadini, orientata verso chi è portatore di culture differenti, degenera inevitabilmente nell'individualismo politico. Il giusto approccio alla diversità culturale si attesta l'unica soluzione percorribile,

²¹ Secondo Humeira Iqtidar, ricercatrice al King College di Londra: <L'idea di tolleranza è divenuta, erroneamente, base concettuale del liberalismo. Ma tolleranza non coincide con integrazione, è mera accettazione, comportamento passivo e non attivo. Questo conduce, all'interno, a parlare di "evoluzione" in riferimento alle comunità musulmane, sottintendendo uno stadio inferiore di sviluppo rispetto a quelle europee; all'esterno conduce al sostegno occidentale a regimi laici anche se dittatoriali. Come in Egitto o in Pakistan, dove si sostengono regimi non islamisti perché si considera l'Islam politico un pericolo intrinseco, seppur sia parallelo al modello democristiano europeo>. Cfr. C. CRUCIATI, *Intervista a Humeira Iqtidar, esperta di Islam politico e ricercatrice al King College*, 9 giugno 2017, Il Manifesto.

²² F. CASCINI, *La radicalizzazione del terrorismo islamico*, Istituto Superiore di Studi Penitenziari Quaderni ISSP Numero 9, 2012, Ministero della Giustizia- DAP, pp 25 e ss.

²³ L. PALMISANO, *Vita Familiare, matrimonio e derive fondamentalistiche negli immigrati di terza e quarta generazione: Molenbeek e oltre*, Webinar dell'11 aprile 2022, nell'ambito del corso <Ri- conoscere per capire: monoteismi e fondamentalismi religiosi dal tardoantico alla postmodernità>, Università Aldo Moro di Bari, Dipartimento di Ricerca e Innovazione Umanistica.

²⁴ P. SAMARELLI, *Le croissant pauvre*, 27 marzo 2016, Sentiero Digitale (Testata Giornalistica registrata presso il Tribunale di Roma), <Sentierodigitale.eu> [consultato il 10 dicembre 2022].

finalizzata ad arginare il processo di sgretolamento dei sistemi e dei valori democratici; la stessa non dovrebbe essere etichettata come minaccia, ma considerata come opportunità, attribuendo maggiore importanza alla difesa dei valori che la caratterizzano e la qualificano come ideologia di pace.

La scommessa dei regimi democratici è ora più che mai quella di puntare sulla tutela della diversità culturale tutelando fino in fondo diritti e libertà, sigillo della sua struttura ideologica. Difatti, la reticenza ad integrare culture differenti, fa emergere elementi potenzialmente distopici e distorsivi dell'ordine democratico.

La mancata integrazione e la ghettizzazione delle popolazioni musulmane, soprattutto all'interno delle grandi metropoli occidentali, ha portato inevitabilmente alla "*costituzione di una controsocietà*", in cui i riferimenti alle origini prevalgono e distorcono le basi della cultura democratica. Questa sorta di controsocietà, spesso si infrange sulla parete di ostilità eretto dalle società europee dando origine ad una sorta di "*muro di reciproca incomprensione*"²⁵.

L'assenza di un inquadramento della multiculturalità come risorsa sociale, rende l'archetipo di perfezione del modello democratico, utopico e distante da una sua concreta applicazione nei contesti geopolitici internazionali. Mentre, l'attuazione di *policy* miranti all'abbattimento dei pregiudizi, che esacerbano lo scontro tra blocchi di civiltà, rimane ancora un fondamentale goal da doppiare.

²⁵.F. PICHON, *Laïcité cattolica e jihadisti secolari: la maionese francese è impazzita - Dopo Parigi che guerra fa*, Limes n. 01/2015, [consultato il 12 dicembre 2022].

ALESSANDRO DE SALVO^{1*}
La grande battaglia tra le civiltà

Accerchiamento o sindrome di accerchiamento? Un po' di storia

Mentre, nel IX secolo, il Sacro Romano Impero si disgregava in ciò che sarebbero divenuti poi gli Stati-nazione di Francia e Germania, ad oriente le tribù slave e normanne erano riunite sotto uno Stato confederativo denominato Terra di Rus o Russia di Kiev (che oggi è invece capitale di un'Ucraina che vuole guardare decisamente ad Occidente). Essa era circondata da ogni lato: ad ovest dal Sacro Romano Impero, a sud dagli arabi in espansione e ad est dalle scorrerie di ceppi uranici (ugro-finnici, turchi e mongoli); tutto ciò fu alla base di un vero e proprio accerchiamento potenzialmente rischioso, come difatti accadde con le invasioni dei tataro-mongoli del Duecento, con distruzione di Kiev e un dominio di circa due secoli fino alle soglie del XV secolo (1223-1489). Il potere passerà a Mosca, da cui nascerà la Moscovia (XIII secolo-1547), precursore della Russia storica e dello zarato. Kiev, invece, sarebbe divenuta parte di una Polonia cattolica, sotto l'egida della Confederazione polacco-lituana (1569).

La fine del dominio mongolo coinciderà con l'epoca della scoperta delle Americhe da parte di stati-nazione già moderni e ansiosi di nuove conquiste, mentre la Russia apprendeva il proprio senso di geopolitica dalla dura scuola della steppa, dove popoli nomadi si contendevano le risorse su un terreno aperto in pratica sconfinato. Saccheggi, incursioni, riduzione in schiavitù dei civili di altre etnie erano del tutto usuali, ed alcuni ne facevano veri stili di vita; l'indipendenza coincideva con il territorio che un popolo era in grado di difendere fisicamente. Tutto ciò culminò con il successivo Periodo dei torbidi (1598-1613), breve (15 anni), ma violento, dopo il quale si sarebbe insediata la dinastia dei Romanov in seguito alla caduta dei Rurikidi. Se la Russia intendeva garantirsi sicurezza esistenziale, doveva esercitare la propria volontà assoluta sui vicini. Era come se la Russia volesse garantirsi la sopravvivenza conquistando preventivamente i territori limitrofi. Tra il 1552 e il 1917 la Russia si espandeva di ben 100.000 km² l'anno,² un territorio superiore a quello di interi stati di piccole-medie dimensioni. Si espandeva per inerzia. Questo elefantiaco stato in espansione si scontrava con la realtà di un'indiscutibile arretratezza sia economica che sociale; la campagna rimaneva il centro nevralgico demografico in un territorio immenso che non avrebbe mai potuto eguagliare la densità demografica dell'Occidente. Di conseguenza, si proseguì l'espansione per poter sottomettere territori potenzialmente nemici finché, all'inizio del XX secolo, la Russia lambirà i confini della Corea. Scriverà Henry Adams dell'ambasciatore russo in visita a

¹ * Università degli Studi di Messina.

² O. FIGES, *La danza di Nataša. Storia della cultura russa (XVIII-XX secolo)*, Torino, Einaudi, 2004, p. 322.

Washington nel 1903: «“La sua filosofia politica, come quella di tutti i russi, sembrava fissarsi sull’unica idea che la Russia doveva muoversi; doveva, per la sua irresistibile inerzia, schiacciare tutto ciò che si parava sulla sua strada [...]. Quando la Russia passava sopra un popolo confinante, ne incorporava le energie nella propria espansione di costume e di razza, che né lo zar né il contadino avrebbero potuto, o desiderato, convertire in un qualsiasi equivalente occidentale”. »³

Un messianismo tra Occidente e Oriente, tra insicurezza e predestinazione

Ma la velleità espansionistica russa era, appunto, velleitaria: il paese non avrebbe potuto, semplicemente, competere con il contesto occidentale che si espandeva verso il Nuovo Mondo, le cui città cominciavano ad espandersi (Rinascimento) e, aspetto fondamentale, era già coeso spiritualmente sotto l’egida della Scolastica e del giusnaturalismo. Per dirla come Spengler,⁴ l’Occidente aveva le caratteristiche della nazione faustiana: dinastia, che non è da identificarsi col singolo regnante, bensì col concetto stesso che conferisce stabilità esistenziale, razza, un artificio che deriva dalle caste in Europa e dalla purezza del sangue; poi lingua e Stato che, con gli Stati-nazione, possono imporre un’identificazione univoca.

La Russia, invece, paese ancorato al primario e all’espansionismo, non poteva costruire grandi centri urbani e il paese pareva destinato alla campagna per sempre, mentre il nulla circondava l’immenso territorio.

Era necessario darsi un significato. Esso venne rinvenuto nella figura autocratica dello zar e nel potere spirituale di Bisanzio. Non vi è potere, difatti, senza legittimazione, giacché il trono è assiso sul mistero e sull’imprevedibilità degli eventi. La Russia, così, si accingeva a raccogliere in sé l’altro tipo di nazione individuata da Spengler: la nazione magica. In questa, il popolo è privo di confini. Nazione magica per eccellenza, per Voegelin, è Israele, nella veste di depositaria della rivelazione di Dio e di archetipo della lotta tra trascendenza ed immanenza.⁵ L’elemento della nazione magica è, dunque, la fede, la chiesa, intesa non solo come corpus istituzionale, ma come forza, appunto, magica, in grado di unire al di là di ogni spazio e tempo, trascendendo, appunto, lo spazio ed il tempo.

La Russia zarista amalgama elementi faustiani e magici. Tra i primi, dinastia e lingua, tra i secondi fede ortodossa e confini sempre labili. La dinastia-autocrazia di Ivan IV il Terribile e dei Romanov è un punto di svolta assoluto: Ivan si proclama zar di tutte le Russie nel 1547, mentre nel 1589 il Patriarca Ecumenico di Costantinopoli, Geremia II, il primus inter pares tra i patriarchi, viene costretto o convinto dal reggente Boris Godunov a riconoscere il patriarcato di Mosca indipendente. Il patriarca di Mosca Giobbe si proclamò Patriarca di Mosca e di tutte le Russie, la seconda parte della formula è ben nota nel protagonismo dello zarato; il nuovo patriarca non perse tempo a riformare il clero russo rendendolo autocefalo ed in linea con la monarchia. In tal modo, il patriarcato russo o di Mosca, diventerà il più importante de facto, sebbene quello di Costantinopoli lo fosse de iure. Col nuovo

³ H. ADAMS, *The Education of Henry Adams*, Oxford University Press, 1931, pp. 366-367

⁴ O. SPENGLER, *Il tramonto dell’Occidente*, I Marmi, 2017

⁵ E. VOEGELIN, *Israele e la Rivelazione*, («Ordine e Storia», I), a cura di N. Scotti Muth, Vita e Pensiero, 2010

casato dei Romanov, vi è anche il punto di svolta nelle relazioni con l'Occidente, relazioni che avverranno in modo decisamente contraddittorio, ove al disprezzo si amalgama il riconoscimento della superiorità dell'Occidente, ciò che comporterà una assimilazione del modello occidentale.

Spengler⁶ parla, a tal proposito, di pseudomorfofi: l'assunzione di modelli stranieri al punto tale che quello originale, se ancora esistente, non è perfettamente cosciente di sé. La monarchia zarista fu uno di questi elementi; poi l'opera di modernizzazione dello zar Pietro il Grande ne fu un coronamento. La fondazione di San Pietroburgo nel 1703, per mano diretta dello zar, rappresenta definitivamente la coesistenza con un modello faustiano. La grande città si imponeva dominante sulla campagna, ma la campagna, dai confini virtualmente illimitati, era ben restia a farsi dominare. Il perché è presto detto: la campagna rappresenta l'autentico russo, la purezza senza macchia, la luce pura che rischiarerà le tenebre che provengono dall'esterno.

È interessante notare come Spengler metta in contrapposizione Tolstoj con Dostoevskij.

Tolstoj rappresenta il cosmopolita, Dostoevskij il russo. Il primo disprezzava l'Europa, ma non se ne poté mai liberare, perché così attraente che non era possibile correre ai ripari. In questo senso, Tolstoj fu precursore del comunismo in quanto prefigurava quella stessa lotta bolscevica con i medesimi strumenti importati dall'Occidente; un odio e allo stesso tempo un riconoscimento di superiorità verso l'avversario, un odio verso lo Stato, quello Stato russo che iniziava ad occidentalizzarsi.

Dostoevskij fu invece il metafisico, quindi l'incarnazione della tradizione, della campagna. Egli si poneva il problema della salvezza, dell'anima; avvenimenti e cose terrene per lui erano transitorie. Il russo puro è suo discepolo. Per lui, conta la magia; è l'archetipo di quel popolo che non conosceva la città e la mondanità che essa portava, mirando ad esse libera, pura e senza confini.

Pietro iniziò a trasformare la Russia; i suoi successori, in particolare la sovrana Caterina La Grande, proseguirono ampiamente l'opera di modernizzazione; Caterina giustificò apertamente l'autocrazia in Russia: « "L'estensione dell'impero esige che la persona che vi regna sia investita di un potere Assoluto [...]. Qualsiasi altra forma di governo non solo sarebbe stata pregiudizievole per la Russia, ma avrebbe addirittura avuto come effetto la sua completa rovina" »⁷. L'immensità dell'impero era una seconda legittimazione. Con Caterina, lo zarismo assume una duplice legittimità, mistica e imperiale, per cui: « "In Russia, il sovrano è la legge vivente. Egli favorisce il buono e punisce il cattivo [...]. Un cuore tenero in un monarca è considerato una virtù soltanto quando è temperato dal senso del dovere di usare una ragionevole severità" »⁸.

È così confermato il messianismo russo della Terza Roma, con la Russia che diviene un'elefantica nazione con un potere spirituale.

Con la sconfitta di Napoleone, Alessandro era probabilmente il sovrano più potente in Europa. Era profondamente spirituale, leggeva le Scritture e arrivò a

⁶ O. SPENGLER, *Il tramonto dell'Occidente*, I Marmi, 2017, par. II, cap. III, I-III

⁷ B. DMYTRYSHYN, *Imperial Russia*, The Dryden Press Hinsdale, Illinois, 1974, p. 66.

⁸ W. B. LINCOLN, *The Romanovs: Autocrats of All the Russias*, The Dial Press, New York, 1981, p. 489

dichiarare: « “È alla causa di una più rapida realizzazione del vero regno di Gesù Cristo che io dedico tutta la mia gloria terrena” ».⁹ La vittoria contro Napoleone sembrava provvidenziale. La sua marcia trionfale a Parigi contro Napoleone fu grandiosa, con lo sfilare alle porte della capitale francese di circa 160.000 militari russi; in realtà, Alessandro invitava ad un ordine internazionale di Stati sovrani indipendenti, con la Russia, però, come *primus inter pares*.

Il Cristianesimo alla radice di tutto: civiltà suddivise prima di essere suddivise

Le due civiltà, orientale e occidentale, hanno un ceppo culturale comune nel Cristianesimo. Potrebbe essere facile assumere per esemplificazione l'inizio della battaglia di civiltà al 1054, data del grande scisma, oppure al 395, data in cui morì l'imperatore Teodosio I e da cui seguì la suddivisione dell'Impero in due parti.

Ma la suddivisione era ben preesistente e risale a monte, da un lato, per la differente matrice culturale tra Oriente ed Occidente con un differente modo di fare filosofia e pensare la realtà, dall'altro per un diverso modo di fare teologia tra i due campi.

La parte orientale dell'impero, poi divenuto bizantino, lontano da Roma, era l'erede geografico-culturale della filosofia greca, e conservò e privilegiò la metodologia speculativa su Dio, uomo e mondo; non è un caso che il monachesimo cristiano, nelle due forme del cenobitismo e dell'anacoretismo, del tutto ancorato alla spiritualità, nacque proprio ad oriente con l'esperienza dei Padri del Deserto (III secolo) e dei Padri Cappadoci (IV secolo) che iniziarono a regolamentarlo (regola Basilio Magno), e che i più grandi battaglieri contro le eresie cristologiche e trinitarie (Atanasio, Cirillo di Alessandria, per esempio) erano orientali. L'assenza di una matrice fortemente giuridica e le grandi speculazioni ebbe come effetti la prevenzione di velleità unificatrici del cristianesimo orientale sotto l'egida di una Chiesa universale, con chiese ortodosse indipendenti ed autocefale, rette da patriarcati in posizione lineare e non subordinata, la diffusione della teoria dell'apocatastasi (reintegrazione)¹⁰ e il concetto di Theologoumenon, ovvero dell'affermazione speculativa, priva di verità assoluta, ma a prova di retorica e dimostrazione.

La parte occidentale, invece, ereditando il pragmatismo dell'esistenza e nell'esistenza della Roma imperiale, consentì l'avvento di una matrice giuridica della società e un'idea forte di giustizia retributiva. Basti pensare al codice giustiniano, ritenuto comunemente la più grande forma di codificazione assieme a quello napoleonico, varato in due edizioni già nel 529 e 534. Essa favorì l'accentramento del potere spirituale nel papa, che sarebbe divenuto idealmente erede spirituale degli imperatori romani, una gerarchia ecclesiastica facente capo a lui e la formulazione dei dogmi, che hanno una funzione super-primaria, alla pari di una costituzione rigida ed immutabile in materia di fede e, in una società cristiana, alla base del corpus mysticum e del corpus sociale con la concezione giusnaturalistica. Questo favorì

⁹ *Ivi*, pp. 404-05.

¹⁰ Dottrina secondo cui vi sarà la salvezza universale di ogni individuo, persino dei dannati e dei demoni dopo le pene purificatrici e non eterne dell'inferno; viene ritenuta necessaria dai sostenitori per l'inconsistenza ontologica del male e/o in vista dell'infinita misericordia di Dio.

l'accettazione dell'eternità dell'inferno già a partire da Agostino (IV-V secolo),¹¹ o quella di un purgatorio intermedio per colpe non espiate in vita persino a livello dogmatico-conciliare.¹² Ovviamente, l'avvento degli Stati-nazione, poi, portava con sé la necessità del diritto positivo.

Lo scisma d'Oriente del 1054, al di là delle motivazioni intrinsecamente politiche, è semmai un punto di approdo e non di partenza di una battaglia tra le due civiltà. L'impianto culturale comune è stato personalizzato tra Oriente ed Occidente a modo proprio; questa biforcazione sarà formalizzata nel momento del grande scisma d'Oriente, dopo il quale si ebbe una fase più marcatamente conflittuale.

La presa di Costantinopoli nel 1453, infine, decretando la fine dell'Impero bizantino, quello orientale, per mano dei turchi-ottomani, permetteva l'entrata in scena di Mosca come Terza Roma.

Il Filioque: patrimonio indiviso ed elemento divisorio

Il filioque, la processione dello Spirito Santo dal Padre e dal Figlio, fu uno dei principali motivi dello scisma del 1054. La formula era ben adoperata e conosciuta presso i latini sin dai primi secoli della cristianità. Già Ambrogio ne faceva uso.¹³ A partire da Agostino,¹⁴ divenne patrimonio della teologia latina. Era presente anche nel Simbolo Atanasiano (redatto tra il IV e il VI secolo d.C.),¹⁵ confessata da Leone Magno nel 447.¹⁶ I greci, invece, adoperarono un'altra espressione: "dal Padre per mezzo o attraverso il Figlio".¹⁷ Le due espressioni ebbero coesistenza pacifica nei primi secoli; provenivano da un diverso approccio metodologico alla teologia trinitaria. L'approccio trinitario degli orientali era personalistico, basato sulle Persone Divine, risaltando il primato del Padre quale origine prima della Trinità: se il Padre genera il Figlio e, tramite questi, spira lo Spirito Santo, egli è la fonte di tutta la divinità.

Gli occidentali, invece, privilegiarono il vincolo di comunione sostanziale tra le Persone Divine e, in particolare, il legame di Amore e Dono reciproco tra il Padre e il Figlio rappresentato dallo Spirito Santo. Con Agostino, questo è particolarmente evidente: lo Spirito Santo è la comunione consustanziale tra il Padre e il Figlio, dono di Uno all'Altro nel vincolo della Carità.¹⁸ Il ragionamento del vescovo di Ippona è il seguente: se lo Spirito Santo procede anche dal Figlio, esso procede, però, primariamente dal Padre, giacché il Figlio stesso, in quanto generato dal Padre, procede da Lui ricevendo ogni cosa dal Padre, ovvero l'essere Dio e di spirare, assieme

¹¹ Ad esempio, tra gli altri, AGOSTINO, *Città di Dio*, XXI, 23.1

¹² CONCILIO DI TRENTO, *Decreto sul Purgatorio*, Sessione XXV

¹³ AMBROGIO, *De Spiritu Sancto ad Gratianum Augustum*, PL 16, 762-763

¹⁴ AGOSTINO, *De Trinitate*, IV, XX, 29

¹⁵ *Denzinger-Schönmetzer*, a cura di Angelo Lanzoni e Giovanni Zaccherini, Edizioni Dehoniane Bologna, 1996, 75, pp. 45-47

¹⁶ Ivi, 284, p. 157

¹⁷ Cfr. ad esempio: BASILIO MAGNO, *Trattato sullo Spirito Santo*, XVIII, 45; MASSIMO IL CONFESSORE, *Quaestiones ad Thalassium*, LXIII; GIOVANNI DAMASCENO, *Dialogus contra Manicheos*, 5.

¹⁸ AGOSTINO, *De Trinitate*, XV, XIX, 37

al Padre, lo Spirito Santo.¹⁹ Pertanto, Agostino può esplicitamente affermare che il Padre è fonte della divinità.²⁰

Con Fozio, Patriarca di Costantinopoli (IX secolo), si ha la radicalizzazione della posizione orientale: le processioni sono caratteristiche personali e non essenziali, quindi, solo il Padre è la causa dello Spirito Santo.

Nel 1014, il Papa Benedetto VIII consacra imperatore del Sacro Romano Impero Enrico II, il quale volle la recita del Credo a livello universale con il filioque. Il papa Benedetto VIII accettò. Bisanzio reagì sopprimendo il nome del papa dalle sue preghiere liturgiche. Erano le premesse dello scisma del 1054.

Nel successivo Concilio di Lione II (1274), si proclamava, da parte della Chiesa latino-cattolica, che il Filioque è “immutabile e vera opinione dei padri e dottori ortodossi, sia Latini che Greci”²¹, mentre in quello di Firenze (1439) che la sua aggiunta al Credo è fatta “lecitamente e ragionevolmente”²². Con questi due atti, la strada tra le due Chiese era definitivamente separata.

Crisi di civiltà tra imitazione e sopravvivenza

È possibile inserire lo scontro in atto nel contesto di una vera e propria crisi di civiltà. La distinzione fatta da Spengler tra nazione faustiana e nazione magica ne è testimone: conservando la fede ortodossa e la campagna, la Russia si ritrova all’orizzonte la città, potenzialmente enorme e racchiusa entro determinati confini. Per lui, la battaglia da parte occidentale è avviata per l’incomprensione che nutre verso l’elemento magico; uno Stato senza confini, una forza propulsiva verso il trascendente che conferirebbe una vittoria finale e definitiva al di là delle apparenze, è sconcertante e nauseante per un Occidente sempre più secolarizzato.

Accade, in un certo senso, come ad Israele, quel prototipo della tensione tra faustianità e magicità; nonostante le persecuzioni, la diaspora, gli ebrei sono uniti oltre ogni spazio e tempo dalla fede nel Dio dell’Antico Testamento, seppure indossando la maschera delle diverse colorazioni politiche-sociali. È probabile che la loro magicità sia indebolita, ma non l’hanno abbandonata: ancora attendono un messia politico che dia loro vittoria su tutti i nemici, e vogliono ricostruire il Tempio di Gerusalemme, cioè di Salomone. Trasporre in chiave attuale questo nello scontro tra Russia ed Occidente consente di affibbiare la Russia all’ebreo errante. La Russia ha avuto la sua diaspora con l’invasione mongola e lo spostamento del centro di potere da Kiev a Mosca politicamente e, con l’abbattimento di Costantinopoli nel 1453 e l’indipendenza del Patriarcato di Mosca, anche religiosamente. Anche i russi, poi, sono ben integrati nella società occidentale.

Per Spengler, la storia è contrassegnata da una legge meccanicistica inesorabile, per cui le civiltà nascono, hanno il loro apogeo e poi decadono. Un giorno, vi sarà vera atrofizzazione della civiltà e la storia, contrassegnata da questo ciclo, cesserà. Per lui, la

¹⁹ Ivi., XV, XXVI, 47

²⁰ Ivi., IV, XX, 29

²¹ CONCILIO DI LIONE II, *II Costituzione*, Capo I

²² *Denzinger-Schönmetzer*, a cura di Angelo Lanzoni e Giovanni Zaccherini, Edizioni Dehoniane Bologna, 1996, 1302, p. 581

decadenza in Occidente è già avviata con l'uso della stampa e il ripudio dei propri valori, da un lato, e il denaro massiccio, dall'altro.

Entrambe le fasi ne costituiscono ad un tempo sia l'apogeo, ovvero la "civilizzazione", sia il declino, verso cui esso è orientato ineluttabilmente. La Russia percepisce questo declino e rivendica la vittoria. Fa della fede ortodossa, della tradizione, della lingua, il suo cavallo di battaglia, con cui lancia la sua controffensiva. Ad ogni modo, per Spengler, chi sia il vincitore o quali strumenti di lotta utilizzi non importa: la storia inghiottirà tutto col declino.

Per Toynbee,²³ invece, il flusso può essere quantomeno rallentato con la creatività, ovvero le migliori risposte, che possono orientare le civiltà al meglio, alle sfide della storia. È un po' come se fosse una selezione naturale. Le peggiori, invece, sono quelle che le imprigionano in processi autodistruttivi quali il militarismo esasperato, lo sciovinismo, la prevaricazione.

E oggi? Contestualizzazione attuale e possibili soluzioni

La lotta tra Russia e Occidente appare totale. È una lotta tattica e strategica. Per la questione tattica, la Russia non vuole la NATO ai propri confini.

Per quella strategica, guarda all'Oriente Estremo, cioè alla Cina, come partner strategico a lungo termine, sebbene un vero e proprio asse Mosca-Pechino sembra lontano: astensionismo di Pechino nella risoluzione ONU nei riguardi dell'invasione russa,²⁴ ed astensionismo per i referendum russi in merito all'annessione dei territori occupati di Donetsk, Lugansk, Zaporizhzhia e Kherson, con firma²⁵ di Putin a Mosca in data 30 Settembre 2022.²⁶ La Cina è ondivaga, l'impressione è che l'alleanza tra orso e drago appare oggi più di convenienza, dovuta ad un nemico comune. Sia Russia che Cina hanno stretti legami con l'Occidente.

Questo combattimento è anche valoriale e spirituale, con la Russia che accusa l'Occidente di aver sradicato il proprio humus culturale con secolarizzazione ed Illuminismo. Si nota dall'altra parte un altro messianismo, che è esattamente la rivendicazione di ciò che sarebbe andato perduto secondo l'invettiva. Le prove di questo sono le operazioni militari citando la Bibbia,²⁷ e il rapporto tra il patriarca Kirill e il presidente Putin, secondo il vecchio schema zarato-patriarcato. Kirill sostiene attivamente Putin nei suoi programmi: in occasioni ufficiali, ha benedetto le forze armate russe e sostenuto che ucraini e russi sono un sol popolo. Il 6 Marzo 2022²⁸ Kirill fece un sermone in cui denomina l'Occidente come "forze del male" e sostiene che la guerra è una guerra "metafisica" in cui è in gioco la salvezza del mondo. Accusa l'Occidente di false libertà, facendo chiaramente riferimento al libertinaggio omosessuale. Sostiene che coloro che moriranno per la guerra saranno

²³ A. J. TOYNBEE, *The Disintegrations of Civilizations* («A Study of History», V-VI), Oxford, Oxford University Press, 1939.

²⁴ <https://press.un.org/en/2022/sc14808.doc.htm>

²⁵ <https://tass.com/politics/1517899>

²⁶ <https://news.un.org/en/story/2022/09/1129102>

²⁷ Discorso per l'ottavo anniversario dell'annessione della Crimea: "Nessuno ha un amore più grande di questo: dare la vita per i propri amici" (Gv 15,13).

²⁸ <https://bitterwinter.org/patriarch-of-moscow-blesses-war-against-gay-prides/>

salvati. Inoltre, vi è anche una forte angolatura escatologica: il patriarca Kirill dichiarò nel 2017 che i segni dell'Apocalisse sono imminenti e che la civiltà umana è in pericolo.²⁹ Non è chiaro, però, se e quanto questi concetti possano aver gravato sulle decisioni di Putin,

Francis Fukuyama parlava di fine della storia dopo la Guerra Fredda, sostenendo che, con la vittoria dell'Occidente, democrazia e libertà si sarebbero diffuse nel mondo, ponendo virtualmente fine alla storia, contrassegnata dalla lotta tra le potenze. Purtroppo, si deve evincere che tale visione ottimistica appare sfumare. Però, volendo, il quadro non è del tutto disastroso. Infatti, il conflitto potrebbe segnare un richiamo alle proprie identità, un aspetto da non sottovalutare, la risposta migliore, per dirla come Toynbee. Senza messianismo e senza prevaricazione, altrimenti uno scontro diretto potrebbe essere inevitabile. È paradossale come due civiltà dal patrimonio comune rischino la collisione, quando invece i loro valori fondanti sono, in fondo, gli stessi. Con la lettera apostolica "Orientale Lumen" (2 Maggio 1995), papa Giovanni Paolo II riconosceva i meriti della cristianità orientale e ne mostrava apprezzamento. Forse anche da qui si potrebbe ripartire. Degli incontri ulteriori tra il papa e lo stesso patriarca di Mosca Kirill, sulla scia di quello avvenuto il 12 Febbraio 2016,³⁰ potrebbero essere un buon punto di partenza.

Nel lungo periodo, appare chiaro a molti come il mondo stia diventando multi-centrico o multi-polare. Se le regole del gioco vanno riviste, bisogna farlo assieme, nella solidarietà e non nell'egemonia da conservare o da ottenere. Eventi catastrofici come una pandemia o qualsiasi fenomeno non artificiale in grado di sconvolgere il sistema, dovrebbero unire nella ricerca di una soluzione comune, e non rafforzare le tensioni e le differenze, come per altro, spiacevolmente, succede spesso.

²⁹ <https://lanuovabq.it/it/il-patriarca-ortodosso-vede-i-segni-dellapocalisse>

³⁰ <https://www.vaticannews.va/it/vaticano/news/2021-02/cinque-anni-incontro-papa-kirill-conferenza-koch-hilarion.html>

ALESSANDRO SEBBIO*

La governance sanitaria globale fra emergenze passate e prospettive future

1. Premessa

Per *governance* sanitaria globale (*Global Health Governance*) si intende la gestione a livello universale del sistema salute, ovvero i processi di *governance* che hanno specifico mandato nel campo della sanità¹. Per poter funzionare, questo sistema necessita del mandato da parte degli Stati, soggetti per eccellenza dell'ordinamento internazionale. Tale mandato si traduce in una cessione della c.d. sovranità sanitaria di cui gli Stati sono titolari².

Le vicende riconducibili alla pandemia da COVID-19 dimostrano come gli Stati siano ancora gelosi delle proprie prerogative, anche nei casi in cui i mezzi proponibili dal diritto interno non sono sufficienti. Appare, dunque, più che mai urgente l'esigenza di analizzare lo stato della *governance* sanitaria globale odierna alla luce dell'evoluzione della cooperazione in tema di sanità e non senza esplorare gli scenari giuridici che la recente pandemia ha prospettato.

2. L'evoluzione della cooperazione internazionale in materia di sanità

I primi tentativi di cooperazione internazionale in materia di sanità sono individuati in letteratura in una serie di conferenze sanitarie succedutesi tra il 1851 ed il 1903 in risposta alle sempre più frequenti emergenze sanitarie provenienti dall'Oriente³. Prima di allora, al fine di limitare la diffusione di malattie, gli Stati erano soliti adottare misure unilaterali imponendo quarantene alle navi e ai loro equipaggi, con la conseguente interruzione delle rotte commerciali. Tali conferenze non erano propriamente impegnate nella tutela della salute degli individui, piuttosto erano orientate ad armonizzare le misure quarantenarie a tutela del commercio internazionale. L'anteposizione degli interessi economici fu la principale causa

* Università degli Studi *Magna Graecia* di Catanzaro.

¹ S. NEGRI, *Salute pubblica, sicurezza e diritti umani nel diritto internazionale*, Torino, Giappichelli Editore, 2018, p. 36-37.

² La sovranità sanitaria è definita dell'OMS come «[la titolarità de] l'esercizio dei poteri necessari finalizzati alla protezione e alla promozione della salute» così in <http://www.who.int/trade/glossary/storyo82/en/index.html> [consultato il 12 aprile 2023]; si veda anche S. NEGRI, *La tutela della salute pubblica internazionale tra governance globale, «sovranità sanitaria» e diritti fondamentali*, in BARGIACCHI P. (a cura di), *Studi in onore di Augusto Sinagra*, II – Diritto internazionale, Roma, Acne Editrice, 2013, p. 335-366.

³ Per ulteriori approfondimenti si rimanda a N. M. GOODMAN, *International Health Organizations and Their Work*, Edinburgh, Churchill Livingstone, 1971; N. HOWARD-JONES, *The Scientific Background of the International Sanitary Conferences, 1851-1938*, Ginevra, World Health Organization, 1975.

dell'insuccesso delle conferenze, i cui accordi e regolamenti non vennero mai ratificati dagli Stati partecipanti.

La Conferenza sanitaria di Parigi del 1903 segnò un punto di svolta, in quanto, in quell'occasione, i rappresentanti di venti Stati gettarono le basi per una regolamentazione delle quarantene su terra e su mare destinata a durare fino alla Seconda guerra mondiale⁴.

Nello stesso periodo si registrano dei progressi anche dal punto di vista istituzionale: si assiste alla fondazione, a livello regionale, della *Pan American Sanitary Bureau* (PASB) nel 1903, a livello universale, dell'*Office International d'Hygiène Publique* (OIHP) nel 1907. Si tratta di organizzazioni non ancora molto sviluppate e con funzioni essenzialmente tecniche, limitate a raccogliere e divulgare dati epidemiologici grazie a una struttura fortemente decentrata e dipendenti dalla collaborazione dei governi per l'implementazione delle misure a tutela della salute.

Un ulteriore rafforzamento della cooperazione nel campo della sanità è rappresentato dall'istituzione, nell'ambito della Società delle Nazioni, dell'*International Health Organization of the League of Nations* (LNHO) e dell'*International Labour Office* (ILO). Il primo, quale agenzia responsabile della salute mondiale, aveva come primaria preoccupazione l'universalismo scientifico e degli standard medici⁵. Il secondo, avendo come principale scopo la tutela dei diritti dei lavoratori, svolgeva un fondamentale ruolo nella promozione di misure a protezione contro malattie e infortuni sui luoghi di lavoro⁶. Con particolare riferimento al LNHO, il pervasivo controllo che gli esecutivi erano in grado esercitare portò quest'agenzia a fare sempre più affidamento ai finanziamenti dei privati, aprendo l'ambito della sanità pubblica al fenomeno della filantropia internazionale, che vide nella *Rockefeller Foundation* uno dei maggiori esponenti.

La repentina evoluzione del diritto internazionale nel secondo dopoguerra determina un'accelerazione anche dello sviluppo del sistema sanitario internazionale⁷: la salute, richiamata dagli artt. 13, 55, 57 e 62 della Carta delle Nazioni Unite (ONU), assume per la prima volta il rango di bene giuridico preminente meritevole di tutela.

⁴ Fu definita come «*the first effective convention*» da Goodman, così in N. M. GOODMAN, *International Health Organizations and Their Work*, cit., p. 23.

⁵ P. SIZARET, *Evolution of activities in international biological standardization since the early days of the Health Organization of the League of Nations*, «*Bulletin of the World Health Organization*», LXVI, 1988, pp. 1-6; W. C. COCKBURN, *The international contribution to the standardization of biological substances. Biological substances and the League of Nations, 1921-1949*, in *Biologicals*, XIX, 1991, pp. 161-169; C. MILLER, *The Social Section and Advisory Committee on Social Questions of the League of Nations*, in P. WEINDLING (a cura di), *International Health Organizations and Movements, 1918-1939*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, pp. 154-175; P. MAZUMDAR, *In the silence of laboratory: the League of Nations standardizes syphilis tests*, «*Social History of Medicine*», XVI, 2003, pp. 437-459.

⁶ P. WEINDLING, *Social medicine at the League of Nations Health Organization and the International Labour Office compared*, in P. WEINDLING (a cura di), *International Health Organizations and Movements*, cit., p. 139.

⁷ Ci si riferisce a quel periodo che la dottrina ha definito «diritto internazionale contemporaneo», così in C. FOCARELLI, *Introduzione storica al diritto internazionale*, Milano, Giuffrè editore, 2012, p. 396 ss.; Si veda inoltre T.G. WEISS, S. DAWS (a cura di), *The Oxford Handbook of the United Nations*, Oxford, Oxford University Press, 2007; B. CONFORTI, F. FOCARELLI, *The Law and Practice of the United Nations*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2010, pp. 9-21.

Contestualmente, viene istituita l'Organizzazione Mondiale della sanità (OMS) nel 1948 quale agenzia specializzata dell'ONU con il compito di assorbire le competenze delle precedenti organizzazioni sanitarie e rappresentare il massimo punto di riferimento in tema di salute pubblica⁸.

3. La governance sanitaria globale

L'odierna *governance* sanitaria globale si presenta come un sistema multipolare al cui centro vi è l'OMS. Il suo Statuto, oltre a regolare il funzionamento dell'Organizzazione, introduce principi la cui portata innovativa risulta ancora attuale e apprezzabile. Esso definisce la salute come uno stato di totale benessere non solo fisico, ma anche mentale e sociale; qualifica come diritto fondamentale di ogni essere umano il godimento del livello di salute più alto possibile; sancisce il nesso tra il raggiungimento della salute di tutti i popoli ed il mantenimento della pace e della sicurezza attraverso la cooperazione di individui e Stati.

Per perseguire il suo scopo, l'art. 2 dello Statuto attribuisce all'OMS funzioni ampie e diversificate. Le funzioni di coordinamento conferiscono all'Organizzazione il ruolo di autorità e guida nella cooperazione internazionale in materia di salute, essa collabora con le Nazioni Unite ed altri enti specializzati, aiuta i Governi a rafforzare i propri servizi sanitari (art. 2, lett. a, b, c). Le funzioni tecniche consentono all'OMS di fornire assistenza a Stati o specifici gruppi persone, essa promuove l'azione diretta a debellare e prevenire malattie e a migliorare i fattori di sanità ambientale, incentiva la ricerca scientifica ed il coordinamento tra gruppi scientifici e professionali, nonché l'allineamento degli standard sanitari (art. 2, dalla lett. d alla lett. u). Infine, le funzioni normative attribuiscono all'OMS la potestà di proporre convenzioni internazionali, emanare regolamenti e indirizzare raccomandazioni (art. 2, lett. k). Proprio su questi tre strumenti appare opportuno soffermarsi.

L'art. 19 dello Statuto dell'OMS conferisce all'Assemblea della sanità il ruolo di foro negoziale per la stipula di accordi internazionali nelle questioni di competenza dell'Organizzazione. Il lungo *iter* prevede che l'Assemblea incarichi una commissione intergovernativa con il compito di redigere il testo dell'accordo. Definito il testo, questo viene approvato dall'Assemblea con la maggioranza dei due terzi dei presenti. Ai sensi dell'art. 20, ogni Stato membro ha come termine diciotto mesi per ratificare il testo approvato e notificare al Direttore generale dell'OMS l'avvenuta accettazione o, viceversa, per non accettare la convenzione fornendo una dichiarazione motivata. Inoltre, l'art. 62 prevede che gli Stati presentino un rapporto annuale sulle misure predisposte per l'esecuzione delle convenzioni e dei regolamenti approvati in seno all'Assemblea e delle raccomandazioni che gli sono state indirizzate. Nel momento in cui si scrive (aprile 2023), solo una volta l'OMS ha approvato un accordo ex art. 19, ovvero nel caso della Convenzione quadro sul controllo del tabacco del 2003.

⁸ Sull'origine dell'OMS si rimanda ai report WHO, *The First Ten Years of the World Health Organization*, Ginevra, 1958; WHO, *The Second Ten Years of the World Health Organization*, Ginevra, 1968. Per un commento critico sul ruolo dell'OMS si rimanda a J. SIDDIQI, *World Health and World Politics: The World Health Organizations and the UN systems*, Londra, Hurst and Co., 1995; K. LEE, *Historical Dictionary of the World Health Organization*, Londra, Scarecrow Press, 1998; T.M. BROWN, M. CUETO, E. FEE, *The World Health Organization and the Transition from International to Global Public Health*, «American Journal of Public Health», XCVI, 2006, pp. 62-72.

L'eccessiva ritrosia nell'impiego di un così utile strumento è il primo indizio del fatto che gli Stati, fundamentalmente protagonisti del processo di produzione convenzionale, si guardano bene dal ricorrere a uno strumento talmente vincolante come un trattato internazionale, reclamando ancora la propria sovranità in tema di salute⁹.

L'art. 21 dello Statuto consente all'Assemblea di emanare regolamenti concernenti le misure volte a impedire la propagazione delle malattie a livello internazionale (lett. a), la nomenclatura delle malattie, delle cause di morte e delle misure di sanità pubblica (lett. b), la standardizzazione dei metodi diagnostici (lett. c). Per quanto riguarda i prodotti biologici e farmaceutici destinati al mercato internazionale, l'Assemblea può individuare gli standard relativi alla sicurezza, purezza, concentrazione, pubblicità ed etichettatura (lett. d, e). Il successivo art. 22 dispone che, una volta approvato il regolamento da parte dell'Assemblea, il Direttore generale ne dà comunicazione agli Stati membri, indicando un termine oltre il quale il suddetto regolamento entra in vigore per tutti. Entro il medesimo termine gli Stati possono comunicare il loro rifiuto di accettare il regolamento in tutto o in parte, tramite riserva (clausola di *opting out*). In questo secondo caso, starà all'Assemblea valutare se la riserva è contraria allo scopo o all'oggetto del regolamento e, conseguentemente, ritenerla valida o rigettarla, con la conseguente esclusione dello Stato.

Il Regolamento sanitario internazionale (RSI) del 2005 è stato concepito pensando alle nuove sfide sanitarie poste dalla globalizzazione¹⁰. Esso istituisce un sistema collettivo di sorveglianza del rischio sanitario improntato sulla collaborazione tra Stati membri e OMS e all'integrazione con altri regimi normativi (quali, ad esempio, i diritti umani o il commercio internazionale). Dalla sua entrata in vigore, il Regolamento ha dimostrato in più occasioni la sua inefficacia: il modello di cooperazione delineato fa ancora troppo affidamento sugli Stati, con la conseguenza che questi, se non sono inclini a collaborare, non consentono l'operatività del RSI; troppo spesso si assiste all'adozione di misure limitative del commercio o la tardiva trasmissione di dati epidemiologici in palese violazione del RSI¹¹.

Il terzo strumento normativo attiene alla categoria del *soft law*. Ai sensi dell'art. 23, l'Assemblea è autorizzata a emanare raccomandazioni dirette ai Membri su qualsiasi materia di competenza dell'Organizzazione. Come solito nelle altre organizzazioni internazionali, anche nel caso dell'OMS, la raccomandazione è lo strumento normativo di maggiore fortuna. Proprio perché giuridicamente non vincolante, la raccomandazione non comporta le negoziazioni e le resistenze riscontrabili nelle altre tipologie di atti¹². La sua funzione è particolarmente apprezzabile se analizzata in una

⁹ A. E. BOYLE, C. M. CHINKIN, *The making of International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 131; D. GRECO, *L'Organizzazione mondiale della sanità davanti la pandemia di COVID-19*, Firenze, Le Monnier Università, 2022, p. 46.

¹⁰ D. GRECO, *L'Organizzazione mondiale della sanità*., cit., p. 22; D.P. FIDLER, L.O. GOSTIN, *The New International Health Regulations: An Historic Development for International Law and Public Health*, «Journal of Law, Medicine and Ethics», XXXIV, 1, 2006, pp. 85-94; S. NEGRI, *Salute pubblica, sicurezza e diritti umani nel diritto internazionale*, cit., p. 39.

¹¹ D. GRECO, *L'Organizzazione mondiale della sanità*., p. 22 ss.

¹² J. KLABBERS, *The Undersirability of Soft Law*, «Nordic Journal of International Law», LXVII, 4,

prospettiva dinamica, vale a dire quale fonte promotrice di un diritto internazionale futuro¹³. La ritrosia ad utilizzare strumenti più incisivi ci suggerisce che l'OMS non goda di un'autorevolezza tale da potersi imporre sui propri membri.

La *governance* sanitaria globale non si esaurisce con l'OMS. Anche l'Assemblea generale delle Nazioni Unite e il Consiglio di Sicurezza si sono interessati alla tutela della salute.

Quale organo deliberativo, di policy-making e rappresentativo delle Nazioni Unite, nel settembre del 2000 l'Assemblea generale ha adottato la *United Nations Millennium Declaration* con la risoluzione 55/2, un documento che impegna gli Stati a raggiungere una serie di obiettivi, definiti goal, entro il 2015¹⁴. Alcuni di questi hanno implicazioni più o meno dirette con la salute. Il goal 3, denominato *Good health and Wellbeing* intende assicurare vite sane e promuovere il benessere per tutti, a tutte le età. Esso mira alla riduzione della mortalità infantile e prematura legata a malattia, incidenti stradali o inquinamento (Target 3.1, 3.2, 3.4, 3.6, 3.9); alla lotta alle epidemie – nello specifico, AIDS, Tubercolosi e Malaria – e malattie tropicali finora trascurate; alla prevenzione contro gli abusi di alcol e sostanze stupefacenti (3.3 e 3.5), ad assicurare l'accesso universale ai servizi sanitari attinenti alla sessualità (3.7); a raggiungere una copertura sanitaria universale, garantendo altresì l'accesso alle cure essenziali di qualità, a vaccini e «*affordable essential medicines*» (3.8). Il goal 4 ambisce a ridurre la mortalità dei minori di cinque anni dei due terzi dal 1990 ed il 2015. Il goal 5 si ripropone di migliorare la salute relativa alla maternità, sia riducendo la mortalità derivante da parto, sia raggiungendo l'accesso universale alla salute riproduttiva. Il goal 6, infine, riguarda la lotta contro HIV/AIDS (Target 6A e 6B) e contro la malaria (6C).

In tempi recenti, la tutela internazionale della salute ha raggiunto anche una dimensione securitaria¹⁵. Ai sensi dell'art. 24 della Carta delle Nazioni Unite, la sicurezza internazionale ricade nel mandato del Consiglio di Sicurezza, quale garante della pace e della sicurezza mondiale. Partendo dal presupposto che le questioni sanitarie, e specialmente se vi sono circostanze emergenziali, sono effettivamente connesse al mantenimento della pace e sicurezza, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha ampliato le maglie della propria competenza, dando vita a quello che la

1998, pp. 381-391; A. E. BOYLE, *Some Reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law*, «The International and Comparative Law Quarterly», XLVIII, 4, 1999, pp. 901-913; H. HILLGENBERG, *A Fresh Look at Soft Law*, «European Journal of International Law», X, 3, 1999, pp. 421-456; D. SHELDON, *Soft Law*, in J.D. ARMSTRONG (a cura di), *Routledge Handbook of International Law*, London, Routledge, 2009, pp. 68-80; C. CHINKIN, *The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law*, «The International and Comparative Law Quarterly», XXXVIII, 4, 1989, pp. 850-866; F.A. CÁRDENAS CASTAÑEDA, *A Call for Rethinking The Sources of International Law: Soft Law and the Other Side of the Coin*, «Anuario mexicano de derecho internacional», XIII, 2013, pp. 355-403.

¹³ C. FOCARELLI, *Trattato di diritto internazionale*, Milano, UTET editore, 2015, p. 508.

¹⁴ P. W. KELLER, *Global health: governance and policy development*, «Infectious disease clinics of North America», XXV, 2, 2011, pp. 435-453.

¹⁵ S. NEGRI, *Salute pubblica, Sicurezza e diritti umani*, cit., p. 135 ss.; T. HANRIEDER, C. KREUDER-SONNEN, *WHO decides on the exceptions? Securitization and emergency governance in global health*, «Security Dialogue», XIV, 4, 2014, p. 332; A. KELLE, *Securitization of International Public Health: Implications for Global Health Governance and the Biological Weapons Convention Regime*, «Global Governance», XIII, 2, 2007, pp. 225-228.

dottrina definisce «*approccio securitario alla tutela della salute*»¹⁶. Di questo approccio sono esempi la Risoluzione 2177 (2014), con cui il Consiglio ha istituito la *United Nations Mission for Ebola Emergency Response* (UNMEER) e ha rafforzato le misure già attuate dall'OMS in occasione della crisi sanitaria provocata dal virus Ebola; e, più recentemente, la Risoluzione 2532 (2020) emanata per contrastare l'emergenza da Coronavirus.

Certamente non va sottovalutato il lavoro delle organizzazioni internazionali regionali, che in misura sempre maggiore si interessano al tema della sanità; si pensi a quanto svolto dall'Unione europea in occasione della recente pandemia da COVID-19¹⁷.

Un ruolo non residuale è occupato dalle organizzazioni non governative che si occupano di tutela della salute a livello internazionale. Basti pensare al Comitato internazionale della Croce Rossa, un'associazione privata senza fini di lucro costituita secondo il diritto svizzero, la cui rilevanza e l'impatto sulla comunità internazionale è tale che la sua soggettività internazionale è stata sostenuta da parte della dottrina sulla base della prassi¹⁸. Il Comitato intrattiene rapporti alla pari con Stati e organizzazioni internazionali, stipula trattati – come quelli di sede – e gli è riconosciuta immunità diplomatica e giurisdizionale. Inoltre, al Comitato è stato riconosciuto lo status di «osservatore» in diverse organizzazioni internazionali regionali ed universali, ad esempio nelle Nazioni Unite, così come stabilito dalla risoluzione n. 45/6 del 16 ottobre 1990 dell'Assemblea generale.

Da ultimo, si pensi al lavoro delle associazioni professionali di respiro universale o regionale, come la *World Confederation for Physical Therapy* (WGPT), la *European Federation of Nurses Associations* (EFN) che, in un'ottica di dialogo transnazionale tra le professioni sanitarie, contribuiscono a uniformare gli standard medici, facilitare la comunicazione tra professionisti e quindi contribuire allo sviluppo della salute pubblica globale.

4. Conclusioni: le prospettive sul futuro della governance sanitaria globale

La recente pandemia da COVID-19 ha stimolato gli Stati a cercare chiavi di lettura giuridiche del fenomeno pandemico al fine di interpretarlo al meglio e promuovere una soluzione al fenomeno delle emergenze sanitarie.

In occasione della settantaquattresima sessione ordinaria dell'Assemblea della salute, l'Unione europea e altri trentadue membri dell'OMS hanno formalmente presentato la domanda di intraprendere l'*iter* di negoziazione di accordo ai sensi del

¹⁶ A. VON BOGDANDY, P. A. VILLARREAL, *International law on pandemic response: a first stocktaking in light of the coronavirus crisis*, «MPIL research paper series», VII, 2020, p. 22.

¹⁷ Non essendo possibile richiamare in questa sede l'ampia letteratura specialistica in merito, si rimanda per approfondimenti a F. ROMANIN JACUR, M. LAZZARONI, *Il diritto internazionale e dell'Unione europea di fronte alla pandemia da Covid-19*, in M. FRIGESSI DI RATTALMA (a cura di), *La pandemia da Covid-19, profili di diritto nazionale, dell'Unione europea, ed internazionale*, Torino, Giappichelli, p. 144 ss.

¹⁸ In senso contrario C. FOCARELLI, *Trattato*, cit., pp. 170-171. Secondo l'autore, dallo svolgimento di una funzione rilevante non segue necessariamente la titolarità di diritti e/o obblighi internazionali. In particolare, tutti gli elementi portati a sostegno della sua soggettività o derivano dal diritto interno, o sono comuni ad enti non considerati soggetti di diritto internazionale, o si riferiscono a diritti e/o obblighi interstatali; pertanto, il Comitato sarebbe da ritenere un'organizzazione privata operante transnazionalmente.

già citato art. 19. La successiva sessione straordinaria, tenutasi dal 29 novembre al 1° dicembre 2021, accogliendo positivamente la proposta, con decisione SSA2(5) nominò un organismo intergovernativo di negoziazione con il compito di redigere una bozza dell'accordo. Tale organismo si è riunito la prima volta il 1° marzo per concordare le modalità di lavoro e le tempistiche. Il 1° agosto un secondo incontro è servito per discutere i progressi sulla bozza di lavoro. Una relazione sullo stato dell'avanzamento dei lavori sarà poi presentata alla prossima sessione ordinaria dell'Assemblea mondiale della sanità, la settantaseiesima, che avrà luogo a maggio 2023. Il lavoro ultimato sarà presentato alla settantasettesima sessione ordinaria, calendarizzata a maggio 2024, per l'approvazione finale. Una volta che l'Assemblea avrà approvato il testo definitivo, esso verrà sottoposto agli Stati membri per le – auspicabili – ratifiche nazionali. L'adozione di un trattato potrebbe – il condizionale è d'obbligo – avere riflessi importanti sulla *governance* sanitaria globale, potendo risolvere quelle criticità che l'attuale sistema presenta.

Le recenti sfide sanitarie hanno definitivamente chiarito che il concetto di sanità pubblica nazionale è stato definitivamente superato da quello di sanità internazionale e che qualsiasi atto unilaterale cede dinanzi alle sfide sanitarie mondiali, come appunto le pandemie. Nonostante ciò, gli Stati continuano ad essere gelosi della propria sovranità e hanno posto in essere un sistema, quello della *governance* sanitaria globale, dove lo Stato si trova ancora al centro, libero di sottrarsi agli obblighi internazionali.

In questo studio si è cercato di dimostrare che il nesso tra sovranità e *governance* è riconducibile ad uno stretto rapporto: tanto più gli Stati cedono sovranità sanitaria, quanto meglio la comunità internazionale può intervenire in caso di minaccia transnazionale. In questa prospettiva, l'efficacia dell'azione da parte dell'ordinamento internazionale è correlata a quanta sovranità gli Stati intendono cedere.

ELEONORA IANNARIO*

Cittadinanza e partecipazione nell'Unione europea: verso il consolidamento della democrazia diretta transnazionale?

1. *Una nuova cittadinanza*

1.1. *L'Iniziativa dei cittadini europei*

A seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009 l'istituto della cittadinanza dell'Unione europea è stato rivisitato e questo ha segnato il passaggio dal concetto di cittadinanza come estensione del principio della libertà di movimento dei lavoratori¹ ad una cittadinanza democratica e garante dei diritti di partecipazione dei cittadini alle decisioni delle istituzioni europee.

A questo riguardo, l'articolo 20 TFUE, paragrafo 2², unitamente all'articolo 24 TFUE, costituisce la base della democraticità a livello europeo dal momento che fa riferimento alla creazione di canali di comunicazione diretti tra le persone e le istituzioni.

Più precisamente, a partire dal Trattato di Lisbona è stato introdotto tra i diritti in capo al *civis europaeus* un inedito diritto di «preiniziativa legislativa»³ volto a perfezionare la partecipazione popolare al processo decisionale dell'Unione europea rafforzandone, al contempo, la legittimazione democratica. Infatti, l'articolo 10 TUE,

* Sapienza Università di Roma.

¹ A. ADINOLFI, *La cittadinanza dell'Unione a trent'anni da Maastricht: la difficile costruzione di una dimensione politica*, in *rivista.eurojus.it*, n. 1/2024, pp. 1-6, spec. p. 1 parla di «“contrappeso” rispetto ai risultati che ancora vedevano la Comunità saldamente ancorata agli obiettivi commerciali ed economici del processo di integrazione». Si rimanda anche a C. MARGIOTTA, *Cittadinanza europea. Istruzioni per l'uso*, Laterza, Roma-Bari, 2014, p. 74, che riflette sul fatto che i giudici della CGUE hanno per anni «stiracchiato» la categoria del «lavoratore» rendendola sempre più inclusiva pur di non fare ricorso alle disposizioni della Parte seconda del Trattato di Maastricht dal titolo *Cittadinanza dell'Unione*. C. MORVIDUCCI, *Cittadinanza europea*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, 2014, *Introduzione*: [https://www.treccani.it/enciclopedia/cittadinanza-europea_\(Diritto-on-line\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/cittadinanza-europea_(Diritto-on-line)/) sottolinea come nel momento in cui si gettavano le basi dell'Unione europea, i Trattati iniziavano a considerare i soggetti non più esclusivamente nella loro veste di individui economicamente attivi, bensì quali principali destinatari e focus del processo di integrazione europea. Ancora G. SAPUTELLI, *L'evoluzione e la rivalutazione della cittadinanza europea nel processo di integrazione europea*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1-2/2015, p. 8, osserva come in particolare il diritto di circolare liberamente nello spazio europeo abbia acquisito una nuova valenza, non più meramente economica.

² Art. 20 TFUE, parte seconda, *Non discriminazione e cittadinanza dell'Unione*. Il secondo paragrafo elenca i diritti riconosciuti ai cittadini europei, richiamati dagli artt. 21-25 TFUE, così come dal Titolo V della Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea.

³ A. FESTA, *L'iniziativa legislativa dei cittadini europei come strumento di “cittadinanza attiva”*. *Brevi considerazioni sul ruolo svolto dall'ICE in materia ambientale*, in *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, a cura di A. DI STASI, M. C. BARUFFI, L. PANELLA, Editoriale scientifica, Napoli, 2023, p. 517.

precisa che ciascun cittadino dell'UE, direttamente rappresentato dal Parlamento europeo, può partecipare attivamente alla vita democratica dell'Unione⁴. Ribadendo il principio della democrazia rappresentativa, questa disposizione si lega fortemente a quella racchiusa all'interno del successivo articolo 11 TUE, paragrafo 4, nella misura in cui istituisce una più stretta relazione tra cittadinanza e democrazia statuendo che «[c]ittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta legislativa in ambiti all'interno dei quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati»⁵. Tale diritto di iniziativa, inizialmente previsto all'interno del testo della Costituzione del 2004, si configura tuttora come la principale innovazione in materia di democrazia partecipativa all'interno del Trattato sull'Unione europea.

Quindi, da una parte, la democrazia rappresentativa viene collocata al centro del funzionamento dell'Unione, dall'altra, si apre la strada all'individuazione di un ulteriore livello di partecipazione dei cittadini, mirando alla garanzia della prossimità ad essi⁶. Infatti, all'interno del sistema di «*multilevel governance*»⁷ europeo, l'intervento della società civile alla vita politica delle istituzioni necessita di un doveroso rispetto del principio di sussidiarietà che rimanda ad una responsabilità condivisa e a soluzioni decise di concerto tra cittadini e istituzioni. L'autodeterminazione, nei sistemi multilivello, è un atto con il quale si manifesta la volontà della società di plasmare le azioni delle istituzioni⁸.

L'articolo 11, con riferimento al riconoscimento di un dialogo aperto tra cittadini e istituzioni europee, riconosce un ruolo chiave alle «associazioni rappresentative» fornendo loro la possibilità di far valere pubblicamente le loro idee in tutti i campi di azione europei. Conseguentemente, le istituzioni si impegnano a mantenere «un dialogo regolare con le associazioni rappresentative e la società civile»⁹ del quale si occupa la Commissione europea attraverso le consultazioni. Queste ultime, in realtà, sono limitate ad un intervento nella fase istruttoria di redazione del progetto di legge e non propriamente nel processo decisionale.

I requisiti necessari e le regole che consentono la presentazione di una iniziativa dei cittadini europei (Ice) sono fissate nel paragrafo 1 dell'articolo 24 TFUE che ne descrive l'*iter* di presentazione, scegliendo una procedura legislativa ordinaria¹⁰. Solo la *custode dei Trattati* può avviare quindi l'*iter legis* recependo, in questo caso, le proposte dei cittadini; ma queste sono prese in considerazione dalla Commissione solo

⁴ Art. 10 TUE, titolo II, *Disposizioni relative ai principi democratici*, par. 2 e 3.

⁵ Art. 11 TUE, titolo II, *Disposizioni relative ai principi democratici*, par. 4.

⁶ M. C. MARCHETTI, *L'Europa dei cittadini. Cittadinanza e democrazia nell'Unione Europea*, FrancoAngeli s.r.l., Milano, 2015, pp. 84-87.

⁷ B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa?*, Seconda edizione, Giappichelli, Torino, 2020, p. 25. Si descrive il *federalizing process* europeo che si confronta con una logica di sovranità condivisa.

⁸ P. M. HUBER, *Der Einzelne als Gravitationspunkt politischer Selbstbestimmung*, in A. B. ATKINSON, P. M. HUBER, H. JAMES, F. W. SCHARPF, *Nationalstaat und Eu-ropäische Union, Liber Amicorum für Joachim Jens Hesse*, Nomos, Baden-Baden, 2016, pp. 181-199.

⁹ Art. 11 TUE, par. 2.

¹⁰ Art. 24 TFUE, parte seconda, *Non discriminazione e cittadinanza dell'Unione*, par. 1.

qualora l'Ice ottenga un milione di dichiarazioni di sostegno entro dodici mesi. Da questa prospettiva, la legge di iniziativa popolare figura come uno strumento di pressione nei confronti della Commissione che ha il compito di «assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione»¹¹.

2. La riforma dell'Ice

L'Ice trova quindi la sua base giuridica nell'art. 11 TUE, par. 4, nell'art. 24 TFUE, par. 1, e negli artt. 222 e 230 del regolamento del Parlamento europeo. Le modalità di funzionamento di questo istituto sono state inizialmente rimesse ad un regolamento approvato nel febbraio 2011 dal Parlamento e dal Consiglio¹² ed al regolamento di esecuzione (UE) n. 1179/2011¹³. *In primis*, il regolamento ha chiarito il riferimento al “numero significativo di Stati membri” che viene individuato in sette Stati e poi ha precisato che «[i]l numero minimo di firmatari richiesti in ciascuno Stato membro dovrebbe essere pari al numero di membri del Parlamento europeo eletti in ciascuno Stato membro moltiplicato per 750»¹⁴. Questo passaggio evidenzia le debolezze del modo in cui l'Ice è stata concepita, in particolar modo in riferimento alla farraginosità del procedimento di attuazione di questo sistema legislativo e istituzionale.

Infatti, sin dalla sua entrata in vigore, il regolamento Ice ha sollevato svariate perplessità in merito al funzionamento di tale strumento che ha contribuito ad aumentare la distanza tra i cittadini e Bruxelles, anziché diminuirla. A dimostrazione di queste preoccupazioni, il Parlamento ha costantemente invitato a modificare il regolamento con lo scopo di snellire la procedura. In risposta, la Commissione il 13 settembre 2017 ha adottato una proposta legislativa¹⁵ per aggiornare e semplificare l'Ice con lo scopo di identificare le lacune esistenti, seguendo i numerosi suggerimenti di riforma giunti da diversi attori politici nel corso degli anni. Un anno più tardi, il 12 dicembre 2018, il Parlamento e il Consiglio sono pervenuti ad un accordo provvisorio e l'atto finale¹⁶, che ha abrogato il regolamento del 2011, è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione nel 2019 e si è applicato dal primo gennaio 2020¹⁷.

La succitata riforma è partita dall'istanza della commissione AFCO, la quale ha evidenziato espressamente la necessità di consolidare l'incidenza delle iniziative di successo, rafforzandone contemporaneamente il monitoraggio. L'accordo politico quindi mirava all'irrobustimento del sostegno a favore degli organizzatori delle iniziative mediante una piattaforma collaborativa online che potesse fornire

¹¹ Art. 11 TUE, par. 3.

¹² Regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, 16 febbraio 2011, riguardante l'iniziativa dei cittadini, entrato in vigore il 1 aprile 2012.

¹³ Regolamento di esecuzione (UE) n. 1179/2011 della Commissione, 17 novembre 2011, che fissa le determinate tecniche per i sistemi di raccolta elettronica secondo il regolamento (UE) n. 211/2011.

¹⁴ Regolamento 211/2011, punto 6.

¹⁵ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini europei (COM(2017)0482).

¹⁶ Regolamento (UE) n. 2019/788 del Parlamento europeo e del Consiglio, 17 aprile 2019, riguardante l'iniziativa dei cittadini europei, pubblicato nel n. L 130 del 17 maggio 2019.

¹⁷ *Ivi*, Articolo 26 *Abrogazione*.

consulenza pratica e legale¹⁸. Una rilevante novità introdotta da quest'ultimo regolamento, con lo scopo di alleggerire le incombenze poste a carico del comitato dei cittadini, è stata quella di designare la Commissione come coordinatrice di un sistema centralizzato di raccolta online, eliminando progressivamente i singoli sistemi di raccolta dopo il 2022. Rispetto alle iniziative registrate dal primo gennaio 2023 questo sistema centralizzato è diventato obbligatorio. Orbene, il fine ultimo della riforma è stato quello di «rendere l'iniziativa dei cittadini europei più accessibile, meno onerosa, di più facile utilizzo per gli organizzatori e i sostenitori»¹⁹.

Inoltre, il regolamento del 2019 ha imposto agli organizzatori di far sempre presente le fonti del sostegno economico ricevuto per ottemperare all'obbligo di assicurare piena trasparenza²⁰. Viceversa, contrariamente a quanto suggerito dalla Commissione e dal Parlamento, l'accordo non ha abbassato da diciotto anni a sedici anni l'età minima per sostenere un'iniziativa, pur consentendo agli Stati che lo desiderassero di optare per tale soglia²¹.

Per ciò che concerne la Commissione, poi, il nuovo regolamento in qualche modo ha cercato di limitare la sua discrezionalità obbligandola a motivare la sua decisione di accoglimento oppure di rigetto ed estendendo da tre a sei mesi²² il tempo massimo entro cui essa può fornire una risposta a tutte quelle iniziative che incontrano un sostegno sufficiente, quindi permettendole di ponderare meglio la scelta finale. La Commissione ha infatti il dovere di scrivere²³, all'interno della notifica sulle sue conclusioni rispetto all'Ice, un elenco formale delle azioni che intende intraprendere, stabilendo un calendario per la loro realizzazione. Essa è altresì tenuta a fornire un modulo pubblico nel registro e sul proprio sito web relativo all'iniziativa in questione per permettere ai cittadini di presentare eventualmente un ricorso in merito alla correttezza di tali informazioni²⁴. Tuttavia, in nessuna fattispecie la Commissione ha il dovere di dare seguito alle sollecitazioni dei cittadini.

Dall'altra parte, il ruolo del Parlamento dell'Unione risulta ulteriormente irrobustito dal regolamento del 2019 e dalle modifiche relative al suo regolamento interno. Infatti, il Parlamento svolge una vera e propria discussione su tali iniziative e adotta una risoluzione per determinare il sostegno politico all'iniziativa. Infine, esso analizza per giunta le azioni messe in atto dalla Commissione in risposta all'iniziativa.

Per quanto riguarda invece l'*iter*, un regolamento di esecuzione della Commissione europea²⁵ ha definito i dettagliati criteri di raccolta firme più agevoli rispetto ai precedenti ormai obsoleti. Le misure tecniche e organizzative mirano a prevenire

¹⁸ *Ivi* punto 13.

¹⁹ *Ivi* punto 5.

²⁰ *Ivi* punto 14.

²¹ *Ivi* punto 7. Ad oggi soltanto Belgio, Finlandia e Germania si sono avvalsi di tale possibilità.

²² *Ivi* punto 28.

²³ *Ivi*, Articolo 15 *Esame da parte della Commissione*.

²⁴ *Ivi* punto 30.

²⁵ Regolamento di esecuzione 2019/1799 della Commissione, 22 ottobre 2019, che stabilisce le tecniche appropriate per i sistemi individuali di raccolta elettronica a norma del regolamento (UE) 2019/788 del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini europei.

qualsiasi trattamento non autorizzato dei dati personali ed a proteggerli dalla distruzione, perdita, alterazione o diffusione.

Il nuovo regolamento ha provveduto altresì alla standardizzazione delle informazioni personali richieste, che nel sistema precedente potevano differire anche considerevolmente da un Paese membro all'altro. Per di più, nel tentativo di sgravare gli organizzatori della incombenza, si è scelto di incaricare la Commissione di tradurre la proposta in tutte le lingue ufficiali dell'Unione. Inoltre, dal 2019 i cittadini europei possono sostenere un'iniziativa a prescindere dal luogo in cui vivono e, per di più, vige una maggiore elasticità riguardo alla selezione del giorno di inizio del periodo di raccolta firme²⁶.

Da questa panoramica sugli aspetti innovativi dell'Ice si può desumere che il suo *iter* procedimentale non sia stato inciso dalla riforma, ma sia rimasto pressoché inalterato.

3. Le iniziative in corso

Finora l'istituto dell'Ice ha alternato fasi di «slancio» e di «crisi»²⁷. Infatti, se per tutto il 2012, il primo anno di applicazione dell'istituto, sono state registrate sedici iniziative dalla Commissione europea²⁸, il numero è sceso rapidamente a tre nel corso del 2016 e poi è risalito ad otto l'anno seguente. Una nuova fase di impulso si è potuta constatare nel 2019, quando sono state registrate sedici richieste, proprio in occasione dell'entrata in vigore del nuovo regolamento. Tuttavia, si è manifestato un decremento delle Ice nel 2020 poiché ne sono state registrate soltanto cinque. Comunque l'andamento dell'ultimo biennio mette in luce una sorta di *revival* dell'istituto, probabilmente grazie alla riforma del regolamento attuativo dell'istituto.

Infatti, al 31 dicembre 2022 sono state ben centodiciannove le iniziative presentate, riprova di un'attenzione considerevole verso tale strumento, ma di queste iniziative solo novantasei hanno superato la soglia minima di ammissibilità²⁹.

Si evince che, malgrado sia il numero delle Ice presentate a definire il successo dell'istituto, è il dato delle registrazioni ad essere cruciale, considerando che la farraginoso procedura consente soltanto alle iniziative che abbiano oltrepassato il vaglio preliminare di ammissibilità della Commissione di stabilire l'inizio dell'*iter* procedimentale.

²⁶ Ivi punto 20 e Articolo 8 *Periodo di raccolta*.

²⁷ A. FESTA, *L'iniziativa legislativa dei cittadini europei come strumento di "cittadinanza attiva"*, cit., p. 518.

²⁸ Presentata il 9 maggio 2012 con l'obiettivo di potenziare i programmi di scambio internazionale, *Fraternité 2020. Mobility. Progress. Europe* è stata la prima Ice ad essere registrata non raggiungendo tuttavia il milione di firme a sostegno. *Right2Water*, promossa dalla *European Federation of Public Service Unions* e registrata il 10 maggio 2012, è stata la seconda Ice ma la prima ad aver superato un milione di firme in venti Stati UE e ad aver ricevuto una risposta ufficiale dalla Commissione entro il termine previsto. Nonostante 1.857.605 di firme ricevute, la Commissione ha deciso di non intraprendere alcuna azione legislativa in merito.

²⁹ Si veda: https://citizens-initiative.europa.eu/find-initiative_en?KEYWORDS%5B0%5D=

4. Aspetti irrisolti

Sin dalla formulazione dell'articolo 11 TUE emergono nodi da sciogliere, soprattutto in vista di una possibile e auspicabile ulteriore revisione dell'Ice. Sembra opportuno pertanto avviare una riflessione sulla riforma di tale strumento partendo da aspetti meramente tecnici, fino ad arrivare al ruolo delle istituzioni coinvolte, Parlamento europeo e Commissione europea.

I precedenti paragrafi hanno sottolineato come le problematiche congenite dell'istituto abbiano influenzato in maniera incisiva le procedure e i risvolti delle prime iniziative. Infatti, questi aspetti costituiscono il fulcro dell'Ice in quanto ne determinano il successo o l'insuccesso e quindi influiscono sulla possibilità di «mettere in atto uno strumento di democrazia transnazionale»³⁰. Ciononostante, sussistono problemi legati alla perdita di firme al momento della raccolta a causa di malfunzionamenti nel sistema online, così come nella fase di certificazione da parte delle autorità nazionali. Questo punto debole potrebbe essere superato attraverso l'utilizzo di un *service provider* più avanzato, ad esempio potenziando l'utilizzo di strumenti quali l'identità digitale e l'uso dello SPID, il Sistema Pubblico di Identità Digitale, e della CIE, la Carta d'Identità Elettronica, come avviene in Italia nel processo di autenticazione e firma dei referendum e delle leggi di iniziativa popolare³¹.

Il Parlamento europeo ha ripetutamente richiamato l'attenzione sull'Ice anche prima del Trattato di Lisbona, quando ha approvato una risoluzione³² contenente una proposta dettagliata per l'attuazione dell'istituto. Successivamente, il Parlamento si è speso attivamente per rendere questo meccanismo di democrazia partecipativa maggiormente accessibile e più prossimo alle persone, adoperandosi per ridurre ad un quarto il numero necessario di Stati UE da cui devono provenire le dichiarazioni di sostegno³³. Esso ha altresì voluto che la verifica sull'ammissibilità di un'iniziativa fosse eseguita nella fase precedente la registrazione e che venisse fornita la possibilità di firmare un'Ice a tutti i cittadini e i residenti dell'Unione, a prescindere dalla cittadinanza. Non da ultimo, il Parlamento ha insistito sullo snellimento delle procedure di svolgimento delle iniziative, nonché sulla loro incisività. Per queste ragioni, esso ha approvato nel 2015 una risoluzione in merito al riesame dell'Ice³⁴ in cui ha sollecitato una revisione del regolamento nella prospettiva di rendere meno rigide le disposizioni sui dati personali e di aiutare economicamente il sistema Ice. È stato proprio il Parlamento ad esercitare pressione per la creazione di un sostegno più

³⁰ M. C. MARCHETTI, *L'Europa dei cittadini*, cit., p. 99.

³¹ Da quando le commissioni Affari costituzionali e Ambiente hanno approvato all'unanimità la proposta di emendamento sulla raccolta firme per i referendum in modalità digitale, tramite Spid o Cie, nonostante il parere negativo del governo. La disposizione è stata inserita all'interno del decreto *Semplificazioni* 77 del 2021.

³² Risoluzione del Parlamento europeo del 7 maggio 2009 recante richiesta alla Commissione di presentare una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio per l'attuazione dell'iniziativa dei cittadini (2008/2169(INI)): https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2009-0389_IT.html?redirect

³³ Regolamento 2019/788, Articolo 3 *Numero richiesto di firmatari*.

³⁴ Risoluzione del Parlamento europeo del 28 ottobre 2015 sull'iniziativa dei cittadini europei, GU C 355 del 20.10.2017.

efficace agli organizzatori delle Ice attraverso un'eventuale assistenza, supporto concreto e consulenza legale.

Il Parlamento quindi, ancorché ricopra una funzione secondaria rispetto alla Commissione, in realtà gioca un ruolo essenziale in quanto l'Ice interviene nel processo legislativo con un vero e proprio potere di agenda. Per questo motivo, è bene che gli organizzatori di un'iniziativa si garantiscano il sostegno di una serie di parlamentari europei, i quali supporteranno l'Ice in questione quando non è più nelle mani del comitato promotore ed inizia l'*iter* legislativo. Tuttavia, spetta comunque alla Commissione il compito fondamentale di trasformare l'Ice in una bozza di legge, avviandola all'*iter* legislativo vero e proprio. La Commissione svolge infatti il ruolo determinante nella presentazione dell'iniziativa dei cittadini europei esercitando «un potere *ex ante* sulle iniziative (decide quale ammettere o meno) ed *ex post* (decide se dare seguito o meno alle iniziative)»³⁵.

Per quanto riguarda il secondo snodo, l'Ice rappresenta uno strumento capace di rafforzare il ruolo della società civile nei processi decisionali, mettendo in moto processi *bottom up* e ampliando la sfera pubblica europea. Tuttavia, non si è mai delineata in maniera inequivocabile la forma che l'Ice avrebbe dovuto assumere rimanendo una natura ibrida tra bozza di legge, invito generale e petizione alla Commissione. Certo è che, pur rimanendo sostanzialmente invariato l'impatto finale sul processo decisionale europeo, la disciplina del diritto di petizione³⁶ e quella del diritto di iniziativa dei cittadini europei sono diverse sotto aspetti procedurali. Infatti, le petizioni sono rivolte al Parlamento e possono essere presentate dai cittadini europei oppure da persone fisiche o giuridiche che vivano o abbiano la sede sociale nell'Unione³⁷. In aggiunta, le petizioni devono concernere questioni che, oltre a rientrare nella sfera di competenza dell'Unione europea, interessano particolarmente il firmatario³⁸. Al contrario, un'Ice è una richiesta diretta alla Commissione e deve rispettare determinati criteri di ammissibilità in quanto il lancio dell'Ice è finalizzato alla predisposizione di uno specifico strumento giuridico dell'Unione. Si può affermare dunque che la natura dell'iniziativa dei cittadini europei sia molto simile a quella del diritto di iniziativa attribuito al Parlamento³⁹ e al Consiglio⁴⁰. Inoltre, le proposte di riforma di tale strumento di democrazia partecipativa si muovono proprio nella direzione di stabilire un rapporto più stretto tra la presentazione di una bozza di legge da parte della Commissione e le richieste contenute nell'iniziativa, lasciando poi che sia il Parlamento a decidere.

In ragione di questo aspetto *ibrido* dell'Ice, sembra essere di fronte ad un'anomalia europea nel tentativo di coniugare le caratteristiche della democrazia diretta con gli

³⁵ M. C. MARCHETTI, *L'Europa dei cittadini*, cit., p. 100.

³⁶ Artt. 20 pt. d e 24 TFUE, titolo II, parte seconda.

³⁷ Articolo 227 TFUE e art. 44 *Diritto di petizione*, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, Titolo V *Cittadinanza*.

³⁸ Artt. 226-230 e allegato VI (XX) del regolamento del Parlamento europeo, febbraio 2020.

³⁹ Art. 225 TFUE.

⁴⁰ Art. 241 TFUE.

strumenti propri della democrazia partecipativa⁴¹, rendendo indispensabile quindi il contributo delle grandi reti della società civile organizzata.

5. Conclusioni

Accolta come il primo esperimento al mondo di democrazia diretta transnazionale, l'Ice avrebbe dovuto costituire un potente strumento di fissazione dell'agenda nelle mani dei cittadini, tuttavia non si è evoluta in un efficace meccanismo di partecipazione democratica. Introdotta per affrontare il disincanto verso le istituzioni europee, è divenuta essa stessa un sistema dalla natura *illusoria*⁴² e le sue modalità di funzionamento non solo hanno lasciato molti attivisti disillusi sulle opportunità di partecipazione a livello europeo, ma hanno anche generato scetticismo sull'Ice come dispositivo in grado di influenzare il processo politico.

Questo contributo ha cercato di guardare al rafforzamento della democrazia europea esaminando lo sviluppo dell'Ice come principale espressione di partecipazione democratica transnazionale⁴³.

In conclusione, l'analisi sviluppata ha sollevato tre questioni principali. In primo luogo, è emerso che il coinvolgimento dei cittadini al processo decisionale europeo ha un ruolo fin troppo laterale nel quadro generale delle procedure deliberative, ancora dominato dal potere tecnocratico della Commissione. Per questa ragione, sarebbe auspicabile che quest'ultima muti il suo approccio alle iniziative di successo traducendo i testi delle proposte in atti. Come guardiano legislativo dell'Unione essa ha infatti la facoltà di bloccare qualsiasi proposta di iniziativa, impedendo al Parlamento e al Consiglio di decidere su un'Ice. Orbene, la *custode dei Trattati* beneficia in questo settore di un ampio margine di discrezionalità, che d'altronde costituisce il tratto distintivo di tutta la costruzione europea. Sarebbe necessario di conseguenza che, in caso di un'Ice di successo, la Commissione si astenesse dall'usare il suo potere di veto fornito dal monopolio sull'iniziativa legislativa e si impegnasse a rispondere ad ogni iniziativa sostenuta da un milione di cittadini europei con una corrispondente iniziativa legislativa. Peraltro, questo desiderabile atteggiamento di maggior apertura da parte della Commissione nei confronti delle istanze dei cittadini europei è stato recentemente sollecitato dal Parlamento europeo con la sua risoluzione del 9 marzo 2022⁴⁴. Dunque si potrebbe prospettare, ad esempio qualora si pervenisse a soglie significativamente elevate di firmatari, la previsione del dovere in capo alla Commissione di presentare una proposta al Parlamento e al Consiglio oppure di indire un referendum europeo nell'ipotesi di mancata adozione da parte dei colegislatori dell'atto sollecitato dai cittadini. Di contro, nelle attuali disposizioni, il cittadino europeo può soltanto *invitare* la Commissione a presentare una proposta normativa ai

⁴¹ M. C. MARCHETTI, *L'Europa dei cittadini*, cit., pp. 102-105.

⁴² A. KARATZIA, *New Developments in the Context of the European Citizens' Initiative: General Court Rules on "Stop TTIP"*, in *EU Law Analysis. Expert insight into EU law developments* (May 18, 2017).

⁴³ R. BAUBÖCK, *Transnational Citizenship. Membership and Rights in International Migration*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 1994. La cittadinanza europea è caratterizzata da *membership* multiple e transnazionali che permettono una forma di appartenenza all'Unione data dalla partecipazione.

⁴⁴ Risoluzione del Parlamento europeo, 9 marzo 2022, sull'interazione con i cittadini: il diritto di petizione, il diritto di rivolgersi al Mediatore europeo e l'iniziativa dei cittadini (2020/2275(INI)).

colegislatori e non ha neppure gli strumenti per pretendere l'abrogazione di una norma europea⁴⁵. Dunque la concretizzazione dei valori di democrazia alla base dell'Unione, ai sensi dell'articolo 2 TUE, appare sotto questo profilo parziale, mentre la cittadinanza dovrebbe essere parte integrante di questo processo⁴⁶. Un'ulteriore opzione di risoluzione del problema potrebbe essere quella di assegnare al Parlamento la facoltà di presentare un atto giuridico fondato su un'Ice valida⁴⁷ e di affiancare così la Commissione in questo ambito, alleggerendo il suo carico di lavoro.

In secondo luogo, sembra che l'Ice non sia ancora adatta ad incidere sull'agenda politica europea, sia a causa delle sue complessità strutturali, sia perché risulta ancora insufficiente la risonanza mediatica data a livello europeo alle Ice meritevoli di attenzione. Al contrario, sarebbe opportuno aumentarne la visibilità, specialmente quando riescono ad attirare un largo consenso, e attribuire loro una maggiore efficacia⁴⁸.

Da ultimo, non è pensabile che una trasformazione profonda e duratura della cittadinanza europea possa avvenire unicamente grazie alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione, bensì appare necessario riformare sostanzialmente l'istituto dell'Ice come parte del prossimo cambiamento dei Trattati. Uno sforzo di raccolta firme di successo dovrebbe terminare in un referendum transnazionale come uno strumento democratico innovativo in grado di formare una sfera pubblica europea, un rilevante prerequisito per la democratizzazione delle politiche europee. Sembra importante considerare che una tale riforma molto probabilmente consentirebbe un aumento del numero di cittadini interessati all'Ice. Inoltre, questa revisione potrebbe rappresentare la chiave di volta al fine di rilanciare l'idea di uno strumento che sia in grado di fornire un mezzo efficiente per influenzare il processo politico europeo, quindi, permetterebbe ai cittadini di avere più voce in capitolo nelle politiche che riguardano la loro vita.

⁴⁵ Anche se il Tribunale, sentenza del 10 maggio 2017 *Michael Efler c. Commissione europea*, causa T-754/14, punto 42, afferma che: «l'obiettivo della partecipazione alla vita democratica dell'Unione perseguito dallo strumento dell'ICE include chiaramente la facoltà di chiedere la modifica di atti giuridici in vigore o la loro revoca, totale o parziale».

⁴⁶ Sul punto si rimanda a G. SAPUTELLI, *L'evoluzione e la rivalutazione della cittadinanza europea nel processo di integrazione europea*, cit., pp. 16-17.

⁴⁷ A. ADINOLFI, *La cittadinanza dell'Unione a trent'anni da Maastricht*, cit., p. 5.

⁴⁸ *Ivi*, p. 3. L'A. osserva come questo strumento ancora non sia abbastanza conosciuto e diffuso tra i cittadini.

CAPITOLO XII

**POPULISMI ED EUROSCETTICISMI
NEI PROCESSI DEMOCRATICI**

"Questo contributo riproduce in parte la tesi di Dottorato dal titolo *Sicurezza e populismo. Il ruolo politico-criminale della paura tra difesa sociale, garanzie individuali e diritti umani* discussa nel 2023 e depositata sulla piattaforma IRIS del proprio Ateneo"

VERONICA ROMANO*

***Retorica securitaria e uso populista del diritto penale nell'epoca delle
passioni tristi:
chi dice sicurezza vuole ingannarci?***

***1. Paura, (in)sicurezza e politica criminale: una breve ricognizione delle
origini del populismo penale***

Il presente contributo intende analizzare il ruolo che il diritto penale svolge nel contesto dei populismi contemporanei¹, non senza però aver svolto una necessaria premessa di carattere teorico.

Il giurista (e, più in generale, lo studioso) che si trova a dover maneggiare il concetto di populismo avverte inevitabilmente un *horror vacui*.

Si tratta, infatti, di un terreno scivoloso che ha trovato la massima esemplificazione nella metafora fiabesca del *complesso di Cenerentola*, secondo cui nel caso del populismo «c'è una scarpa, ma non un unico piede che la calza»².

Come ha rilevato, tra gli altri, l'Esperto indipendente delle Nazioni Unite sui diritti umani e la solidarietà internazionale, «esistono diverse sfumature di populismo»³, tanto che in letteratura si suggerisce una declinazione del termine al plurale⁴ e, al contempo, si avverte circa il rischio polemico cui questo concetto si espone⁵.

* Università degli Studi di Palermo.

¹ Sulle varie forme che il populismo ha assunto nel corso dei secoli, cfr., *ex multis*, A. MASALA, L. VIVIANI, *L'età dei populismi. Un'analisi politica e sociale*, Carocci, 2020; E. GREBLO, *Neopopulismi e democrazia illiberale*, «Ragion pratica», 3, 2019, 473 ss.; C. MUDDE, C. R. KALTWASSER, *Populism. A very short introduction*, Oxford University Press, 2017.

² La metafora è stata elaborata da Isaiah Berlin in occasione del convegno «To Define Populism», tenutosi alla London School of Economics nel 1967. Cfr. M. TARCHI, *Una scarpa per il principe. Come liberare lo studio del populismo dal "complesso di Cenerentola"*, in M. Tarchi (a cura di), *Anatomia del populismo*, Diana Edizioni, 2019, pp. 5-17.

³ ASSEMBLEE GENERALE DES NATIONS UNIES, *Rapport de l'Expert indépendant sur les droits de l'homme et la solidarité internationale*, 26 juillet 2020, A/75/180, p. 9.

⁴ O. DARD, C. BOUTIN, F. ROUVILLOIS, *Le dictionnaire des populismes*, Les Éditions du Cerf, 2019, p. 8.

⁵ Cfr., *ex multis*, P.-A. TAGUIEFF, *La scienza politica di fronte al populismo*, in M. Tarchi (a cura di), *Anatomia*, cit., p. 40: «populismo è diventato [...] una locuzione ideologica pigliatutto e un'etichetta polemica».

La sfida per chiunque tenti di analizzare questo fenomeno è, allora, innanzitutto, quella di riuscire a tradurre una nozione vaga, sfuggente – e, perciò, facilmente manipolabile – in un concetto dai contorni più definiti.

A ben vedere, questa difficoltà definitoria è l'inevitabile risvolto della complessità del fenomeno. I populismi costituiscono, infatti, il risultato della convergenza di una molteplicità di fattori economici, politici, giuridici e sociali⁶.

Politiche pubbliche fallimentari, disuguaglianze globali⁷ e progressivo impoverimento del ceto medio⁸ hanno alimentato un senso di sfiducia verso le istituzioni⁹ e un'angoscia che gli attori (politici, massmediatici e talvolta anche giuridici)¹⁰ che recitano sul «teatro della sicurezza»¹¹ non esitano ad esorcizzare, manipolare e canalizzare verso (presunti o reali) criminali¹² e, sempre più spesso, verso gli stranieri. Questi ultimi, infatti, fungono da comodi capri espiatori¹³ cui addossare la colpa di ogni fallimento e recuperare l'identità smarrita a causa di un modello economico e sociale – quello anarco-capitalista – che ha reso gli individui sempre più soli e competitivi¹⁴, in una sorta di *bellum omnium contra omnes* dove la rabbia e la frustrazione finiscono per trasformare la lotta comune alle disuguaglianze verso una nociva lotta alle differenze¹⁵.

⁶ Come spiega P. ARDENI, *Le radici del populismo. Disuguaglianze e consenso elettorale in Italia*, Laterza, 2020, p. 208, «non bastano il rancore e la rivolta contro la *casta* e le *élites* dei governanti, contro la partitocrazia, la corruzione del potere, in nome del popolo sovrano. [...] La ragione che spinge il vento del populismo è più profonda e sta nella rabbia sociale inespressa del popolo dei non garantiti, dei marginalizzati, dei *perdenti della globalizzazione* e nello scivolamento verso il basso della classe media; nell'acuirsi delle distanze tra i ceti a reddito medio-basso e le *élites* economiche e i garantiti».

⁷ In base ad uno studio dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico sono necessarie cinque generazioni affinché un bambino nato in una famiglia a basso reddito raggiunga il reddito medio nazionale. Cfr. *ivi*, pp. 14-15.

⁸ Secondo i dati INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques) del 2014, nonostante l'indice di GINI (che misura l'ampiezza delle ineguaglianze) sia lievemente diminuito da 0,34 nel 1970 a 0,31 nel 2011, tra il 2003 e il 2007 i più poveri hanno guadagnato soltanto il 2,3% della ricchezza supplementare, mentre i più ricchi hanno guadagnato il 42,2%. Cfr. Y. ALGAN, E. BEASLEY, D. COEHN, M. FOUCAULT, *Les origines du populisme. Enquête sur un schisme politique et social*, Seuil, 2019, pp. 20-21.

⁹ Come scrive il CENSIS (Centro studi per gli investimenti sociali), quella italiana è una «società ansiosa macerata dalla sfiducia». Cfr. CENSIS, *Sintesi del 53° rapporto Censis sulla situazione sociale del Paese al 2019*, <https://www.censis.it/rapporto-annuale/53%C2%B0-rapporto-sulla-situazione-sociale-del-paese2019> [consultato il 15 aprile 2023].

¹⁰ G. FIANDACA, *Populismo politico e populismo giudiziario*, «Criminalia», 2013.

¹¹ Cfr. S. STEFANIZZI, *Il teatro della sicurezza. Attori, pratiche e rappresentazioni*, Et al. Edizioni, 2012.

¹² Come scrive M. FOUCAULT, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Gallimard, Paris, 1975, traduzione a cura di A. Talchetti, *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Einaudi, 2014, p. 98, «il criminale [...] ha rotto il patto, dunque è nemico dell'intera società [...] In effetti, l'infrazione oppone un individuo all'intero corpo sociale. Lotta ineguale: da una sola parte, tutte le forze, tutta la potenza, tutti i diritti. Ed è necessario sia proprio così, ne va della sicurezza di ciascuno».

¹³ P. RICOEUR, *L'estraneità dello straniero*, in *Ermeneutica delle migrazioni. Saggi, discorsi, contributi*, Mimesis, 2013, pp. 49-50: «in condizioni particolari, sociali o di altro tipo, [...] l'estraneità dello straniero [...] viene valorizzata con il processo del capro espiatorio [...] la trasformazione dello straniero in capro espiatorio permette di recuperare un'identità collettiva che, come l'identità personale, è qualcosa di incredibilmente fragile».

¹⁴ P. DENEEN, *Why liberalism failed*, Yale University Press, 2019, p. 16 ss.

¹⁵ L. FERRAJOLI, *Per una Costituzione della Terra. L'umanità al bivio*, Feltrinelli, 2022, p. 36.

È «in questo *humus* che nasce e si sviluppa la sicurezza della paura e dell'intolleranza verso il diverso»¹⁶ ed è in questa chiave di lettura che vanno analizzati i seguenti dati statistici:

- il 69,7% degli italiani dichiara apertamente di non gradire vicini di casa quali rom, zingari, gitani, nomadi¹⁷;

- il 63% è ostile all'immigrazione da Paesi non comunitari¹⁸;

- il 75% associa l'immigrazione ad un maggiore rischio di criminalità¹⁹.

Non diverso lo stato d'animo della popolazione francese²⁰, principalmente preoccupata dalla minaccia terroristica: a marzo 2019 la paura verso i flussi migratori e la minaccia terroristica occupavano rispettivamente il primo e il secondo posto nella c.d. scala delle paure²¹. Nel 2022 l'immigrazione è stata, insieme al potere d'acquisto, il ritornello della propaganda politica dei candidati alle presidenziali francesi²².

Orbene, in un'epoca come quella attuale, dominata da «passioni tristi»²³, il diritto penale, con la sua carica fortemente simbolica²⁴, si presta quale «efficace strumento di “distrazione di massa” (oltretutto “a costo zero”)²⁵, nonché come manovra di acquisizione del consenso elettorale²⁶.

¹⁶ F. FORZATI, *La sicurezza tra diritto penale e potere punitivo*, Edizioni scientifiche italiane, 2020, p. 388.

¹⁷ CENSIS, *Sintesi del 52° rapporto Censis sulla situazione sociale del Paese al 2018*, <https://www.censis.it/rapporto-annuale/sintesi-del-52%C2%B0-rapporto-censis> [consultato il 15 aprile 2023].

¹⁸ DEMOS, *La banalità della paura. Lavoro, percezioni e insicurezze in Europa – XI rapporto sulla sicurezza e l'insicurezza sociale in Italia e in Europa*, febbraio 2019, http://www.demos.it/2019/pdf/49772019_rapporto_sicurezza_demos_unipolis.pdf [consultato il 15 aprile 2023].

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ D'altronde, come scrive L. SVENDSEN, *Filosofia della paura. Come, quando e perché la sicurezza è diventata nemica della libertà*, Castelvechi, 2010, pp. 54-55, la paura è l'emozione dominante della società contemporanea: essa «ci circonda e crea un retroscena per le nostre esperienze e interpretazioni del mondo». Sul ruolo delle emozioni nelle scelte di politica criminale v. F. BACCO, *Tra sentimenti ed eguale rispetto. Problemi di legittimazione della tutela penale*, G. Giappichelli, 2018; G. FIANDACA, *Sul ruolo delle emozioni e dei sentimenti religiosi nella genesi e nelle applicazioni delle leggi penali*, a cura di Di Giovine O., *Diritto penale e neuroetica*, Cedam, 2013, pp. 344 ss.

²¹ CEVIPOF, *Enquête électorale française 2019*, Mars 2019, Ipsos, p. 21-22, <https://www.sciencespo.fr/cevipof/fr/content/enquete-electorale-francaise-2019.html> [consultato il 15 aprile 2023].

²² INSTITUT CONVERGENCES MIGRATIONS, *Les migrations dans l'œil des médias: infox, influence et opinion*, «De facto migrations», 1, 2022, p. 7.

²³ Benché l'espressione *passioni tristi* sia ormai ampiamente diffusa in letteratura, le sue origini sono ben più lontane. M. BENASAYAG, G. SCHMIT, *Les passions tristes. Souffrance psychique et crise sociale*, La Découverte, 2007, p. 24, ad esempio, le fanno risalire a Spinoza, pur precisando che il filosofo «non si riferiva alla tristezza del pianto, ma all'impotenza e alla decadenza, giacché assistiamo al progresso delle scienze e, allo stesso tempo, ci troviamo di fronte alla perdita di fiducia e alla delusione per queste stesse scienze, che non sembrano più contribuire alla felicità degli uomini».

²⁴ X. PIN, *Droit pénal général*, Dalloz, 2019, p. 3, parla, a questo proposito, di *droit pénal expressif*.

²⁵ E. AMATI, *L'enigma penale. L'affermazione politica dei populismi nelle democrazie liberali*, Giappichelli, 2020, p. 139.

²⁶ L. FERRAJOLI, *Democrazia e paura*, in M. Bovero, V. Pazè (a cura di), *La democrazia in nove lezioni*, Laterza, 2010, 115 ss., definisce, non a caso, il populismo penale come una vera e propria «strategia in termini di sicurezza diretta ad ottenere demagogicamente il consenso popolare rispondendo alla paura per la criminalità con un uso congiunturale del diritto penale, tanto repressivo e antigarantista quanto

Da qui, il dilagare di un «uso populista del diritto e della giustizia penale»²⁷, nonché di un «securismo penale onnivoro»²⁸ che dal fenomeno migratorio si è espanso fino ad invadere le nostre città e le nostre case: l'unico antidoto ai senzatetto e ai mendicanti (in generale, ai perturbatori del decoro urbano)²⁹, a coloro che occupano abusivamente gli edifici a scopo abitativo, agli autori di furto in abitazione sarebbe non una politica di nuova prevenzione sociale³⁰ ma una politica repressiva penale (anche mediante l'allargamento della c.d. legittima difesa domiciliare)³¹ o para-penale (alludendosi con questa espressione al c.d. diritto penale municipale, ossia ai poteri punitivi esercitabili dalle autorità locali custodi della sicurezza urbana)³².

La sicurezza è divenuta, così, l'«aperti sesamo del populismo»³³, ovvero la categoria concettuale da cui il populismo punitivista trae forza e legittimazione³⁴.

2. La sicurezza come tecnica (o dispositivo o strategia) di potere

Prendendo a prestito il lessico foucaultiano, il discorso attorno alla sicurezza si configura come peculiare tecnica (o dispositivo o strategia) di potere³⁵ (e, in particolare, del potere punitivo).

Attraverso questa narrativa ideologica, si definisce il popolo per esclusione³⁶, eliminando dall'orizzonte della comunità politica e sociale coloro che, in quanto nemici della sicurezza, intaccano la «sua purezza e perfezione mitica»³⁷.

inefficace rispetto alle dichiarate finalità di prevenzione». In senso analogo, cfr. D. SALAS, *La volonté de punir. Essai sur le populisme pénal*, Fayard, 2012, p. 14 ss.

²⁷ S. ANASTASIA, *L'uso populista del diritto e della giustizia penale*, «Ragion pratica», 1, 2019, pp. 191-209.

²⁸ F. FORZATI, *La sicurezza*, cit., p. 80.

²⁹ Per un'analisi critica di questo concetto cfr., *ex multis*, T. PITCH, *Contro il decoro. L'uso politico della pubblica decenza*, Laterza, 2013.

³⁰ Con questa espressione si intende fare riferimento ad una prevenzione che, come scrive G. MOSCONI, *La sicurezza dell'insicurezza. Retoriche e torsioni della legislazione italiana*, «Studi sulla questione criminale», 2, 2010, p. 79 ss., sia costituita, ancor prima che dal complesso delle misure tradizionali di polizia (fogli di via, diffide, ordini di allontanamento, etc.), da nuove agenzie, culture, modelli di intervento volti a destrutturare le cause socio-economiche dei fenomeni della devianza.

³¹ Sul tema sia consentito rinviare, *ex multis*, a E. AMODIO, *A furor di popolo. La giustizia vendicativa giallo-verde*, Donzelli editore, 2019.

³² In argomento, cfr., per tutti, R. SELMINI, *Dalla sicurezza urbana al controllo del dissenso politico. Una storia del diritto amministrativo punitivo*, Carocci Editore 2020.

³³ F. FORZATI, *La sicurezza*, cit., p. 181.

³⁴ D'altronde, come scrivono C. MUDDE, C. R. KALTWASSER, *Populism*, cit., pp. 27-28, in quanto ideologia dal nucleo sottile, il populismo raramente esiste in forma pura, apparendo sempre in combinazione con altri concetti di cui si nutre e da cui trae forza e legittimazione.

³⁵ L. OLIVIER, *La question du pouvoir chez Foucault: espace, stratégie et dispositif*, Cambridge University Press, 2009.

³⁶ In tal senso, N. URBINATI, *Io, il popolo. Come il populismo trasforma la democrazia*, Il Mulino, 2020, p. 19, traduzione a cura di C. Bertolotti, *Me, The People. How populism transforms democracy*, Harvard University Press, 2019.

³⁷ A. SAYAD, *La double absence: des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*, Éditions du Seuil, VLeBooks, 2016, pp. 149-150.

Nemico per eccellenza è, come si è detto, lo straniero che, con il suo portato di «inquietante estraneità»³⁸, più di ogni altro, viene rappresentato (e, di conseguenza, percepito)³⁹ come minaccia al nostro anelito di ordine e stabilità⁴⁰.

È la c.d. «funzione-specchio»⁴¹ che, a ben vedere, accomuna la politica criminale alla politica migratoria: entrambe rendono, infatti, «palese ciò che è latente nella costituzione e nel funzionamento di un ordine sociale [...] per portare alla luce o ingrandire [...] ciò che abitualmente è nascosto nell'inconscio sociale»⁴².

Come in una sorta di «effetto lente d'ingrandimento»⁴³, lo straniero viene assimilato al terrorista:

quando un giovane pakistano attacca gli ex uffici di Charlie Hebdo, l'intera comunità dei minori stranieri non accompagnati viene accusata di essere responsabile [...]; quando Abdullakh Anzorov aggredisce Samuel Paty, l'intera comunità cecena viene accusata di averlo favorito e sostenuto⁴⁴.

3. La paura dello straniero tra rappresentazione, percezione e realtà

Nonostante il successo riscosso nell'opinione pubblica, la tesi che vorrebbe far dipendere il tasso di criminalità dall'aumento dei flussi migratori⁴⁵ è però empiricamente infondata: contrariamente a quanto sostenuto dalla narrazione dominante (e autorizzata) sulle migrazioni, improntata alla logica della semplificazione⁴⁶ (tipica del populismo)⁴⁷, è stato dimostrato che ad un aumento dei flussi migratori è corrisposto un eguale decremento di gravi reati (quali, omicidi e rapine), ad eccezione del reato di estorsione in relazione al quale si è registrato un aumento, riconducibile più alle

³⁸ F. YVAN, *L'inquietante étrangeté de l'étranger*, «Savoir et clinique», 1, 2018, pp. 141-149.

³⁹ Come scrive J. P. DUPUY, *Pour un catastrophisme éclairé*, Éditions du Seuil, 2002, p. 216, ogni discorso sulla sicurezza ha un effetto performativo sulla realtà: «en disant les choses, le prophète les fait venir à l'existence». In senso analogo, B. BUZAN, O. WAEVER, J. DE WILDE, *Security. A new framework for analysis*, Lynne Rienner Publishers, 1997, p. 26, scrivono che «by saying the words, something is done».

⁴⁰ M. DELMAS-MARTY, *Les grands systèmes de politique criminelle*, Themis Droit, 1992, p. 180.

⁴¹ A. SAYAD, *La doppia pena del migrante. Riflessioni sul "pensiero di Stato"*, «Aut Aut», 275, 1996, p. 13

⁴² *Ibidem*.

⁴³ LA CIMADE, *Lutter contre les amalgames et la désinformation visant les personnes étrangères*, gennaio 2021, p. 7, in *Lacimade.it*.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Per questa tesi, cfr., *ex multis*, ON. RUSSO (deputato di Fratelli d'Italia), *Resoconto stenografico della Camera dei deputati*, seduta di giovedì 2 febbraio 2023, n. 48, p. 46, secondo cui «solo rendendo stabile il Paese di provenienza potranno diminuire le partenze illegali e la conseguente criminalità che, purtroppo, importiamo da quei Paesi».

⁴⁶ Come aveva già osservato P. LEVI, *I sommersi e i salvati*, Einaudi, 1986, pp. 24-25, «ciò che comunemente intendiamo per comprendere coincide con semplificare [...]. è talmente forte in noi, forse per ragioni che risalgono alle nostre origini di animali sociali, l'esigenza di dividere il campo fra Noi e Loro, che questo schema, la bipartizione amico-nemico, prevale su tutti gli altri. [...] Questo desiderio di semplificazione è giustificato, la semplificazione non sempre lo è. È un'ipotesi di lavoro, utile in quanto sia riconosciuta come tale e non scambiata per la realtà».

⁴⁷ È una delle caratteristiche fondamentali del populismo penale secondo J. PRATT, *Penal populism*, Routledge, 2007, pp. 134-145.

organizzazioni mafiose che ad un aumento dei flussi migratori⁴⁸. Il tasso di criminalità degli stranieri è correlato per lo più a reati meno gravi: solo il 6,2% dei detenuti ergastolani è rappresentato da stranieri e il 44,5% degli stranieri è condannato ad una pena inferiore ad un anno⁴⁹.

Un alto fattore di rischio è rappresentato dallo *status* di irregolarità: è stato dimostrato, infatti, che tra gli stranieri regolari e quelli irregolarizzati⁵⁰, sono questi ultimi a mostrare un più elevato tasso di delittuosità e che ad un riconoscimento dello *status* legale è corrisposto un abbattimento del tasso di recidiva⁵¹.

La ragione è facilmente intuibile: l'assenza di uno *status* regolare (sovente declinato dalla magistratura come fattore di maggiore pericolosità sociale)⁵² impedisce di accedere al mercato legale del lavoro, sicché l'alternativa che si prospetta allo straniero indesiderabile⁵³ è quella di accettare un impiego nel mercato del lavoro informale e ad alto indice di sfruttamento ovvero di optare per il «crimine come ascensore sociale»⁵⁴.

Anche il nesso tra immigrazione e criminalità terroristica è smentito da un'ampia letteratura sul tema⁵⁵ e dai dati statistici: basti considerare che all'indomani degli attacchi terroristici del 2015, tra le 20.000 persone iscritte nella scheda di segnalamento delle persone a rischio di radicalizzazione, soltanto 4.111 erano stranieri (di cui 851 in situazione irregolare), mentre la restante parte era costituita da cittadini francesi⁵⁶.

Eppure, sulla base di false retoriche e manipolazioni statistiche, è stata fornita un'aura di legittimità a quello che – in una sorta di dialogo virtuale tra una penalista

⁴⁸ F. FASANI, G. MASTROBUONI, E. G. OWENS, P. PINOTTI, *Does immigration increase crime? Migration Policy and the Creation of the Criminal Immigrant*, Cambridge University Press, 2019, p. 2. Soltanto apparentemente questi risultati possono essere smentiti da M. BARBAGLI, *Immigrazione e sicurezza in Italia*, Il Mulino, 2008, che giunge invece ad avallare la tesi qui smentita. Invero, come rileva A. CAPUTO, *Irregolari, pericolosi, criminali. Il diritto delle migrazioni tra politiche securitarie e populismo penale*, in M. Giovannetti – N. Zorzella (a cura di), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, FrancoAngeli, 2020, p. 173, «il significato e la stessa affidabilità scientifica di tali rilevazioni è molto controversa», fra le altre cose per l'oggetto stesso delle statistiche, limitato – adottando la stessa tecnica dei periodici rapporti stilati dal Ministero dell'interno sullo stato della sicurezza in Italia – «ai reati denunciati, e quindi orientato a fotografare i fenomeni criminali più visibili (ma non necessariamente più pericolosi)».

⁴⁹ F. FASANI, G. MASTROBUONI, E. G. OWENS, P. PINOTTI, *Does immigration increase crime?*, cit., p. 33.

⁵⁰ L'espressione è provocatoriamente utilizzata da Y. JANSEN, R. CELIKATES, *The Irregularization of Migration in Contemporary Europe: Detention, Deportation*, Rowman & Littlefield International, 2014.

⁵¹ *Ivi*, p. 4.

⁵² A. SBRACCIA, *Immigrazione e criminalità: alla ricerca di nessi causali*, in F. Curi, F. Martelloni, A. Sbraccia, E. Valentini (a cura di), *I migranti sui sentieri del diritto*, Giappichelli, 2020, p. 14.

⁵³ M. AGIER, *Gérer les indésirables. Des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire*, Flammarion, 2008.

⁵⁴ A. SBRACCIA, *Immigrazione e criminalità*, cit., pp. 13-14.

⁵⁵ Cfr., *ex multis*, J.-B. MEYER, *Le lien entre migration et terrorisme. Un tabou à déconstruire*, «Revue française de référence sur les dynamiques migratoires», 1 juillet 2016, pp. 49-57, <https://journals.openedition.org/hommesmigrations/3715> [consultato il 2 aprile 2023].

⁵⁶ LA CIMADE, *Interventions en prison. Synthèse nationale des actions menées*, 2021, pp. 51, 78 e 97, in [Lacimade.it](http://lacimade.it).

italiana e una giurista francese⁵⁷ – può essere qualificato come un vero e proprio diritto penale della paura-esclusione ispirato alla logica della neutralizzazione dello straniero.

4. Quale sicurezza? Il reato di immigrazione clandestina come emblema di un uso populista del diritto penale

Come in tutti gli altri settori, anche in quello migratorio, il populismo penale rivela, però, presto la sua fallacia e conferma la natura della paura quale «profezia che si autoavvera»⁵⁸.

Ne costituisce un esempio il reato di immigrazione clandestina, che – oltre a costituire un'«inutile, immorale, impraticabile minaccia»⁵⁹, in virtù della concreta inesigibilità, da parte di persone che versano in condizioni di indigenza, della sanzione pecuniaria ad esso connessa⁶⁰ – assurge a vera e propria fabbrica di insicurezza.

Come dimostrano alcune indagini condotte presso gli uffici del giudice di pace⁶¹, nella maggior parte dei casi il giudice di pace, constatata la pratica inesigibilità della sanzione, non ha potuto sostituire la pena pecuniaria né con i lavori di pubblica utilità o con l'obbligo di permanenza domiciliare (art. 55 d.lgs. 28 agosto 2000 n. 274), essendo lo straniero irregolare privo di residenza (requisito fondamentale per l'accesso a entrambe le misure alternative), né con la misura dell'espulsione, a causa della presenza di altri fattori ostativi.

Sicché, l'unico effetto che questo reato sortisce è quello di condannare lo straniero ad una clandestinità senza via di scampo, quindi alla brutale alternativa tra l'accettazione di un impiego nel mercato del lavoro informale e il crimine (con tutto ciò che ne consegue in termini di insicurezza collettiva)⁶². La sicurezza promessa dal legislatore populista rivela così la propria natura ingannevole.

In chiusura, occorre dunque chiedersi quale sicurezza i legislatori populistici intendano tutelare: la sicurezza intesa come mero «interesse funzionale alle geometrie variabili del potere»⁶³ o la sicurezza dei diritti?⁶⁴

Al lettore la (non proprio) ardua sentenza.

⁵⁷ Il riferimento è a L. SIRACUSA, *Il diritto penale dell'immigrato: brevi spunti per una riflessione sul diritto penale della paura*, «Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia», 4, 2013, pp. 765-786 e a M. DELMAS-MARTY, *Sécurité, je lis ton nom... De la peur-exclusion à la peur-solidarité*, in *Politique(s) Criminelle(s). Mélanges en l'honneur de Christine Lazerges*, Dalloz, 2014, pp. 163 ss.

⁵⁸ R. CORNELLI, *Politiche della paura*, in R. Cornelli – A. Ceretti (a cura di), *Oltre la paura. Cinque riflessioni su criminalità, paura e politica*, Feltrinelli, 2013, p. 44.

⁵⁹ G. FERRERO, *Contro il reato di immigrazione clandestina. Un'inutile, immorale, impraticabile minaccia*, Ediesse, 2009.

⁶⁰ Il reato in esame costituisce una contravvenzione, punita, «salvo che il fatto costituisca più grave reato», con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro.

⁶¹ Cfr., *ex multis*, L. MASERA, F. VIGANÒ, *Abolire la legge Bossi-Fini?*, «Dirittopenalecontemporaneo.it», 14 ottobre 2013, p. 7.

⁶² E. A. VALENTINI, *Il proteiforme apparato coercitivo allestito per lo straniero*, in *I migranti sui sentieri del diritto*, cit., p. 187.

⁶³ F. FORZATI, *La sicurezza*, cit., p. 390.

⁶⁴ A. BARATTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, in A. Stefano, P. Mauro (a cura di), *La bilancia e la misura*, Franco Angeli, 2001; A. SCIURBA, *Quale sicurezza, quali diritti? Oltre la compassione, per un'empatia strategica necessaria*, «Democrazia e Diritto», 3, 2018.

LETIZIA SALVO*

“Strumenti di partecipazione democratica dell’Unione europea: bilancio e prospettive dell’Iniziativa dei cittadini europei”

1. Introduzione

Gli ultimi decenni hanno visto sollevarsi diverse questioni sul funzionamento e sull’efficacia degli strumenti di partecipazione democratica dell’Unione europea. Da più riflessioni¹ è emersa la necessità di rafforzare tali strumenti, anche alla luce delle sfide che gli Stati dell’Unione europea stanno affrontando in uno scenario di ripresa post-pandemica: la corsa per restare al passo dei tempi da rispettare per l’attuazione dei PNRR nazionali parte del *Next Generation EU*², le complesse crisi sociali estese su tutto il territorio europeo³, il perdurare del conflitto russo-ucraino in atto ormai da oltre un anno; è stato osservato come il valore della democrazia deliberativa/partecipativa possa «far parte del quadro più ampio di un indispensabile cambiamento sistemico»⁴, che possa consentire ai rappresentanti politici di prendere decisioni di politica pubblica in modo più condiviso, così da consolidare la fiducia tra cittadini e governi. Chiaramente, gli strumenti di democrazia partecipativa non costituiscono un rimedio assoluto alle molteplici sfide che l’Unione deve affrontare, pertanto la *governance* democratica richiede il ricorso anche a meccanismi diversi, allo scopo di realizzare un nuovo equilibrio democratico che possa costituire nuova linfa verso la salvaguardia dello Stato di diritto, dei diritti fondamentali e dell’integrità del nostro stile di vita democratico⁵.

Tra le prerogative di una democrazia europea ‘sana’ vi è quella che prevede per i propri cittadini una partecipazione significativa e dunque informata alle scelte politiche. A tal fine le istituzioni europee devono favorire un ambiente nel quale la

* Università degli Studi di Messina.

¹ Si v. Parlamento europeo, *Risoluzione del 7 luglio 2021 sui dialoghi dei cittadini e la partecipazione dei cittadini al processo decisionale dell’Unione europea*, 2020/2201(INI), Bruxelles, 7 luglio 2021; e R.E. GOODIN, *Innovating democracy: Democratic theory and practice after the deliberative turn*, Oxford, Oxford University Press, 2018; e anche il Discorso della Presidente Von der Leyen sullo *Stato dell’Unione 2022*, Strasburgo, 14 settembre 2022.

² Sull’argomento si v. G. D’ARRIGO, P. DAVID, *Cosa cambia con la nuova governance europea*, su *lavoce.info*, 06/04/2023.

³ Come meglio approfondito da A. PITRONE, *La crisi sociale dopo quella sanitaria da COVID-19: è possibile ripartire dal Pilastro europeo dei diritti sociali?*, Ius in Itinere, 28 aprile 2020.

⁴ EESC-2023-01445-00-00-RES-TRA (EN) 1/5175.

⁵ Si v. anche *Speciale Eurobarometro 479 sul Futuro dell’Europa*, ottobre-novembre 2018.

democrazia possa prosperare⁶, tutelando il pluralismo del dibattito democratico e garantendone la libertà d'esercizio in modo aperto e incondizionato.

Il *paper* intende evidenziare alcuni aspetti critici inerenti il funzionamento di uno degli strumenti di partecipazione democratica dell'Unione, ossia l'Iniziativa dei cittadini europei, presentando, seppur brevemente per ragioni di sintesi, un rapido raffronto tra il precedente e il nuovo regolamento che lo disciplina.

2. Lo strumento dell'Iniziativa dei cittadini europei

Come proclamato nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁷, la democrazia è intrinsecamente e irrevocabilmente legata ai concetti di uguaglianza, giustizia, rispetto dei diritti umani e non discriminazione⁸. L'Unione rappresenta un terreno privilegiato per l'esercizio della partecipazione democratica dei cittadini europei. Nonostante il principio della democrazia partecipativa sia stato sostenuto in data antecedente Lisbona da numerosi documenti della Commissione⁹, il Trattato ha voluto istituzionalizzare nell'Unione alcune forme di partecipazione democratica¹⁰. Una delle tappe fondamentali del processo di integrazione dell'Unione europea è pertanto caratterizzata dall'introduzione nel Titolo II del Trattato sull'Unione europea, che contiene le "Disposizioni relative ai principi democratici". Vengono così introdotti alcuni caratteri strumentali – accanto alla disciplina della cittadinanza europea¹¹, utile alla progressiva «affermazione di una coscienza europea¹²» – quali, quello della duplice legittimità democratica, rappresentativa¹³ e partecipativa¹⁴ per la quale «ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione¹⁵». L'articolo 11 TUE dispone le modalità di realizzazione di tale principio, suggerendo i comportamenti cui le istituzioni europee devono attenersi. In particolare, è compito delle stesse, mantenere «attraverso opportuni canali¹⁶, un dialogo che sia «aperto, trasparente e regolare» con i cittadini e le associazioni rappresentative, così che

⁶ Su questo si v. anche la COM/2020/790 final, Bruxelles, 03.12.2020.

⁷ GU C 303 del 14.12.2007, p. 1.

⁸ Così come sancito all'art. 2 del Trattato sull'Unione Europea.

⁹ COM (2017) 482 final del 13.09.2017.

¹⁰ In conformità all'art. 5, par. 3, c. 2, e all'art. 12, lett. b), TUE, e secondo la procedura prevista dal Protocollo n. 2, viene introdotto il c.d. meccanismo di "allarme preventivo", che a determinate condizioni, può provocare il riesame del progetto di atto legislativo da parte delle Istituzioni o degli Stati proponenti, in quanto ritenuto dai Parlamenti nazionali, non conforme al principio di sussidiarietà.

¹¹ Art. 9, TUE.

¹² E. TRIGGIANI, *L'Unione Europea dopo la riforma di Lisbona*, Bari 2011, cit., p.36.

¹³ R. LA ROSA, *La democrazia partecipativa nell'Unione europea*, in L. PANELLA (a cura di), *I diritti umani nella giurisprudenza e nella prassi del diritto internazionale ed europeo*, Torino, 2013.

¹⁴ Sul tema della democrazia in Unione Europa si v. anche G. MORGESE, *Principio e strumenti della democrazia partecipativa nell'Unione europea*, e E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011, pp. 37-60.

¹⁵ Art. 10, par. 3, TUE.

¹⁶ Canali differenti, dunque, da quelli già esistenti nell'ambito dei diritti di cittadinanza, ossia: diritto di petizione al Parlamento Europeo, diritto di ricorrere al mediatore europeo, diritto di rivolgersi nella propria lingua alle Istituzioni e agli organi consultivi dell'Unione e di ricevere una risposta nella stessa lingua (Art. 20, c. 2, TUE).

possano «far conoscere e scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione.¹⁷».

È in questo ambito che si colloca lo strumento dell'Iniziativa dei cittadini europei¹⁸. Nelle intenzioni del Trattato, l'Iniziativa si configura come un mezzo che permette la partecipazione degli individui al processo decisionale dell'Unione europea. Un milione di cittadini appartenenti ad almeno un quarto degli Stati membri è così legittimato ad «invitare la Commissione, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie nelle quali essi ritengono necessario un atto giuridico¹⁹». L'art. 24, TFUE ha rappresentato la base giuridica per l'adozione nel 2011 del regolamento 2011/211²⁰, successivamente abrogato dal regolamento 2019/788²¹, adottato il 17 aprile 2019 e applicato dal 1 gennaio 2020.

Il nuovo Regolamento disciplina modalità e condizioni chiare e di facile applicazione che possano incoraggiare la partecipazione dei cittadini europei tramite l'utilizzo di tale strumento. La procedura prevede innanzitutto la costituzione di un 'Comitato dei cittadini'²² composto da almeno sette persone²³ che siano residenti in almeno sette Stati membri diversi (non necessariamente di diversa nazionalità) e aventi l'età necessaria per esercitare il diritto di voto alle elezioni europee. All'interno del Comitato vengono nominati un rappresentante e un supplente che divengono i referenti per l'ICE in questione²⁴. Il Comitato richiede alla Commissione la registrazione dell'ICE e a tale scopo presenta un documento contenente una breve descrizione dell'Iniziativa. Lo stesso documento deve includere la definizione della base giuridica proposta per il provvedimento normativo e fornire informazioni sui membri del Comitato e su tutte le fonti di sostegno e di finanziamento percepite per l'iniziativa presentata. La Commissione ha a disposizione due mesi per decidere in merito alla registrazione dell'iniziativa²⁵. Al fine di rendere l'ICE più accessibile e garantirne così un maggior numero, il nuovo regolamento introduce anche la possibilità di registrarle parzialmente.

Una volta che l'Iniziativa è stata registrata, gli organizzatori possono avviare la raccolta delle dichiarazioni di sostegno che può avvenire sia in formato cartaceo che

¹⁷ Art. 11, par. 1, TUE.

¹⁸ Da ora in poi 'ICE' o 'l'Iniziativa'.

¹⁹ Art. 11, par. 4, TUE.

²⁰ Regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011 (GUUE L 65/1 dell'11.3.2011).

²¹ Regolamento (UE) 2019/788 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019 (GUUE L 130/55 del 17.05.2019).

²² Da ora in poi anche 'gli organizzatori'.

²³ Art. 3, parr. 1 e 2, del Regolamento.

²⁴ Il nuovo Regolamento ICE 2019/788, al contrario delle proposte della Commissione e del Parlamento, non riduce a 16 anni l'età minima per sostenere un'ICE, gli Stati membri che decidano di procedere in tal senso, sono comunque autorizzati a farlo.

²⁵ Art. 6, c. 3, tale articolo elenca quali siano i casi in cui la registrazione venga rifiutata dalla Commissione, invero: «in mancanza dei requisiti procedurali»; in caso «l'iniziativa esuli dai poteri della Commissione in materia di presentazione di proposte di atti legislativi ai fini dell'attuazione dei trattati»; o ancora «nel caso in cui l'iniziativa risulti manifestamente futile, ingiuriosa o vessatoria ovvero contraria ai valori dell'UE quali stabiliti dall'articolo 2 del TUE.». La decisione della Commissione può essere impugnata in sede giudiziale o extragiudiziale.

elettronico²⁶. Tale processo deve concludersi entro 12 mesi, periodo nel quale l'ICE deve raccogliere un milione di firme a supporto per poter essere presa in esame dalla Commissione. Raccolte le dichiarazioni necessarie, gli organizzatori le presentano alle autorità nazionali competenti perché possano emettere la relativa certificazione²⁷. L'ICE viene dunque ricevuta dalla Commissione che è tenuta a pubblicarla subito in un registro ed a incontrare gli organizzatori per consentire loro di esporre la richiesta nel dettaglio.

Successivamente l'Iniziativa potrà essere presentata dagli organizzatori durante un'audizione pubblica disposta dal Parlamento europeo, e organizzata dalla commissione competente per la materia oggetto dell'ICE²⁸. Il nuovo Regolamento 2019/788 estende il termine entro il quale la Commissione deve dare risposta a un'Iniziativa valida da 3 a 6 mesi. Infine, la Commissione deve fornire una comunicazione che stabilisca le proprie conclusioni giuridiche e politiche in merito all'iniziativa, comprensiva di un elenco ufficiale delle azioni che intraprenderà e di un calendario d'attuazione preciso.

3. Una rapida analisi tra passato e presente dell'ICE

Il primo Regolamento, adottato in data 16 febbraio 2011 e applicato dal 1° aprile 2012 aveva, fin dalla sua entrata in vigore, destato diverse preoccupazioni in merito al funzionamento dell'ICE. Dopo numerosi inviti da parte del Parlamento europeo a riformare tale regolamento così da snellire le procedure, il 13 settembre 2017 la Commissione ha presentato una proposta legislativa²⁹ per la revisione dell'Iniziativa. In seguito ai negoziati inter istituzionali svoltisi nell'ultimo trimestre del 2018, il 12 dicembre il Parlamento e il Consiglio hanno raggiunto un accordo politico. Il testo è stato infine approvato dal Parlamento e dal Consiglio, rispettivamente il 12 marzo e il 9 aprile 2019³⁰.

3.1. Il Regolamento 2011/211

Il precedente regolamento aveva contribuito in parte ad alimentare lo scetticismo nei riguardi di quel 'deficit democratico' europeo più volte discusso in dottrina³¹ poiché presentava notevoli difficoltà nella sua applicazione. Fin dall'inizio l'istituto introdotto dal Regolamento 2011/211 ha destato grande interesse sul territorio

²⁶ Art. 5 del regolamento, nonché il successivo art. 6 e il Regolamento di esecuzione (UE) n. 1179/2011 della Commissione, del 17 novembre 2011, in *GUUE* L 301 del 18 novembre 2011, pp. 3 ss.

²⁷ Artt. 10, 11, 12, 13 del Regolamento 2019/788.

²⁸ Art. 222 del regolamento interno del Parlamento.

²⁹ COM (2017) 482 final del 13.09.2017, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini europei*. La stessa proposta è accompagnata da un documento di lavoro contenente la sintesi dei risultati di una consultazione pubblica realizzata dalla Commissione tra il 24 maggio e il 16 agosto 2017, la consultazione ha raccolto oltre cinquemila risposte.

³⁰ L'atto finale è stato firmato il 17 aprile e pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (GU L 130) il 17 maggio 2019.

³¹ Per «deficit democratico» nel caso dell'Unione europea si fa riferimento alla mancanza di democrazia e di assunzione di responsabilità percepita dai cittadini nei confronti delle Istituzioni europee nell'ambito delle procedure decisionali. La questione è stata cruciale in ogni fase del processo di integrazione europea.

europeo, quanto detto è deducibile dalla registrazione e dunque dall'apertura alla raccolta delle dichiarazioni di sostegno di ben cinquantquattro ICE solo tra il 2012 e il 2018. Alcune delle criticità insorte erano rivolte, in primo luogo, al rifiuto della registrazione di ventitré iniziative da parte della Commissione; essa aveva difatti rinvenuto che non rientrassero nella propria competenza a presentare una proposta di atto giuridico dell'Unione. Come osservato³², le ragioni dei rifiuti sono da ricercarsi sia nella mancata comprensione delle caratteristiche dello strumento dell'Iniziativa da parte dei proponenti, ma anche da un atteggiamento restrittivo inizialmente manifestato dalla Commissione Juncker³³. In secondo luogo, era risultato difficile per gli organizzatori il raggiungimento del numero delle dichiarazioni di sostegno necessarie alla presentazione delle ICE. Infatti, il milione di firme è stato raggiunto solo da cinque delle iniziative proposte. Questo è avvenuto per la modalità di raccolta firme previste dal Regolamento 2011/211, che indicava un'eccessiva quantità di dati dei firmatari da raccogliere per di più in tempi ristretti, in considerazione di una mancanza di risorse umane e finanziarie adeguate. D'altronde, anche il Parlamento europeo³⁴ aveva espresso la necessità di promuovere l'istituto poiché poco conosciuto dai cittadini dell'Unione europea, anche incoraggiando una raccolta firme transnazionale con risorse proporzionate.

Un ulteriore elemento di perplessità emerse anche in merito alla risposta della Commissione alle quattro Iniziative che col precedente Regolamento avevano completato l'iter procedurale³⁵; invero, la Commissione si è limitata a illustrare e confermare il proprio orientamento sui temi oggetto delle Iniziative presentate, senza darvi un proseguo giuridico. Anche se, a questo proposito è bene ribadire che i cittadini possono “invitare³⁶” la Commissione a presentare una proposta³⁷ attribuendole il potere sostanziale della decisione ultima riguardo la possibilità di presentazione o meno dell'Iniziativa, il ruolo della Commissione è stato interpretato per certi versi svilente del potere dell'Istituto.

³² C. BERG – J. THOMSON (eds.), *An ECI That Works! Learning from the first two ears of the European Citizens' Initiative*, *Alfter*, 2014; e anche A. SANTINI, *Il nuovo regolamento attuativo dell'iniziativa dei cittadini europei: osservazioni a prima lettura*, su Jus.Vita e pensiero, 23 febbraio 2019.

³³ Su questo v. anche A. KARATZIA, *The European Citizens' Initiative in Practice: Legal Admissibility Concerns*, in *European Law Review*, 2015, pp. 509 ss; e anche la Sentenza del 3 febbraio 2017, causa T-646/13, *Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for Europe c. Commissione*, EU: T:2017:59, e la Sentenza del 10 maggio 2017, causa T-754/14, *Efler e a. c. Commissione*, EU: T:2017:323. Nelle Sentenze qui citate, il Tribunale dell'Unione ha annullato le decisioni di diniego della registrazione delle ICE: *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe e Stop TTIP*.

³⁴ Risoluzione del Parlamento europeo del 28 ottobre 2015 sull'iniziativa dei cittadini europei, P8_TA (2015) 0382.

³⁵ Si fa riferimento alle Iniziative qui riportate: *Right2Water*, presentata alla Commissione il 20 dicembre 2013; *One of Us*, presentata alla Commissione il 27 febbraio 2014; *Stop vivisection*, presentata alla Commissione il 3 marzo 2015; e *Ban glyphosate*, presentata alla Commissione il 6 ottobre 2017.

³⁶ Come indicato all'Art. di cui si è detto sopra, nota n. 19.

³⁷ Come confermato nella Sentenza del Tribunale del 23 aprile 2018, causa T-561/14, *One of us e a. c. Commissione*, EU: T:2018:210.

3.2. Il nuovo Regolamento

L'adozione del nuovo Regolamento 2019/788 ha rappresentato un punto di svolta energetico a favore della democrazia. In riferimento alle difficoltà sopracitate, anzitutto il nuovo Regolamento ha introdotto una piattaforma collaborativa *online*³⁸ che fornisca supporto al Comitato dei cittadini per la preparazione dell'Iniziativa. La piattaforma predisposta dalla Commissione, a uso gratuito, permette lo scambio di informazioni ed esperienze tra le componenti della società civile interessate all'Iniziativa, includendo un servizio di consulenza pratica e legale attraverso i centri di contatto *Europe Direct*³⁹. Inoltre, agevola l'individuazione di partner per la costituzione del gruppo transnazionale di cittadini⁴⁰. Ancora, a norma del nuovo regolamento la durata della raccolta di un milione di dichiarazioni di sostegno rimane di dodici mesi dalla registrazione dell'Iniziativa, ma è stata introdotto un arco di sei mesi aggiuntivi preliminari al periodo di inizio raccolta firme⁴¹. In questi sei mesi vengono incluse due novità: una inerente l'aspetto linguistico, infatti per onere della Commissione⁴² la proposta di Iniziativa verrà tradotta in tutte le lingue dell'Unione; l'altra fa sì che in questo periodo gli organizzatori potranno realizzare delle campagne informative in favore della raccolta delle dichiarazioni di sostegno. Per la raccolta delle dichiarazioni, il nuovo Regolamento ICE⁴³ e il Reg. di esecuzione della Commissione 2019/1799⁴⁴, dispongono che la Commissione è tenuta a realizzare un sistema centrale di raccolta elettronica, il cui utilizzo gratuito agevoli in modo significativo il compito degli organizzatori, anche semplificando la raccolta dei dati personali richiesti ai firmatari⁴⁵. Gli stessi dati raccolti saranno successivamente presentati dalla Commissione all'autorità nazionale competente dello Stato membro responsabile, che sulla base delle verifiche svolte, certificherà⁴⁶ il numero di dichiarazioni di sostegno valide raccolte su carta e in formato elettronico.

Con riguardo all'ultima fase della procedura, entro tre mesi dal rilascio del certificato attestante le firme validate, gli organizzatori devono presentare l'ICE alla Commissione⁴⁷ unitamente ad un modulo informativo dell'Iniziativa⁴⁸. Tale documentazione verrà pubblicata dalla Commissione nel registro e la stessa, provvederà all'invio dell'Iniziativa al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato

³⁸ Art. 4, par.2, Reg. 2019/788.

³⁹ La Commissione, dovendo decidere sulla registrazione dell'ICE, viene esclusa per evitare eventuali conflitti di interessi.

⁴⁰ Questo incoraggia la partecipazione all'ICE in quanto servono $\frac{1}{4}$ di cittadini provenienti da $\frac{1}{4}$ degli Stati membri per la presentazione dell'Iniziativa.

⁴¹ Art. 8, par. 1, Regolamento 2019/788.

⁴² Nel precedente Regolamento le spese erano sostenute dal Comitato organizzatore dell'ICE. Cfr. art. 4, par. 4, del nuovo Regolamento e allegato II dello stesso.

⁴³ Art. 10, par. 1, Regolamento 1019/788.

⁴⁴ *Regolamento di esecuzione 2019/1799 della Commissione del 22 ottobre 2019 che fissa le specifiche tecniche per i sistemi individuali di raccolta elettronica a norma del regolamento (UE) 2019/788 del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini europei*, C/2019/7454, in GU UE L 274/3 del 28.10.2019.

⁴⁵ Art. 9, par. 4, e l'allegato III del Regolamento 2019/788.

⁴⁶ Art. 12, par. 5, Regolamento 2019/788.

⁴⁷ Art. 13, Regolamento 2019/788.

⁴⁸ Allegato n. VII, *Modulo di presentazione di un'iniziativa alla Commissione europea*, del Regolamento 2019/788.

economico e sociale europeo, al Comitato delle Regioni e ai parlamenti nazionali⁴⁹. Infine, dal momento della presentazione dell'ICE, il gruppo di organizzatori ha tre mesi di tempo per presentare l'iniziativa in un'audizione pubblica⁵⁰. In tal senso, il ruolo del Parlamento europeo diviene centrale nell'organizzazione dell'audizione, esso non solo diventa l'unico responsabile della presentazione dell'Iniziativa davanti al Consiglio, ad altre istituzioni e organi consultivi dell'Unione, ai parlamenti nazionali e alla società civile, ma sarà proprio tale istituzione⁵¹ che, in seguito all'audizione pubblica, valuterà il sostegno politico verso l'iniziativa⁵². Tale riorganizzazione, che vede la Commissione comunque rappresentata ad un «livello appropriato⁵³», e non più responsabile dell'organizzazione dell'audizione congiuntamente al Parlamento, è stata stabilita per sottrarre l'audizione all'influenza della Commissione, ma anche per ampliare e valorizzare la partecipazione delle altre Istituzioni o parti interessate. Dopo l'audizione ed un incontro diretto con gli organizzatori, la Commissione definisce in una comunicazione le sue conclusioni giuridiche e politiche relative all'iniziativa, l'eventuale azione ed i motivi che intende intraprendere per intervenire o meno⁵⁴. Successivamente, il Parlamento europeo valuta le misure adottate dalla Commissione a seguito della comunicazione di quest'ultima, e dovrà valutare le misure adottate dalla stessa Commissione nella comunicazione emessa⁵⁵ per dare seguito all'Iniziativa.

4. Bilancio a 10 anni dall'istituzione dell'ICE e prospettive future

Dal 2011 ad oggi, è stata chiesta la registrazione di centoventicinque ICE, 46 in più dall'introduzione del nuovo Regolamento, questo è un segnale importante di dinamismo da parte della società civile. I dati ci dicono che delle cento Iniziative registrate⁵⁶, solo sette sono riuscite ad ottenere una risposta dalla Commissione europea, due sono quelle sottoposte all'esame della Commissione avendo ottenuto il supporto delle dichiarazioni di sostegno necessario e tre sono le Iniziative delle quali è in corso la verifica delle firme raccolte, cinquantaquattro solo le Iniziative che non hanno raccolto il numero necessario di firme e ventuno quelle ritirate dagli organizzatori stessi, restano ventitré quelle rifiutate⁵⁷, questo ultimo dato è interessante soprattutto se si tiene conto che dall'adozione del nuovo Regolamento nessuna Iniziativa è stata rifiutata dalla Commissione. Il bilancio fin qui presentato sugli ormai oltre dieci anni dell'ICE, ma solo quattro dal nuovo Regolamento, mostra

⁴⁹ Art. 14, c. 1, Regolamento 2019/788.

⁵⁰ Art. 14, c. 2, Regolamento 2019/788.

⁵¹ L'Art. 211, par. 3, del Regolamento parlamentare, dispone che il Parlamento europeo tenga una discussione in una tornata successiva all'audizione pubblica, e che al momento di iscrivere la discussione all'ordine del giorno venga deciso se concludere o meno la discussione con una risoluzione.

⁵² Art. 14, par. 3, Regolamento 2019/788.

⁵³ Art. 14, par. 2, c. e, Regolamento 2019/788.

⁵⁴ Art. 15, parr. 1 e 2, Regolamento 2019/788.

⁵⁵ Art. 16, Regolamento 2019/788.

⁵⁶ Il 18 aprile 2023 è stata registrata la centesima ICE dal titolo: "Collegare tutte le capitali e i cittadini europei con una rete ferroviaria ad alta velocità", con l'obiettivo di invitare la Commissione a proporre un atto giuridicamente vincolante che preveda di collegare tutte le capitali europee con linee ferroviarie ad alta velocità.

⁵⁷ Per informazioni sulle ICE in corso è possibile consultare il sito europa.eu/citizens-initiative/_it, (visionato al 15.04.2023).

poche storie di successo legislativo. Un solo *follow-up* della Commissione europea ha infatti trovato effetto nella revisione della Direttiva sull'acqua potabile⁵⁸ in vigore nel 2021. L'Iniziativa 'Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale! L'acqua è un bene comune, non una merce!', meglio conosciuta come '*Right2Water*', recriminava il grave problema dell'accesso all'acqua destinata al consumo umano per una parte della popolazione, in particolare i gruppi emarginati, e fornire tale accesso costituisce anche un impegno assunto ai sensi dell'obiettivo n. 6 degli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG) dalle Nazioni Unite nell'Agenda 2030 per lo sviluppo⁵⁹. L'iniziativa ha spinto la Commissione ad avviare una consultazione pubblica e ad effettuare una valutazione sull'adeguatezza e l'efficacia della regolamentazione (REFIT) in merito alla direttiva 98/83/CE⁶⁰.

5. Conclusioni

L'insieme degli strumenti di partecipazione democratica messi a disposizione del popolo europeo dalle istituzioni, nonché la recente esperienza della Conferenza sul futuro dell'Europa⁶¹, che ha raccolto le idee e i contributi di migliaia di giovani cittadini europei, in vista di una prossima modifica dei Trattati, sono tutti segni di un orientamento della volontà europea nel voler ampliare la c.d. cittadinanza attiva affinché possa incidere nel *law-making* europeo, ad oggi governato dall'azione delle istituzioni dell'Unione europea. Nonostante le aspre critiche ricevute a tal proposito, guardando allo strumento dell'Iniziativa qui esaminato, l'Unione risulta aver risposto coerentemente agli obiettivi posti nella proposta di revisione del Regolamento ICE⁶² inerenti un migliore accesso e un maggiore supporto nell'impiego di tale risorsa, nonché all'ampliamento e alla promozione del dibattito a livello europeo.

In considerazione di questo e delle novità inserite nel nuovo Regolamento che tuttavia andrebbe valutato in uno spazio di tempo più esteso⁶³, l'Unione è stata all'altezza del proprio ruolo, anche se i suoi strumenti democratici vanno rafforzati sempre di più in modo che ogni cittadino europeo possa usufruirne. In particolare l'istituto dell'ICE sembra avere delle *«potenzialità ancora inesprese»*⁶⁴, in quanto canale di dialogo privilegiato tra le istituzioni europee ed i propri cittadini, che ricoprono un ruolo intermedio decisionale da non sottovalutare, e la cui funzione può legittimare e dunque fortificare la fiducia nelle istituzioni europee, favorendo una partecipazione democratica più efficace e rafforzando la resilienza delle democrazie

⁵⁸ Direttiva (UE) 2020/2184 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano (rifusione), in GU UE L 435/1 del 23.12.2020.

⁵⁹ Cfr. Considerando n. 4, della Direttiva (UE) 2020/2184.

⁶⁰ Per un approfondimento sull'argomento si v. anche Direttiva (UE) 2015/1787 della Commissione, del 6 ottobre 2015, recante modifica degli allegati II e III della direttiva 98/83/CE del Consiglio concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano (GU L 260 del 7.10.2015, pag. 6).

⁶¹ A questo proposito si v. Conference on the Future of Europe, *Report on the final outcome*, Maggio 2022.

⁶² Come indicato dal documento della Commissione di cui si è detto sopra, nota n. 9.

⁶³ Tale precisazione è data in riferimento al Regolamento 2019/788 che, come si è detto è in attuazione da aprile 2019.

⁶⁴ M. INGLESE, *L'iniziativa dei cittadini europei a dieci anni dal Trattato di Lisbona: tra consolidate criticità e inesplorate prospettive*, in *Federalismi.it*, 10 anni dal Trattato di Lisbona n.17/2020, cit., p. 194.

anche nel ruolo di salvaguardia dei diritti fondamentali, affinché si realizzino una pace ed una stabilità sociale, politico – economica durature.

IULIA IASHCHENKO*

*Transitional Justice as a Part of Democratic Transition
in Post-Communist Countries*

Introduction

Applying the term of Democratic Transition towards post-communist countries today means to accept the fact that the discussion falls apart since the narrative is deeply fragmented from country to country. So, talking about democratization in the region, it is crucial to emphasize that at least 3 types of political regimes can be identified so far, and each type largely related to geographic locations and historical backgrounds. For instance, the most successful and sustainable developing democracies belong to the Baltic region¹, meanwhile the majority of Eastern Europe has been struggling between hybrid-democratic regimes and democratic crisis leaning towards far-right values brought up by pro-communist's political elites. And the last group is strongly conflicted inside because it includes Ukraine, Belarus and Russia. These three countries were analyzed closely to indicate the similarities which led to the failure of the democratization processes.

Although each case had its own, special way of dealing with the past and building up democracy, these countries can be easily grouped up according to some similarities in the process. This comparative approach is the best way to identify the differences in the development of countries that appeared to have close historical experience. It is better to call the experience "close" instead of "similar". Even though resemblances can be found in the development of each one of the aforementioned countries, considering that they came from the same political block, there is still a discussion to be brought up. While Soviet Russia was the core of the union in legal, power, and ideological sense, Ukraine was reminded to be an oppressed nation.

The use of the Transitional Justice lens in this study is necessary because this defined framework allows us to analyze the steps taken by political actors and societies with experience of living under totalitarian and authoritarian regimes. The identification of individual steps brings greater clarity to the discussion of the necessary processes and institutions to successfully use Transitional Justice to address the various problems of the past that have a significant impact on democratization. For example, an open conversation about the history and crimes of the regime is both a chance for constructive reconstructions of political institutions and lustration, as well as the beginning of an open conversation about the truth with victims and witnesses, which in theory is necessary for overcoming collective trauma². And if

* Sapienza Università di Roma.

¹ BATORY A. The Politics of EU accession in Eastern Europe: the case of the Baltic states. Routledge, 2017, pp. 75-106.

² WHITE S., LÖWENHARDT J. Studying post-communist Europe: paradigms lost?, Journal of Communist Studies and Transition Politics. 26.1, 2010, pp. 1-18.

society or political elites choose silence over criticizing the past, and maintaining the traditional continuity of power over lustration, no democratic transition is possible under such conditions. This is the primary reason why the study argues that achieving democratic transition is unbearable without building institutions of Transitional Justice³. But, before going deeply into this discussion, let it be clarified where is that thin line between Democratic Transition and Transitional Justice, and why, after all, one of these processes cannot be fully completed missing the other.

Historical Background

Russia, Ukraine, and Belarus were part of the Soviet Union until its collapse in 1991. They were communist states that adhered to the ideology of the Soviet Union. In the aftermath of the collapse, Russia and Belarus began the process of democratization. In Russia, President Boris Yeltsin implemented democratic reforms that led to the adoption of a new constitution in 1993. However, this transition was not smooth, and there were significant challenges to the consolidation of democracy. In Belarus, President Alexander Lukashenko refused to adopt democratic reforms and instead consolidated power through authoritarian means. In the meantime, leadership of Ukraine was mostly focused on independency building and economic stability, which slowed down the process a lot, making the transition particularly complex also because of the total lack of lustrations. These outcomes created a significant gap in the democratic transition process between post-soviet countries and the rest of post-communist countries. Close attention should be paid to the Ukrainian case to consider the possible root causes of the failure of democratization that occurred in Russia and Belarus. In this situation, the Baltic countries and the Visegrad group are used as exemplary examples of successful democratic transit for comparison.

But at a certain point, Ukraine broke away from this group and continued its development in the vector of democratization, while Russia and Belarus, destroying the foundations of the democratic idea of electability and re-electability of power, rapidly moved towards authoritarianism and dictatorship. In the beginning these three countries had more or less a similar position, in the long-term directions of development had been getting more diverse, which on the one hand provided Ukraine a chance to go through a democratic transit, but on the other hand brought grounds for a conflict between neighbouring countries with mismatch of values due to the tendency to follow totalitarian ideals in Russia and Belarus.

However, looking into historical preconditions, it becomes evident that Ukraine was led to the path of democracy building through achieving independency. And the trend toward nation-building in Ukraine can be traced back to the imperial period, peaking during the collapse of the Russian Empire and the civil war in the post-imperial territories, when the national resistance tried to defend its independence, but lost the war to the Bolsheviks, who successfully came to power during the 1917

³ OSIEL, M. J. Transitional justice as ordinary justice. *Journal of International Law & International Relations*. 4.1, 2008, pp. 1-26

revolution⁴. Thus, in this case there is an inheritance of the idea of the struggle for independence, which is transformed over time into the idea of protecting this independence through the development of democratic institutions in the country. As a consequence, a comparison of the three case studies of the countries that were the basis of the Soviet Union reveals a greater understanding that there may be even more differences than similarities between them. Since for Soviet Russia the collapse of the USSR was another collapse of the empire, in the absence of lustration, nostalgic tendencies in political decisions are expected. Ukraine, on the other hand, demonstrates a longer-term dynamic of state-building, striving to converge with the European political tradition rather than the post-Soviet one.

While these three countries were processing hardships of post-totalitarian transformation, earlier occupied countries showed a rise of national unity and intensive trend of democratization which was led by political elites, and heavily supported by society. Thus, Baltic countries and some countries of Eastern Europe such as Poland, Czech Republic, and Baltic countries are examples of post-communist states which have made significant progress in democratic transition. These countries have established stable and consolidated democracies with strong civil societies, rule of law, and respect for human rights. But Russia and Belarus have struggled with democratic transition and have been characterized by authoritarianism, lack of respect for human rights, and economic stagnation. Even though Ukraine was not a part of dictatorship supporting group, the lack of lustration and the spreading of communist ideas caused struggles with the process, accompanied by a deep running problem of corruption⁵.

A historically observed problem that hinders any political improvements and the influx into the political space of independent or opposition actors is the high level of corruption, which was formed during the Soviet Union due to the ideology of the nomenklatura (a group of political elites with exclusive rights, including economic rights, as well as their family members). This tendency has definitely been transferred to the post-Soviet political space due to the absence of lustration and the actual change of power, especially in Russia and Belarus, which over time are only becoming closer political and ideological partners. As a matter of fact, historical studies have presented a discussion about the negative impacts of corruption in these countries. For instance, a study by A. Shleifer and R. Vishny (1993)⁶ found that corruption reduces economic growth by reducing investment and distorting the allocation of resources. Continuously, A. Farazmand (2001)⁷ stood on a thesis that corruption can hinder the development of democratic institutions by creating a culture of impunity

⁴ PLOKHY S. *The Gates of Europe: A History of Ukraine*. Basic Books, 2014, pp. 88-122; KUZIO T. *Ukraine: Democratization, Corruption and the New Russian Imperialism*. Praeger, 2015, pp. 13-34; WOLCZUK K. *Ukraine's Foreign and Security Policy 1991-2010*. Routledge, 2013, pp. 1-16.

⁵ MOSHES, A. *Ukraine in Crisis: Domestic and International Dimensions*. Routledge, 2019, pp. 112-132; KUZIO, T. *Putin's War Against Ukraine: Revolution, Nationalism, and Crime*. CreateSpace Independent Publishing Platform, 2018, pp. 59-83.

⁶ SHLEIFER, A., VISHNY, R. W. Corruption. *The Quarterly Journal of Economics*, 1993, 108(3), 599-617. doi: 10.2307/2118402.

⁷ FARAZMAND, A. *Handbook of comparative and development public administration*. Marcel Dekker, Inc., 2021.

and undermining the rule of law. Finally, a study by A. Mungiu-Pippidi (2006)⁸ argued that corruption can lead to a cycle of political apathy and distrust, as citizens become disillusioned with their leaders and feel that they have little power to effect change.

But again, while Ukraine stands against the criminality in politics, Russia and Belarus do not see this as a problem for their regimes, proving the fact of positive development in political sphere of Ukraine⁹. Overall, corruption has had serious negative consequences for the politics of Russia, Belarus, and Ukraine. Addressing this issue will require a sustained effort to promote transparency and accountability, as well as a willingness on the part of political leaders to prioritize the public good over their own personal interests. However, at what point and for what reason do the development paths of these countries evolve so much? The attempt to give an answer is presented in the following parts of the paper.

How the lack of Transitional Justice affects Democratic Transition?

When talking about democratic transition, one should not lose sight of the fact that the main point is the process of building a new regime on the ruins of the former regime, most often based on authoritarian or totalitarian principles. As a consequence, both political elites and society have had particular experiences of political performance and responsiveness and participation in it, often leading traumatic dealings for society. And as soon as the analysis of the regime's democratization processes touches on the preconditions and historical context of the transformations, the question arises of what kind of history is at stake and what language should be spoken by society and political elites. The answer to this question is to be found in the realm of Transitional Justice.

Applying Transitional Justice framework means to admit the idea of the set of mechanisms, institutions, and policies that are put in place to address the human rights violations committed during periods of political transition, such as those experienced by post-communist countries in Europe. In these countries, the legacy of authoritarian rule has often included widespread human rights abuses, including arbitrary detention, torture, and extrajudicial killings. In the Soviet Union scale, it applies to an institutional racism which led towards mass repressions and mass killings of ethnic minorities, especially during Stalin's era, and political repressions upon the whole period of the regime's existence. Addressing these violations through Transitional Justice is crucial for the success of democratic transition, as it helps to ensure accountability, promote reconciliation, and establish the rule of law.

One key aspect of Transitional Justice is the establishment of truth-seeking mechanisms, such as truth commissions, which investigate and publicly document past human rights abuses. This process can help to promote transparency and accountability, as well as provide a sense of closure for victims and their families. Additionally, Transitional Justice often includes reparations for victims of human

⁸ MUNGIU-PIPPIDI, A. Corruption: Diagnosis and treatment, *Journal of Democracy*, 2006, 17(3), 86-99. doi: 10.1353/jod.2006.0046.

⁹ MCFAUI M. *The Troubled Birth of Russian Democracy: Parties, Personalities, and Programs*. Stanford University Press, 2002, pp. 1-36; BUNCE V., MCFAUL M. *Democracy and Authoritarianism in the Postcommunist World*. Cambridge University Press, 2015, pp. 1-30.

rights exploitation, which can help to promote social and economic justice and address the long-term consequences of past violations.

There is significant empirical evidence to support the importance of Transitional Justice in the context of democratic transition. For example, a study by Gisselquist and Leiderer (2012)¹⁰ found that countries that implemented Transitional Justice measures in the aftermath of conflict were more likely to experience stable peace and democratic governance than those who did not. Similarly, a study by Hayner (2011)¹¹ found that truth commissions can help promote reconciliation and social healing by providing a forum for victims and perpetrators to share their experiences and perspectives.

All human rights violations in the Soviet Union were systemic in nature, creating legal conditions for the implementation of oppression mechanisms with the sanction of political elites or responsible authorities. And this is one of the problems that had to be worked out by appealing to Transitional Justice: condemnation of the regime's crimes, opening the archives, and starting the trails. Those states in the collapsed USSR that were able to implement these stages and carry out lustration to a greater or lesser extent – demonstrate a successful pro-democratic development or, at least, a conscious desire for democratization. In turn, states that ignored the need to change the old political elite, change values and openly talk about the past are rapidly returning to the original foundations of the former regime.

To confirm, in a sense, the legitimacy of the inclusion of Transitional Justice as an obligatory element of democratic transition processes, let us turn to figures. For example, over a period of 20 years (1996-2016), Ukrainian presidents have mentioned national identity and the historical narrative in their addresses to parliament close to 120 times and the dynamics only grew with Volodymyr Zelensky's ascension to power. Meanwhile, in Russia over the same period we see only 83 instances, of which 46 appeals belong to the first president, Boris Yeltsin (1991-1999)¹². At this point the question of the relevance of history in political performance no longer seems so important, but the question arises why the statistics are so different and what specific topics are discussed. The prerequisites for any attempt to instrumentalize history have to be sought simultaneously in the collective memory of society and potentially legitimizing power and the unity of the nation by historical events. Whereas Ukrainian politicians are mostly engaged in national historicization through the prism of appeal to historical roots¹³, starting from criticism of the Soviet regime, which destroyed the country's independence and persecuted Ukrainians, bringing its

¹⁰ GISSELQUIST, R. M., LEIDERER S. Transitional Justice and Democratic Stability: Comparing Latin America and Sub-Saharan Africa. *Democratization*, vol. 19, no. 2, 2012, pp. 230-253.

¹¹ HAYNER, P. B. *Unspeakable Truths: Facing the Challenges of Truth Commissions*. 2nd ed., Routledge, 2011.

¹² BOROVIKOV A.I. Presidential Addresses to the Verkhovna Rada of Ukraine: Historical Aspects. *Historiography and Activities of Institutions of State Power of Ukraine*, 2017; ZHILINSKAYA E.V. Historical Aspects in the Addresses of the President of Russia to the Federal Assembly. *Journal Power*, 2017.

¹³ HUSEYNOVA, G. Politics of Memory in Ukraine: From Holodomor to Euromaidan. Rowman & Littlefield, 2018, pp. 28-32.

measures to genocide (the Holodomor of the 1930s)¹⁴. This is an example of bringing collective trauma into public discourse to re-inform the population to raise self-awareness and accelerate the process of self-identification with the Ukrainian nation. And, while the first Russian president distinguished himself by offering constructive criticism of the previous regime and raising questions of Soviet responsibility for numerous crimes against humanity, including a series of legislative measures to rehabilitate the repressed and rehabilitate memories of repression, the second (and now ruling) President Vladimir Putin's first two terms were marked by his inability to talk about history and rather a silencing and rejection of the past¹⁵. Lately, however, his interest in Soviet history has increased dramatically, but in a positive perspective, with the aim of total rehabilitation of the ideology of Stalinism and the Soviet regime in general.

So, looking at the statistics of these two countries, there is a clear understanding of just how deep the influence of political manipulation within the historical narrative is. And while Ukraine is emerging on the track of a hybrid democratic regime, thanks to open talk about the past, recognition of victims and condemnation of crimes, Russia is falling completely into the mire of dictatorship, which is presented to the public with heavy historical and political propaganda based on the total glorification of its Soviet past. Thus, for this region the historical background is clearly an important attribute of any political transformation, but above all the revision of the historical past plays a major role in triggering democratic transition processes.

Case study: reasons of failure of democratization

One of the primary reasons why Russia and Belarus have struggled with democratic transition is the legacy of communism for decades which was brought into post-soviet period statehood ideology¹⁶. In both countries the communist ideology was deeply ingrained in their societies on a different level: state propaganda at workplace, ideological education, pro-Communist's upbringing in families. These tendencies are getting only stringer lately in Russia and Belarus, especially in the field of historical education in schools since the idea is to present a positive image of totalitarian past¹⁷.

Another reason for the failure of democratic transition in Russia and Belarus is the lack of strong civil societies¹⁸. Civil societies are essential for the consolidation of democracy as they serve as a check on state power and provide a platform for civic

¹⁴ PLOKHY S. *The Origins of the Slavic Nations: Premodern Identities in Russia, Ukraine, and Belarus*. Cambridge University Press, 2010, pp. 285-287; SNYDER T. *Bloodlands: Europe Between Hitler and Stalin*. Basic Books, 2010, pp. 45-58.

¹⁵ ARUTUNYAN A. *The Putin Mystique: Inside Russia's Power Cult*. Skyhorse Publishing, 2017, pp. 97-99.

¹⁶ NORRIS S. M., NORRIS K.L. *The Legacy of Soviet communism in democratic transition: the cases of Russia and Belarus*. *Communist and Post-Communist Studies*. 34.1, 2001, pp. 41-58.

¹⁷ IASHCHENKO I. *Nationalistic Propaganda as a Strategy for Patriotic Upbringing in Russian Education*. *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società (NAD-DIS)*, V. 4 N. 2, 2022, pp. 11-19. DOI 10.54103/2612-6672/19960.

¹⁸ WILSON A. *The failure of democratization in Russia: A comparative perspective*. *Communist and Post-Communist Studies* 33.4, 2000, pp. 467-483.

engagement. In Russia and Belarus, civil society has been weak and fragmented, and the state has been able to suppress dissidents and opposition. In contrast, Czech, Poland and Estonia have strong civil societies that have played a significant role in the democratic transition process¹⁹.

The role of leadership in democratic transition cannot be overstated. In Poland and Estonia, the leadership played a critical role in promoting democratic values and practices. Leaders such as Lech Walesa in Poland and Lennart Meri in Estonia were instrumental in promoting democratic reforms and building strong democratic institutions.²⁰ In contrast, leaders in Russia and Belarus have been more interested in consolidating power and suppressing opposition. This has led to the erosion of democratic institutions and the lack of respect for human rights.

Corruption has long been a major issue in the politics of Russia, Belarus, and Ukraine²¹. Its negative consequences can be observed in various aspects of these countries' societies, including economic development, democratic institutions, and public trust in government. Moreover, corruption can undermine democratic institutions by eroding the rule of law and perpetuating political impunity, making it more difficult for citizens to hold their leaders accountable²². Finally, corruption can erode public trust in government and fuel political apathy, as citizens become disillusioned with their elected officials. But nowadays this factor separates Russia, Belarus and Ukraine since only one of the countries is consistently trying to fight the criminal intentions of politicians. So, the late cleansings and arrests among of politicians and senior militaries in Ukraine can be used as the best illustration for these problems (the national-scale mass arrests of Ukrainian politicians accused of corruption, in the end of 2022 – beginning of 2023).

Summary

In conclusion, Transitional Justice is a crucial component of democratic transition, particularly in post-communist countries in Europe where the legacy of authoritarian rule includes widespread human rights abuse. By promoting accountability, reconciliation, and the rule of law, Transitional Justice can help to ensure a more stable and democratic future for these countries.

Expectations of pro-democratic tendencies in post-totalitarian countries will only be an empty hope if democratization is not grounded in processes of justice on the present and retrospective spectrum set by the framework of Transitional Justice. At first glance, it might seem an exaggeration to claim that Transitional Justice is a necessary part of the Democratic Transition. However, a deeper look at the disparate

¹⁹ SAXONBERG S. The uneven path of the Czech Republic, Hungary and Poland to Western Europe. *Journal of European Public Policy*, 20(5), 200, pp. 662-663.

²⁰ REMINGTON T. F. Leadership, democratic institutions, and democratic consolidation: the case of Poland. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*. 22.3, 2006, pp. 326-348.

²¹ KALINICHENKO V., KUZIO T. Post-Communist Corruption in the Ukrainian and Belarusian Transitio: State Capture, Networks and Informal Institutions. *East European Politics*. 28.1, 2012, pp. 24-42.

²² ZAVODSKA L., MALYARENKO T. Fighting corruption in Ukraine: an assessment of anti-corruption policy effectiveness. *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*. 28.3, 2020, pp. 331-348.

dynamics of the political transformations in the post-communist countries of Europe demonstrates that failing to deal with the past and ignoring the need for lustration in the apparatus of power dooms all attempts at a pro-democratic shift to failure. And it happens due to political elites endowed with the experience of the former regime and sharing outdated values and denying the crimes of the fallen regime tend to repeat the same path of political development, building a legend of succession and achieving its legitimacy. In other words, if a society has gone through the tragic experiences of anti-human regimes, the first step that will guarantee the security and integrity of democratization is to talk about the narrative of history and prosecute the criminals of former regime under the law. Because only a celebration of historical justice can fully denounce and condemn the crimes committed in the past to avoid a return to the original positions and to wash away in society the stigma of the victims and the fear of silence. Thus, one of the final theses is the claim that the freedom of the narrative of history and the invocation of the past in political discourse is a guarantee of democratization, just as attempts to refine information about the past, to restrict the freedom of academic writing and to persecute for making it into a totalitarian regime are some of the first steps toward the construction of such regimes, as we have seen in Russia, Ukraine and Belarus.

ADRIANA CANCELLIERI^{1*}

L'impatto dei Flussi Migratori sulle Democrazie Europee.

1. Premessa

L'Unione Europea che ha, in parte, superato i forti contrasti tra i Paesi del Nord Europa economicamente più forti rispetto ai paesi con un alto debito pubblico, in materia di flussi migratori è entrata in crisi a causa delle politiche dei governi autoritari dei paesi dell'Europa dell'Est, degli orientamenti populistici che auspicano il ritorno alla sovranità dei singoli Stati e della diffusione di ideologie nazionaliste che, richiamandosi alle diverse identità culturali dei diversi paesi alimentano la contrapposizione e l'ostilità delle popolazioni nei confronti degli immigrati.

Inoltre, la diversa evoluzione dei processi democratici nei diversi Paesi riconducibile alla difficoltà di trovare un equilibrio tra il principio di solidarietà nell'Unione Europea e nei diversi ordinamenti interni, malgrado l'Unione Europea si fondi su principi condivisi dagli stessi Stati membri, contribuisce ad accrescere i contrasti.

La solidarietà nella sua dimensione sovranazionale, pur non essendosi realizzata nelle politiche dei flussi migratori (dall'Africa in particolare) delle Democrazie Europee è riuscita però nella recente esperienza di migrazione dall'Ucraina a fare superare al gruppo Visegrad le più rilevanti divergenze.

Ne deriva che sembra essersi avviato il difficile percorso per l'affermazione della solidarietà nella sua dimensione sovranazionale che, per la sua tendenziale inclusività, dovrebbe condurre al riconoscimento di un nuovo processo di integrazione dei molteplici flussi migratori nelle diverse Democrazie Europee e che, nella sua declinazione particolaristica richiede, mediante idonei strumenti di governo, l'erogazione di aiuti finanziari ed economici nei confronti dei Paesi membri in difficoltà

2. Flussi migratori, crisi delle democrazie e pericolo delle autocrazie

I flussi migratori (regolari e irregolari) pur connessi alla "immigrazione" si distinguono da questa ed influenzano le democrazie europee² sui controlli alle frontiere esterne e sull'asilo.

Nel 1951 la loro gestione è stata affidata all'Organizzazione internazionale per la migrazione (OIM) con sede a Ginevra di cui fanno parte 174 Stati, integrata nel 2016 nel sistema delle Nazioni Unite, mentre nell'U.E. la gestione è regolata dalla Convenzione di Dublino del 1990³ e dai Regolamenti del 2003 e del 2013.

¹ * Università degli Studi di Messina.

² F. CIARAMELLI, *La sfida dell'immigrazione alla tenuta delle democrazie occidentali*, "Politica EU" Rivista telematica.

³ G. SILVESTRI Intervento tenuto al corso della Scuola superiore della magistratura "Il diritto ad una

La Risoluzione del 2020 del Parlamento Europeo per la sicurezza dell'Unione ha fatto riferimento alla democrazia come potere del popolo⁴ a tutela delle società democratiche minacciate dal terrorismo.

I meccanismi di determinazione della volontà dei singoli sono di democrazia diretta (petizione, iniziativa legislativa, referendum) e rappresentativa (presidenziale, parlamentare) fondata sui sistemi elettorali proporzionale e maggioritario che hanno il problema della "tirannia della maggioranza"⁵ e sono in crisi per l'astensione dal voto che vanifica la volontà popolare a fondamento dell'autorità del governo.⁶

L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 2005 ha riconosciuto la democrazia come valore universale entrato in crisi per il dilagare dei populismi: "La crisi dello Stato nazionale e della sua sovranità conduce a una crisi dello stesso principio della sovranità popolare, che determina un deficit di democraticità sia a livello di Unione europea che all'interno dei singoli Stati" la cui sovranità "...è messa in discussione dai processi di globalizzazione e di internazionalizzazione dell'economia e di integrazione europea" per cui "La crisi della territorialità del diritto scaturita dal processo di globalizzazione economica e di integrazione politica ha ridotto... l'autorità degli ordinamenti costituzionali dei singoli Stati, i quali tendono progressivamente a cedere poteri sovrani e appaiono sempre meno legittimati a controllare i complessi processi di trasformazione istituzionale".⁷

Nelle democrazie è particolarmente in crisi la tutela dei diritti umani,⁸ (malgrado la solidarietà nei confronti degli Ucraini da parte dei paesi del Gruppo Visegrad: Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria⁹ e l'adesione della Polonia alla Dichiarazione Universale dei diritti umani del 1948)¹⁰ per le limitazioni nelle Democrazie illiberali, le divergenze nelle democrazie Europee e in tema di immigrazione per il rifiuto (di fatto o formale) e la selezione dei flussi migratori a seconda dei paesi di provenienza

Pertanto l'incremento dei flussi migratori alimenta la crisi delle democrazie¹¹: democrazia imperfetta nei paesi a democrazia rappresentativa, costituzione di

tutela giudiziaria effettiva dei richiedenti protezione internazionale" (Catania, 12-14 settembre 2018) che ha osservato come "Il contestatissimo, Regolamento di Dublino prevede che lo Stato di primo arrivo è competente ad esaminare la domanda di protezione; non dice invece che tale Stato ha l'obbligo di assorbire e integrare per intero tutti i richiedenti in possesso dei requisiti, né che abbia l'obbligo di ospitare da solo coloro che non posseggano tali requisiti, in carenza di possibilità concrete di rimpatri per la maggior parte degli immigrati."

⁴ S. CASSESE: l'origine della democrazia nella volontà popolare può legittimare la scelta dei popoli di affidare il potere di gestirli a ordinamenti oligarchici o autoritari o dittatoriali, o totalitari e realizzare la "versione estremistica" della democrazia in *Corriere della sera*, 21 Agosto 2021.

⁵ JOHN STUART MILL, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Editori Riuniti, Univ. Press, 2019

⁶ Art. 21 DUDU.

⁷ G. MOSCHELLA, *Lineamenti di diritto pubblico*, p. 14 ss. Giappichelli, Torino.

⁸ art. 3 DUDU.

⁹ Costituito nel 1991 e nell'Unione Europea dal 2004

¹⁰ Art. 13: Ogni individuo ha il diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese; Art. 14 Ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni.

¹¹ F. CIARAMELLI, *La sfida dell'immigrazione alla tenuta delle democrazie occidentali*, in "Politica EU" Rivista telematica.

“regimi” autoritari nei paesi che tolgono garanzie alle “persone”(Russia, Cina), democrazia illiberale¹² nei paesi a democrazia presidenziale (Orban in Ungheria ha limitato la libertà di espressione e messo in crisi il principio della separazione dei poteri) per la limitazione o eliminazione delle libertà, malgrado il mantenimento di istituzioni democratiche (parlamento, diritto di voto) poiché le elezioni a suffragio universale esprimono il potere assoluto della maggioranza e la sovranità popolare è vanificata.

Nei sistemi europei a democrazia rappresentativa la debole tutela dei diritti umani si è tradotta in un aggravamento dei problemi dell'accoglienza e dell'integrazione dei migranti,¹³ per cui una parte più sensibile delle popolazioni ha creato modelli di democrazia partecipativa¹⁴ a tutela del “migrante”, pur con gli ostacoli per la “paura” dei migranti quali portatori di criminalità.

La complessa crisi delle democrazie dovuta ai meccanismi di approvazione delle procedure di infrazione, all'assenza di solidarietà nel governo di alcune democrazie europee e al “sentire” di parte di alcune popolazioni ha suggerito alla Conferenza sul futuro dell'Europa nel maggio 2022 proposte di cambiamento per affrontare i problemi della migrazione che richiedono il rafforzamento della democrazia¹⁵.

Infatti l'U.E. si fonda sui valori della democrazia, che è una generale concezione della vita, 16 e dello Stato di diritto (art. 2 T.U.E.) e si prefigge (art. 3 T.U.E.) la promozione della pace per attuare la sua dimensione politica, come risulta dal disposto dell'art.3 n.5 T.U.E che prevede la protezione dei suoi cittadini, il rispetto reciproco tra i popoli, l'eliminazione della povertà per assicurare libertà, sicurezza e pace ed evitare i pericoli dei regimi autoritari che, con la globalizzazione sembrano essersi rafforzati per le maggiori risorse economiche a loro disposizione e per il governo di alcune imprese prevalentemente pubbliche non concorrenziali.

A questi fini l'U.E. nel 2004 ha avviato una politica di vicinato¹⁷ con i paesi a est dell'U.E. 18 che ha suscitato un forte allarme per le influenze dei paesi autocratici che non fanno parte dell'U.E. e nel 2022 il Parlamento Europeo ha istituito una speciale commissione d'inchiesta poiché le democrazie europee dovrebbero informarsi e non contribuire alla solidarietà.

L'aggravarsi della crisi delle democrazie ha quindi condotto il Parlamento Europeo nel 2022 ad approvare a maggioranza un Rapporto in cui ha definito l'Ungheria “una minaccia sistemica” ed un “regime ibrido di autocrazia elettorale”.

L'U.E. infatti corre il pericolo che gli Stati autocratici tentino, mediante ingerenze nel funzionamento delle democrazie europee, di estendere i loro sistemi di governo e realizzare nei paesi europei la concentrazione dei poteri in un'unica figura.

¹² Il termine illiberale è stato riferito alla democrazia nel 1997 dal politologo Fareed Zakaria in *Foreign Affairs*, November/December 1997.

¹³ Rapporto immigrazione 2020 CARITAS.

¹⁴ Trattato di Lisbona del 2009.

¹⁵ Si tratta del “Piano d'azione per la democrazia europea” presentato dalla Commissione Europea da concludersi nel 2023 per dare maggior potere ai cittadini e promuovere elezioni libere e regolari ed aumentare la fiducia nei confronti della democrazia

¹⁶ N. BOBBIO op. cit. 1958.

¹⁷ A sostegno della politica di vicinato sono state previste due piattaforme: l'Unione per il Mediterraneo nel 2008 e il Partenariato orientale nel 2009.

¹⁸ art. 8 TUE

3. La solidarietà tra gli Stati membri e tra i popoli europei e la crisi delle democrazie

Con specifico riguardo ai flussi migratori si può osservare come, malgrado il riferimento espresso alla “solidarietà,”¹⁹ la sua assenza abbia influito sulla crisi nelle democrazie europee mentre nelle politiche dell’Unione e degli Stati membri andrebbe valorizzata sia nella sua dimensione sovranazionale che nella sua declinazione particolaristica per un’equa ripartizione della responsabilità, includendovi quindi le implicazioni economiche-finanziarie²⁰.

L’espresso riferimento alla solidarietà si rinviene nell’ art.2 del TUE che la inserisce tra i valori dell’U.E., nell’art.3 che la fa rientrare tra gli obiettivi dell’Unione e nell’art. 21 che la include tra i principi.

L’art. 67 del TFU prevede a sua volta che la politica degli Stati membri dell’Unione debba fondarsi sulla solidarietà e l’art. 80 dello stesso TFU aggiunge che “Le politiche dell’Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogni qualvolta necessario, gli atti dell’Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell’applicazione di tale principio”.

Da queste disposizioni emerge come i Trattati abbiano preso in considerazione la solidarietà (valore, obiettivo, principio) prevalentemente nei rapporti tra l’Unione Europea ed i paesi membri senza particolare attenzione alla solidarietà tra i cittadini dell’Unione Europea.

Inoltre, nell’Ordinamento dell’Unione Europea non vi è alcuna definizione giuridica di solidarietà per cui si può ritenere che sia un principio condiviso ma non previsto tra i valori fondanti²¹, come si rileva dall’ art. 2 del Trattato sull’Unione Europea (T.U.E.) e dall’art. 3 (T.U.E.).

L’Unione Europea infatti contribuisce alla solidarietà mediante il suo inserimento in una significativa dimensione sovranazionale di “rispetto della democrazia” come valore comune di una società che “contribuisce” a promuovere la “pace” e il “rispetto reciproco tra i popoli”.

Coerentemente l’art. 21 dello stesso Trattato sull’Unione Europea (T.U.E.) col prevedere che l’Unione sulla scena internazionale si prefigge di promuovere la “democrazia” e la “solidarietà” considera quest’ultima espressamente come un “principio”.

Il riconoscimento della “solidarietà” come qualificante sia l’azione esterna

¹⁹ S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un’utopia possibile*, Roma 2016.A. Morelli, *Solidarietà, diritti sociali e immigrazione nello Stato sociale*, “Consulta online”, 2018 Fasc. III. G.Morgese, *La solidarietà tra gli Stati membri dell’Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, ed.2018. A. Apostoli, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all’interno della comunità*, in www.costituzionalismo.it, 2016.A. Ruggeri, *Cittadini, immigrati e migranti, alla prova della solidarietà.*, “Diritto, immigrazione e cittadinanza” Fascicolo n. 2, 2019.

²⁰ Art. 80 TFUE.

²¹ A. MORELLI, *Solidarietà. Diritti sociali e immigrazione nello Stato sociale*, ConsultaOnline, III 2018 p. 439.

dell'Unione Europea sia i diversi sistemi di governo democratici dei Paesi membri, dovrebbe condurre ad un reciproco completamento e rafforzamento cioè ad una loro coesione in materia di aiuti umanitari alle popolazioni in difficoltà e in pericolo di vita (migranti) provenienti da paesi in crisi e quindi all'assistenza, al soccorso e alla protezione alle popolazioni dei paesi terzi vittime di calamità naturali o provocate dall'uomo.

In questa materia invece si assiste ad una costante divergenza non solo tra l'Unione Europea ed i governi di alcuni paesi democratici ma anche tra i rispettivi governi oltre che tra le popolazioni di questi ultimi che si traducono in contrasti, in prima approssimazione riconducibili da una parte all'accoglienza, dall'altra al respingimento con "il tramonto" della solidarietà.

Il Trattato di Lisbona²² oltre a prevedere nell'art. 222 "la clausola di solidarietà" ha riconosciuto alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea²³ lo stesso valore giuridico dei Trattati.

La "Carta" a sua volta ha una portata più ampia rispetto alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)²⁴ poiché stabilisce i principi e i diritti dei cittadini e dei residenti europei connessi con la dignità, la libertà, l'uguaglianza, la solidarietà, la cittadinanza e la giustizia ed oltre a tutelare i diritti civili e politici, riguarda i diritti sociali dei lavoratori, la protezione dei dati, la bioetica e il diritto a una buona amministrazione e detta disposizioni in materia di libertà e sicurezza per ogni individuo e sul diritto di asilo e di protezione in caso di allontanamento, espulsione, estradizione nonché in materia di uguaglianza e non discriminazione ed in particolare in materia di solidarietà²⁵.

In quest'ultimo ambito si richiede ovviamente l'adozione di strumenti istituzionali che siano fondati su una comunanza di valori e di principi che, a loro volta non possono essere in contrasto tra di loro per cui vanno armonizzati nell'ampia aspirazione ideale alla democrazia secondo la quale i principi di uguaglianza e libertà dovrebbero essere attuati contestualmente.

Pertanto, in una dimensione sovranazionale (europea in particolare) la solidarietà si traduce in prima approssimazione nelle politiche dell'Unione Europea relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione.

Una immediata osservazione che si può trarre dal complesso di queste disposizioni raffrontate con le diverse realtà delle democrazie europee è che la solidarietà il cui "desiderio" di intensificarla tra i popoli, rispettandone la storia, la cultura e le tradizioni è stato espresso dal Trattato sull'Unione

Europea, non solo non ha trovato attuazione nelle democrazie europee ma ha anche messo in crisi l'Unione Europea che non riesce a realizzare un'auspicabile effettiva "democrazia sovranazionale"

La solidarietà, infatti, per la sua dimensione sovranazionale pur rientrando tra i

²² Firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore nel 2009 che "Modifica il Trattato sull'Unione Europea ed il Trattato che istituisce la Comunità Europea"

²³ V. Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, del 7 dicembre 2000, adottata il 12 dicembre 2007.

²⁴ Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) del 1950.

²⁵ V. Capo II, III e IV

“valori indivisibili ed universali” della Carta dei diritti fondamentali sui quali si fonda l’Unione Europea è un principio condiviso ma non è prevista dal Trattato U.E. tra “i valori fondanti”²⁶.

In considerazione però del ruolo centrale che svolge nella gestione dei flussi migratori, tutti i Paesi dell’Unione Europea, in una prospettiva democratica, dovrebbero dividerla mediante una gestione comune e paritaria delle responsabilità, mentre assistiamo ad una complessa diversità tra i diversi paesi e a contrasti non compatibili né con i principi dell’Unione Europea né con la solidarietà che, come regola fondamentale dei rapporti sociali, dovrebbe condurre anche ad una nozione di cittadinanza europea che attui l’uguaglianza dei diritti delle persone provenienti da qualsiasi paese e quindi, in una logica inclusiva, consentire il sorgere di legami sociali in una dimensione universale di fraternità.

Il tema rinvia ai diritti fondamentali la cui terminologia fa riferimento ai diritti umani²⁷ che a loro volta fanno parte dei principi generali nell’Unione Europea²⁸ per una gestione dei flussi migratori governate dalla solidarietà sia nelle sue espressioni dell’accoglienza (asilo), della protezione, del non respingimento e del contrasto all’immigrazione illegale ma soprattutto sotto il profilo di una completa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri e quindi anche sul piano finanziario²⁹.

Dal complesso delle disposizioni dell’Ordinamento Europeo emerge una concorde tendenza al riconoscimento per tutti e quindi non solo nei confronti dei cittadini e dei residenti europei, dei principi e dei diritti connessi con la dignità, la libertà, l’uguaglianza, la solidarietà, la cittadinanza e la giustizia e dei diritti sociali per i lavoratori. Questo orientamento costituisce un avanzamento rispetto alla “La Clausola di solidarietà” di cui all’art. 222 del TFUE che prevede un’azione congiunta “in uno spirito di solidarietà” più limitata tra gli Stati membri dell’Unione in caso di eventi o attacchi esterni.

Infine il dato significativo che si può trarre da alcune delle disposizioni esaminate è che le politiche sui controlli alle frontiere, sull’asilo, sull’immigrazione rientrando nella competenza e responsabilità dell’UE e non più dei governi dei singoli Stati possano superare la responsabilità intergovernativa e quindi realizzare una più efficace tutela dei diritti fondamentali che esige l’adozione, da parte di tutte le democrazie dei paesi dell’Unione Europea, di strumenti istituzionali condivisi ai fini dell’armonizzazione dei relativi sistemi.

4. Conclusioni

Il continuo incremento dei flussi migratori nell’U.E. in cui i diversi paesi hanno forme diverse di democrazia ha prodotto effetti opposti riconducibili da una parte alla protesta, motivata dai problemi di sicurezza interna con chiusura alle frontiere,

²⁶ A. MORELLI, op. cit.

²⁷ I diritti umani sono definiti dalle Nazioni Unite come «principi o norme morali che descrivono determinate regole del comportamento umano e sono tutelati regolarmente nel diritto nazionale e internazionale».

²⁸ I diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell’Unione in quanto principi generali.

²⁹ L’art.78 del TFUE.

dall'altra all'accoglienza finalizzata all'integrazione mediante l'estensione dei diritti civili, politici e sociali a tutti i migranti, a prescindere dalla loro nazionalità.

I conseguenti profondi cambiamenti nelle società europee dovuti alla crisi di alcune democrazie,

oltre a rendere attuale il disegno di una Costituzione Europea che semplifichi le Istituzioni ed abbia un fondamento "culturale integrato" e non un insieme di atti e di processi³⁰, richiedono sia una riforma dell'assetto di governo dell'U.E. mediante correttivi alle procedure decisionali, sia scelte politiche inclusive che superino la non condivisione della solidarietà da parte dei governi dei paesi a democrazia illiberale e da parte di settori delle popolazioni dei paesi a democrazia rappresentativa e tengano conto delle istanze ispirate dalla democrazia partecipativa per garantire i diritti umani.

Per quanto riguarda le procedure decisionali in materia di politica di bilancio la Commissione Europea nel 2020 ha avviato la Riforma del Patto di stabilità e crescita (PSC) del 1997, modificato nel 2005 e sospeso nel marzo 2020 a causa della pandemia che prevede la regola del "deficit" secondo cui l'indebitamento di un paese non può superare il 3% del PIL e la regola del "debito" secondo cui il rapporto debito/pil deve essere inferiore al 60%.

Nell'ambito relativo alla politica estera e di difesa il Parlamento Europeo nel 2022 ha approvato una Risoluzione che invita il Consiglio Europeo ad istituire una Convenzione per la modifica dei Trattati (che possono essere modificati secondo una procedura di revisione ordinaria o secondo procedure di revisione semplificate ex art. 48 T.U.E.) e delle procedure di voto, sostituendo il voto all'unanimità col voto a maggioranza qualificata in materia di sanzioni per le violazioni da parte degli Stati membri (es. Polonia), per i casi di emergenze e per gli adattamenti nella difesa e nelle politiche sociali ed economiche al fine di garantire i diritti e superare il diritto di veto.

Questi interventi (rideterminazione delle competenze fiscali dell'UE, riforma del Patto di stabilità e crescita, superamento del principio del pareggio del bilancio e del divieto di indebitamento) oltre ad un migliore funzionamento del mercato interno dell'U.E. possono anche contribuire ad evitare le distorsioni economiche provocate dai flussi migratori nei diversi Stati membri.

Infatti, considerato che in ambito sovranazionale i diritti dei migranti sono meno tutelati rispetto alle libertà economiche, è auspicabile che, ai fini dell'integrazione della persona si passi, mediante una politica condivisa in materia di accoglienza e solidarietà, da una società multiculturale ad una società interculturale.

³⁰ A. SPADARO, «*Il caso esemplare della Costituzione europea come "insieme di atti"* (puntuali nel tempo) e "insieme di processi" (storici): dalle C.E.E. (Comunità Economiche Europee), alla CE. (Comunità Europea), all'U.E. (Unione Europea)», in AA.VV., *Verso una Costituzione europea*, Milano 2003 p. 721 ss.; V.A. MORELLI, «La formula "processo costituente europeo" tra "invenzioni" metaforiche e mutamenti semantici. Ovvero di un simbolo politico dall'oscuro significato», in AA.VV., *Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia e la giurisprudenza costituzionale: Italia e Spagna a confronto*, Giornata italo-spagnola di giustizia costituzionale. Taormina, 4/10/2002., 299 ss.; A. Ruggeri, *Carte internazionali dei diritti, Costituzione europea, Costituzione nazionale: prospettive di ricomposizione delle fonti in sistema* in "Relazione all'incontro di studio su La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, organizzato dal Consiglio Superiore della Magistratura", Roma 28 febbraio – 2 marzo 2007

In proposito va sottolineata l'inadeguatezza della disciplina della gestione dei flussi migratori risalente alla Convenzione di Dublino del 1990, cui sono seguiti nel 2003 il Regolamento di Dublino II, nel 2013 il regolamento UE n. 604/2013 (Dublino III) e nel 2016 la proposta di riforma della Commissione Europea approvata dalla Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (Libe) del Parlamento Europeo che, non essendo stata attuata, conserva la sua attualità.

In questo contesto la Commissione Europea nel 2020 ha redatto il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo cui è seguito nel dicembre 2021 il regolamento per l'istituzione dell'Agenzia dell'UE per l'asilo (EUAA) in sostituzione dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) con cui il Consiglio Europeo ha previsto l'introduzione di sistemi per i controlli sanitari e di sicurezza e una governance europea per garantire una migliore gestione delle politiche di migrazione.

Ed ancora, nel gennaio 2022 è stata istituita l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA) con il compito di migliorare il sistema comune di gestione dell'asilo e dell'accoglienza da attuare mediante l'assistenza agli Stati membri e la cooperazione di questi con i paesi terzi.

Dal complesso di questi interventi è emersa l'esigenza di superare la logica del sistema Dublino e, in una prospettiva di condivisione delle responsabilità tra i Paesi membri dell'U.E., di abolire la regola che prevede l'obbligo di esame delle domande di asilo politico nel Paese di primo ingresso-. Inoltre si è evidenziata la necessità di prevedere quote obbligatorie di ripartizione dei migranti nei Paesi membri e di rafforzare i canali legali d'ingresso e di rimpatrio per gli ingressi illegali e la previsione di limitazioni ai fondi strutturali, nel caso di inosservanza delle regole da parte di Paesi membri.

Pertanto, l'accettazione di migranti nei paesi dell'Unione Europea diversi dai Paesi in difficoltà (es. di prima accoglienza) ed il rimpatrio nei paesi di origine per coloro che per molteplici motivi (di sicurezza, terroristi, criminali) non hanno diritto all'accoglienza e all'integrazione dovrebbe effettuarsi in attuazione della "solidarietà" in senso ampio cioè come "bene comune" che, per una convivenza pacifica, richiede a sua volta una equa ripartizione dei finanziamenti e quindi un contemperamento tra la dimensione sovranazionale della solidarietà e la declinazione particolaristica che, escludendo le proteste, eviti la crisi delle democrazie³¹

Ne consegue che l'Europa riconoscendo la diversità culturale e socioeconomica di una società inclusiva per attuare una democrazia partecipata deve proporsi la realizzazione di una unione politica nel cui ambito si possano non solo bilanciare gli interessi economici e monetari degli Stati membri con quelli dell'Unione ma soprattutto tutelare i diritti delle persone³².

³¹ In questa prospettiva è illuminante e merita attenzione l'art. 2 della Costituzione italiana.

³² In materia di diritti sociali si è affermato che "... per il fatto che tutti i diritti sociali sono, al tempo stesso, condizioni e fini della democrazia, non appare sostenibile alcuna funzionalizzazione di tali diritti a interessi o principi superiori (compreso lo stesso principio democratico). In tale prospettiva, si può concludere che il "costo" dei diritti integra a pieno titolo quello della democrazia e il sacrificio dei primi non può che tradursi in uno svuotamento della seconda." A. MORELLI, "Il ruolo dei diritti sociali nella democrazia contemporanea" in "Forum costituzionale.it." 2018.

ROCCO SCICCHITANO*
*I controlimiti e la loro ambivalenza:
strumento utile alla democrazia o ai sovranismi?*

1. Premessa

Nel proporre, nell'ambito di questa *Student conference*, la tematica dei controlimiti, ben si comprenderebbe l'obiezione che, eventualmente, potrebbe essermi rivolta secondo la quale si tratterebbe di un argomento già abbondantemente ed autorevolmente dibattuto. Parimenti, però, ritengo che tale dibattito non si sia ancora esaurito¹ e continui a essere attuale anche nei tempi a venire. I controlimiti, infatti, hanno un'importanza centrale nella dinamica dei rapporti interordinamentali², uno dei fronti di più viva discussione del ramo pubblicistico del diritto. Da una concezione chiusa degli ordinamenti statali, che forse un tempo potevano essere studiati nella loro staticità, si è già da tempo passati a una prospettiva attenta agli ordinamenti internazionali e sovranazionali e, di conseguenza, alle relazioni sistemiche tra questi e l'ordinamento nazionale.

La circostanza che i controlimiti impediscono l'ingresso di norme esterne all'ordinamento statale, se contrarie ai suoi principi supremi, ci porta a considerare questa tematica come ormai ineludibile nella trattazione del sistema delle fonti³. Altro elemento che conferisce ulteriore interesse a questo tema è la sua stretta e inscindibile

* Università degli Studi di Messina.

¹ Per esempio, si segnalano i recenti interventi di R. GIOVAGNOLI, *Rapporti tra diritto interno e diritto sovranazionale: è ancora attuale la teoria dei controlimiti?*, 7 aprile 2022, disponibile sul sito www.giustizia-amministrativa.it; R. BARTOLI, *I rapporti tra costituzionalismo europeo e costituzionalismo nazionale. Giurisprudenza consolidata, riconfigurazione dei principi, contro-limiti*, «Diritto penale contemporaneo», 1/2022, pp. 44 – 62; D. PELLEGRINI, *I controlimiti al primato del diritto dell'Unione europea nel dialogo tra le Corti*, in *Firenze University Press*, Firenze 2021. Si vedano anche P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi Supremi e identità costituzionale*, Franco Angeli, Milano 2015; C. AMALFITANO (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione Europea e controlimiti alla prova della "Saga Taricco"*, Giuffrè, Milano 2018 e S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del "dialogo" tra le Corti*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018.

² Cfr. A. RUGGERI, *Rapporti interordinamentali e conflitti tra identità costituzionali (traendo spunto dal caso Taricco)*, in «Diritto penale contemporaneo», 4/2017, pp. 115-127.

³ Si veda F. DE VANNA, *I 'controlimiti' tra disordine delle fonti ed equilibrio del diritto*, «Federalismi», 23/2017, pp. 1-28.; nonché M. CARTABIA, «Unità nella diversità»: il rapporto tra la Costituzione europea e le Costituzioni nazionali, «Diritto dell'Unione Europea», 2005, pp. 590ss.

connessione con quello della tutela dei diritti fondamentali⁴, sul quale, peraltro, si proietta il rischio di un possibile utilizzo della stessa dottrina dei controlimiti in chiave sovranista ed euroscettica.

2. I controlimiti: una creazione dottrinale?

Una definizione valida di controlimite potrebbe essere quella di un “istituto mediante il quale le Corti costituzionali o supreme si riservano il potere di sindacare fonti e norme, solitamente provenienti da altri ordinamenti”⁵. L’elaborazione di questa categoria si deve a Barile⁶, che ha coniato l’efficace formula per indicare la resistenza, in particolari circostanze, dell’ordinamento alla cessione di sovranità, da esso stesso prevista (rimanendo in Italia, per effetto dell’art. 11 Cost.): in pratica, “una limitazione alle limitazioni” – si perdoni il gioco di parole – della sovranità.

Una prima riflessione che emerge da queste prime elaborazioni è che i controlimiti sottendono il concetto di sovranità, ma anche delle sue limitazioni. Infatti, non si avrebbe ragione di teorizzare questa categoria nella forma di stato assoluta, dove la sovranità non era qualcosa di limitato e limitabile. In un percorso ideale, il controlimite è anticipato dal concetto di autolimitazione (su cui Jellinek⁷), mentre assume rilevanza come contraltare nel momento in cui le cessioni di sovranità raggiungono una portata tale da comportare un limite esterno alla sovranità stessa.

La circostanza per cui i controlimiti hanno avuto una creazione dottrinale ha portato a riflettere se si trattasse di un concetto puramente teorico o se potesse trovare un’applicazione pratica. Una risposta si è avuta nella giurisprudenza della Corte costituzionale, che, riguardo al riconoscimento dei controlimiti, può essere distinta in tre diverse fasi: una prima nella quale si sono avute pronunce che hanno costituito antecedenti alla elaborazione giurisprudenziale della dottrina dei controlimiti, anticipandone alcuni connotati; a questa categoria possono essere ricondotte le celebri sentenze Russel (n. 48/1979) e Granital (n. 170/1984), nonché la sentenza n. 232/1989⁸;

⁴ Cfr. G. SILVESTRI, *Sovranità vs. Diritti fondamentali*, in «Questione giustizia», 1/2015, pp. 57-63; A. BERNARDI, *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Jovene, Napoli 2016.

⁵ S. RISOLI, *Oltre il confine stabilito. Teoria e funzionamento dei “controlimiti”*, in *www.statoeuropeo.it*, n. 31/2017, p. 1.

⁶ P. BARILE, *Rapporti tra norme primarie comunitarie e norme costituzionali e primarie italiane*, in *Scritti di diritto costituzionale*, CEDAM, Padova 1967.

⁷ G. JELLINEK, *La dottrina generale del diritto dello Stato*, (trad. ita. a cura di M. Petrozziello, introduzione generale di V. E. Orlando) Giuffrè, Milano 1949.

⁸ Nella sentenza *Russel*, la Corte costituzionale ha affermato, con riguardo alle norme di diritto internazionale consuetudinario generalmente riconosciute venute ad esistenza dopo l’entrata in vigore della Costituzione, che «il meccanismo di adeguamento automatico previsto dall’art. 10 Cost. non potrà in alcun modo consentire la violazione dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, operando in un sistema costituzionale che ha i suoi cardini nella sovranità popolare e nella rigidità della Costituzione».

Si deve alla *Granital*, invece l’assunto per cui la legge di esecuzione del Trattato istitutivo della CEE può «andar soggetta al suo sindacato, in riferimento ai principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e ai diritti inalienabili della persona umana».

Ulteriore passo verso una compiuta teoria dei controlimiti si ha con la sentenza n. 232 del 1989, con la

la sentenza *Ferrini* (n. 238 del 2014), che può essere considerata uno spartiacque, in quanto appare esplicitamente per la prima volta in una pronuncia della Consulta il termine “controlimite”; pronunce successive, in cui la dottrina ha intravisto un consolidamento della teoria in oggetto.

Con riguardo alla *Ferrini*, in particolare la Corte ha affermato come «i principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona costituiscono un limite all’ingresso delle norme internazionali generalmente riconosciute alle quali l’ordinamento giuridico italiano si conforma secondo l’art. 10, primo comma della Costituzione ed operano quali ‘controlimiti’ all’ingresso delle norme dell’Unione europea»⁹.

Con riferimento alle pronunce successive, ci si è chiesti se in occasione del caso *Taricco* i controlimiti siano stati nuovamente opposti. L’opinione modesta di chi parla è quella che aderisce alla tesi per cui i controlimiti sarebbero stati esposti, ma non opposti¹⁰. Dubitiamo che dei controlimiti si possa fare un uso clandestino, sotterraneo, nascosto. Si possono attuare operazioni simili all’opposizione dei controlimiti dal punto di vista degli effetti, ma non dello spirito. Con i controlimiti si vuole segnare il territorio, rivendicare ad alta voce l’intangibilità, sia dall’interno che dall’esterno, di un principio irrinunciabile. Si indica un punto invalicabile, riaffermando la forza di un ordinamento nella difesa di un valore considerato fondante e, perciò, imprescindibile. L’opposizione del controlimite, per la sua natura rivendicativa, non può essere silenziosa. Quando si pianta una bandiera, come i primi astronauti sulla luna, lo si fa perché sia ben visibile a tutti. Il controlimite è un moto di orgoglio, a prescindere dalla giustizia o meno delle motivazioni. Con esso l’ordinamento indica qualcosa su cui non intende soprassedere, poiché lo ritiene essenziale. Non sono, pertanto, un fatto di mera sostanza da rintracciare tra le righe, ma necessitano di una certa forma inequivocabile.

3. Gli ambiti di operatività dei controlimiti. In particolare, il diritto UE

La teoria dei controlimiti trova i suoi ambiti di operatività nei confronti delle norme concordatarie, delle norme internazionali generalmente riconosciute e dell’ordinamento europeo. Con riferimento alle prime, è noto come i Patti Lateranensi e le successive modificazioni trovino copertura e rango costituzionale nell’art. 7 Cost. In questa sede, ci si limita a segnalare soltanto come la Corte costituzionale abbia

quale la Corte costituzionale afferma la sua competenza «a verificare, attraverso il controllo di costituzionalità della legge di esecuzione, se una qualsiasi norma del Trattato, così come essa è interpretata ed applicata dalle istituzioni e dagli organi comunitari, non venga in contrasto con i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale o non attenti ai diritti inalienabili della persona umana».

Un interessante *excursus* sul tema è stato proposto in A. PACE, *La sentenza Granital, ventitré anni dopo*, in «Studi sull’integrazione europea», 3/2007, pp. 451 – 467.

⁹ Corte costituzionale, sentenza del 22 ottobre 2014, n. 238, punto 3.1 del “Considerato in diritto”.

¹⁰ Richiamando l’espressione di A. RUGGERI, *Ultimatum della Consulta alla Corte di giustizia su Taricco, in una pronuncia che espone, ma non ancora oppone i controlimiti (a margine di Corte cost. n. 24/2017)*, in «Consulta online», 1/2017, p. 81.

sancito la sindacabilità della legge esecutiva del Concordato, pur dotata di particolare resistenza, in relazione ai principi supremi¹¹.

Una situazione classica di applicazione della teoria dei controlimiti è quella che si ha con il contrasto tra principi supremi dell'ordinamento costituzionale e norme internazionali generalmente riconosciute, che entrano nel nostro sistema per mezzo del meccanismo di adattamento automatico di cui all'art. 10 Cost. La già citata sentenza *Ferrini* ha segnato anche l'abbandono, da parte della Consulta, del *discrimen* (di cui alla sentenza *Russel*) in base alla venuta ad esistenza della norma consuetudinaria precedente o successiva all'entrata in vigore della Costituzione, sindacando una regola dalla formazione assai risalente come l'immunità giurisdizionale civile degli Stati.

Arriviamo forse all'ambito più attuale e in cui possono registrarsi i maggiori sviluppi scientifici della ricostruzione sui controlimiti, ovverosia quello comunitario, ora europeo. Le sentenze *Granital* e *Taricco* sono solo due degli esempi più evidenti, ma si potrebbe indagare su tante altre pronunce. I controlimiti assurgono in questo contesto a contraltare rispetto alle cessioni di sovranità operate, in conformità all'art. 11 Cost., nei confronti dell'ordinamento sovranazionale. Nel parlare del processo di integrazione europea, non può trascurarsi, pertanto, questo strumento, a volte solo agitato, a volte opposto dai tribunali costituzionali degli Stati membri.

Questo processo ha portato ad assegnare ai Trattati europei una forza equiparabile e, per certi versi superiore, alle norme costituzionali, in base alle cessioni di sovranità e al riparto di competenze. Questo, però, non avviene nei confronti dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale, presidiati dai controlimiti. In forza dell'interpretazione data all'articolo 11 Cost., il testo costituzionale viene, infatti, idealmente diviso in due parti: «una parte, quantitativamente minore, dai confini indeterminati, che è superiore anche al diritto dell'Unione europea (i controlimiti), e la restante parte che è invece derogabile dal diritto dell'Unione europea»¹².

Sotto questa luce vanno così rivalutate l'ormai consolidata ricostruzione dell'effetto diretto delle norme eurolunitarie e la lettura dello stesso novellato art. 117, primo comma, Cost. che dispone che «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

Nell'ottica delle fonti, si segnala l'interconnessione tra il principio di rigidità costituzionale ed i controlimiti: infatti, come la revisione costituzionale richiede non soltanto un procedimento aggravato, ma anche il rispetto dei principi supremi, quest'ultimi sono salvaguardati nei confronti delle fonti atipiche, esterne al nostro ordinamento (verso le quali non si può opporre la semplice rigidità) proprio attraverso i controlimiti¹³.

¹¹ Si rimanda alla sentenza Corte Costituzionale, sentenza del 22 gennaio 1982, n. 18, in particolare par. 4 del “Considerato in diritto” in cui si afferma che «le norme del Concordato, immesse nell'ordinamento italiano dalla legge n. 810 del 1929, pur fruendo della “copertura costituzionale” fornita dall'art. 7 della Costituzione, non si sottraggono al sindacato di legittimità costituzionale, che in tal caso, peraltro, resta limitato e circoscritto al solo accertamento della loro conformità o meno ai ‘principi supremi dell'ordinamento costituzionale’[...]».

¹² U. RESCIGNO, *Principio di legalità*, in *Treccani, Diritto online*, 2016, paragrafo 6.

¹³ Si veda F. FERRARI, «*Indipendentemente dalla collocazione dei fatti: i principi supremi come problema*

Il nuovo art. 4, par. 2, TUE¹⁴ ha spinto una parte della dottrina ad intravedere una sorta di “europeizzazione”¹⁵ dei controlimiti, teoria con la quale non mi sento di aderire, trovandomi concorde, invece, con la posizione espressa da Luciani: europeizzare i controlimiti significherebbe tentare di neutralizzarli¹⁶, affidando il loro controllo alle istituzioni europee, nei cui confronti possono dirigersi, perdendo così il loro carattere rivendicativo. Riteniamo che i controlimiti esisterebbero anche se il diritto dell’Unione non li riconoscesse, anzi, a maggior ragione. Altrimenti, si giungerebbe a un dialogo a senso unico, affidandosi, a seguito dell’europeizzazione dei controlimiti, l’interpretazione del diritto costituzionale nazionale alla Corte di giustizia dell’Unione europea, proprio l’organo fautore del principio del primato del diritto UE¹⁷, al quale l’elaborazione dei controlimiti dovrebbe fungere da contraltare. Dalla limitazione si passerebbe all’“autolimita”¹⁸ e nel campo dei principi supremi nazionali ci sembra incauto affidarsi alla responsabilità di una corte sovranazionale, per quanto autorevole e sensibile. L’assorbimento dei controlimiti nel diritto europeo comporterebbe una loro amministrazione da parte delle istituzioni UE, profilandosi così il rischio del loro snaturamento: «l’ordinamento nei cui confronti il controlimita è eretto, infatti, pretenderebbe d’esserne il gestore, con plateale *contradictio in adiecto*»¹⁹.

4. Controlimiti e rischi di strumentalizzazioni in chiave sovranista ed euroscettica

Il tentativo della ricostruzione europeizzata dei controlimiti risponde, in qualche maniera, alla paura che essi possano diventare uno strumento molto potente per i sovranismi²⁰ e per le forze euroscettiche per contrastare e far arretrare il processo di integrazione europea: in tal senso emblematici sono i casi di Polonia ed Ungheria. Infatti, non si può nascondere come le ricostruzioni su identità costituzionale e controlimiti possano «facilmente trasformarsi da opportunità per affermare il costituzionalismo democratico nell’integrazione eterarchica, a comodi strumenti di

di rigidità costituzionale (in margine al caso *Taricco*), «Forum di Quaderni Costituzionali», 22 giugno 2018, p. 2.

¹⁴ In base a questa norma “L’Unione rispetta l’identità nazionale insita nella struttura fondamentale, politica e costituzionale degli Stati membri”.

¹⁵ Su cui A. RUGGERI, *Trattato costituzionale, europeizzazione dei “controlimiti” e tecniche di risoluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto interno (profili problematici)*, in AA.VV., *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, a cura di S. Staiano, Giappichelli, Torino 2006.

¹⁶ M. LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in «Rivista AIC», 15 aprile 2016, p. 9.

¹⁷ R. ALONSO GARCÍA, *Il giudice nazionale come il giudice europeo*, «Quaderni costituzionali», 1/2005.

¹⁸ T. GROPPI, *La primauté del diritto europeo sul diritto costituzionale nazionale: un punto di vista comparato*, in «Astrid – Rassegna», 13/2005, p. 5.

¹⁹ M. LUCIANI, cit., p. 9.

²⁰ In R. SICURELLA, *Oltre la vexata quaestio della natura della prescrizione. l’actio finium regundorum della Consulta nell’ordinanza Taricco, tra sovranismo (strisciante) e richiamo (palese) al rispetto dei ruoli, «Diritto penale contemporaneo», 19 aprile 2017.*

distruzione se messi in mano ai nuovi agitatori del sovranismo statalista»²¹. Quanto detto, però, non deve far ritenere che la teoria dei controlimiti vada accantonata davanti a questo scenario, ma al contrario che sia necessaria una loro rivisitazione volta al recupero della loro dimensione di garanzia. Come il concetto di sovranità non va consegnato come vessillo da agitare da parte dei soli sovranisti, allo stesso modo i controlimiti non vanno lasciati al loro esclusivo e strumentale utilizzo. Bisogna, infatti, ricordare come i controlimiti siano posti a presidio dei principi supremi e dei diritti inalienabili della persona. Se si cedesse alla tentazione di considerare arbitrariamente qualsiasi principio come facente parte dell'identità costituzionale e quindi estendere *ad infinitum* il catalogo dei principi supremi rischieremmo un'implosione del processo integrativo. Non tutti i principi contenuti in Costituzione sono principi fondamentali e men che meno tutti i principi fondamentali sono principi supremi, anzi trattasi di un novero ristretto. Un suo allargamento a dismisura finirebbe solo per svuotare di contenuto e svilire il concetto di principio supremo e per divenire solo un modo pretestuoso per delegittimare le istituzioni eurounitarie. Il concetto stesso di identità costituzionale, se gli si vuole dare un senso compiuto, non può ricomprendere qualunque cosa, strumentalizzandolo in chiave antieuropeistica²².

Da non trascurare, inoltre, come la tematica dei controlimiti non sia scindibile dalla tutela dei diritti fondamentali. Infatti, i controlimiti sono stati ideati proprio per porre rimedio a quelle norme *extra* ordinamentali che, facendo ingresso nel nostro sistema, andassero ad incidere sui principi fondamentali costituzionali. E tali principi fondamentali, che riguardano la forma di Stato ed il suo modo di essere, sottengono come loro fine ultimo quello di proteggere i diritti inviolabili e fondamentali della persona ad essi sottesi. È il caso della sentenza *Ferrini*, con la quale la Consulta ha proceduto a dichiarare incostituzionali le norme oggetto del suo scrutinio nella parte in cui impongono al giudice nazionale “di negare la propria giurisdizione in riferimento ad atti di uno Stato straniero che consistano in crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona”²³. Lo stesso caso *Taricco* verte su una possibile lesione di garanzie fondamentali dell'imputato, con l'eventuale violazione del principio di legalità penale.

In tal senso, bisognerebbe interrogarsi sulla eventualità che i controlimiti possano porsi in opposizione agli interventi delle istituzioni dell'Unione di diritto in difesa del principio dello Stato di diritto. Forse, in questo caso, potremmo azzardarci ad affermare che non di autentici controlimiti stiamo trattando, ma di un'azione politica che cela dietro questo nome il tentativo di regredire nelle garanzie. Questa affermazione, però, presuppone l'adesione ad una specifica concezione ed interpretazione dei controlimiti in chiave garantista rispetto a democrazia e diritti.

Un uso ben calibrato, prudente e non strumentale dei controlimiti richiede, in definitiva, che essi vadano a braccetto con il riconoscimento del massimo standard di

²¹ A. MORRONE, *I mutamenti costituzionali derivanti dall'integrazione europea*, «Federalismi», 20/2018, p. 24.

²² F. SALMONI, *Unità nella diversità o diversità nell'unità? I concetti di identità nazionale e identità costituzionale e il dialogo simulato tra Corte di giustizia e Corte costituzionale*, «Rivista AIC», 2/2019, pp. 542-543.

²³ Corte costituzionale, sentenza del 22 ottobre 2014, n. 238, punto 3.2 del “Considerato in diritto”.

protezione dei diritti nel sistema di tutela multilivello²⁴ in cui ormai ci troviamo; questo è il fine ultimo cui tale strumento deve tendere.

Tale utilizzo deve essere considerato un'*extrema ratio*, cui ricorrere soltanto nei casi in cui siano posti in pericolo i principi fondamentali o i diritti inviolabili della persona. Come ha affermato l'ex Presidente statunitense Kennedy, meno condivisibilmente perché si riferiva agli armamenti bellici, dotarsi di armi «solo per assicurarsi di non doverle mai adoperare è fondamentale per assicurare la pace»²⁵. Si vuole dire che, possedendo l'Unione europea strumenti capaci di produrre interferenze notevoli negli ordinamenti degli Stati membri come il rinvio pregiudiziale e la procedura di infrazione, da considerare alla luce del primato del diritto eurounitario, è giusto che anche gli Stati membri siano dotati di rimedi utili a proteggere i loro principi supremi, anche in funzione di riequilibrio. La circostanza per la quale lo strumento dei controlimiti non sarebbe praticamente (quasi) mai utilizzato nella giurisprudenza costituzionale degli Stati membri, non implica che non abbia una sua utilità, anzi, essa potrebbe essere rinvenuta in una sorta di effetto deterrente. Tale concetto mi pare esplicitato bene da un intervento di Ruggeri, con la citazione del quale riteniamo di poter concludere questa breve relazione: «Le truppe di difesa di cui ogni Stato si dota al fine di fronteggiare l'avanzata di un ipotetico, imprevedibile nemico non sono di certo meno «utili» solo perché, fortunatamente, non messe in campo. Utile è, piuttosto, la risorsa in sé, vale a dire il fatto di disporre di un potenziale difensivo al quale è in ogni tempo possibile far appello»²⁶.

²⁴ Ci si limita a richiamare A. RUGGERI, *Rapporti tra Corte costituzionale e Corti europee, bilanciamenti interordinamentali e "controlimiti" mobili, a garanzia dei diritti fondamentali*, in "Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti. Studi dell'anno 2011, vol. XV, Giappichelli, Torino 2012, pp. 78ss.; T. TRABUCCO, *Tutela multilivello dei diritti e sistema delle fonti nei rapporti tra la CEDU e l'ordinamento italiano. Verso un ritorno ai criteri formali- astratti a garanzia della superiorità della Costituzione?*, «Osservatorio sulle fonti», 3/2018; A. CARDONE, *La tutela multilivello dei diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano 2012; M. CARTABIA, *La tutela multilivello dei diritti fondamentali (il cammino della giurisprudenza costituzionale italiana dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona)*, in www.cortecostituzionale.it, 16 ottobre 2014; L. CASTELLI, *Alla ricerca del "limite dei limiti": il «contenuto essenziale» dei diritti fondamentali nel dialogo fra le Corti*, «Rivista AIC», 1/2021, pp. 454-486.

²⁵ J. F. KENNEDY, *La nuova frontiera. Scritti e discorsi (1958 – 1963)*, traduzione di M. Matullo, Roma 2009, p. 73.

²⁶ A. RUGGERI, «Tradizioni costituzionali comuni» e «controlimiti», tra teoria delle fonti e teoria dell'interpretazione, in AA.VV., *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, a cura di P. Falzea – A. Spadaro – L. Ventura, Giappichelli, Torino 2003, p. 507.

GIACOMO D'ARRIGO*

UE e Democrazia: attualità e prospettiva

1. Premessa, la nuova centralità della Democrazia

Il tema della Democrazia è recentemente tornato al centro del dibattito pubblico.

Le vicende che hanno caratterizzato la fine del secolo scorso sembravano aver consolidato le tesi sul “trionfo” della Democrazia e la conseguente *Fine della Storia*¹ nel post guerra fredda con la “vittoria” delle democrazie liberali sui regimi totalitari e con la direzione del mondo definita (in verità Fukuyama, nel segnalare il ruolo principale per le democrazie, ipotizzava nuovi pericoli: nazionalismo, sovranismo, fondamentalismo, con “l'ultimo uomo” di fronte alla sfida identitaria).

Quella che prima era solo una discussione dentro il perimetro degli studi, oggi ispira il confronto tra istituzioni, opinione pubblica, decisori politici e anima il quotidiano. La Democrazia, sia intesa nel suo rapporto formale con una costituzione come indicato nella Dichiarazione post Rivoluzione francese legando garanzia dei diritti a separazione dei poteri², e sia oggi come definita dai suoi profili principali pienamente riconosciuti – partecipazione, libertà, rappresentatività, garanzie, rispetto di Stato di diritto e regole, assenza di pena di morte, tutele delle minoranze – nel nostro tempo si caratterizza con la consapevolezza di non essere né certa, né acquisita. Anzi crisi e nuove sfide la riguardano interessando direttamente cittadini, territori, Stati. Se ne discute quindi in più contesti, con un dibattito non più su una vicenda “secondaria” o per addetti ai lavori³, ma diffuso e centrale.

Tale centralità non è “solo” dovuta alla guerra che coinvolge Russia e Ucraina (oggi l'aspetto mediatico di maggiore rilevanza) ma dal contesto generale riguardante il complessivo arretramento delle Democrazie, il loro indebolimento. Oggi, a differenza del passato, il quadro globale non le identifica più automaticamente come “le vincitrici” della storia.

* Università degli Studi di Messina.

¹ Espressione resa celebre da Francis Fukuyama attraverso due interventi: prima con l'articolo *The End of History*, sulla rivista *The National Interest* (n. 16, 1989, pp. 3-18), poi in una elaborazione più sistematica del tema nel volume *The End of History and the Last Man* (New York, The Free Press, 1992).

² Art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 26 agosto 1798

³ Nel dibattito sulla Democrazia si segnalano, tra gli altri: GIOVANNI SARTORI, *Democrazia, cosa è*, Rizzoli, Milano, 1993 e R. DAHL, *La democrazia e i suoi critici*, Editori Riuniti, Roma, 2005 su natura e varianti; S. FABBRINI, *Quale democrazia: l'Italia e gli altri*, Laterza, Bari, 1994) su accentramento e decentramento; A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna, 2014, sulla comparazione delle diverse tipologie; S. HUNTINGTON, *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, Il Mulino, Bologna, 1998, sulla classificazione delle ondate cronologiche.

A guardare la realtà del nostro tempo, nel mondo le Democrazie compiute e reali (non solo cioè dichiarate) sono minoritarie per quantità di Stati e per popolazione “amministrata”. A febbraio del 2023 l'*Economist* ha pubblicato il nuovo *Democracy Index*⁴ che ne misura il “livello” nel mondo, classificando 167 Stati così suddivisi: 24 democrazie piene; 48 democrazie imperfette; 36 regimi ibridi; 59 regimi autoritari. A vivere in una democrazia piena (8%) o imperfetta (37,3%) è il 45,3% della popolazione mondiale, mentre in un regime ibrido vive il 17,9%, in uno autoritario il 36,9%. L'Italia è la 34° democrazia del mondo classificata “imperfetta” (punteggio di 7,69 abbassato dalla voce “funzionamento del governo” di 6,69). Il Paese più democratico del mondo è la Norvegia col punteggio di 9,81/10. Tra i grandi Stati europei troviamo la Germania 14° posto; il Regno Unito 18°; la Francia e la Spagna al 22° (tutte “democrazie piene”). Gli Stati Uniti sono al 30° posto come democrazia imperfetta. Nei regimi ibridi Messico, Turchia, Ucraina, Marocco. Sono invece considerate dittature Russia, Bielorussia e Cina.

Non si tratta di sole statistiche, ma di un arretramento fondato anche su riscontri. Guardando al declino economico dei Paesi democratici: nel 1990 i non democratici rappresentavano il 12% del pil mondiale mentre nel 2018 erano al 33% e nel 2024 si stima saranno intorno al 50%⁵. Secondariamente osservando gli aspetti “funzionali” su complessità ed efficienza del sistema: la realizzazione delle infrastrutture ne è un esempio classico, un caso “da scuola” con impatto sulla stampa mondiale (anche per la notorietà del protagonista) fu la costruzione di due hangar degli aeroporti di Londra e Pechino da parte dell'archistar Norman Foster: 20 anni per ultimare la struttura in UK a fronte dei 4 impiegati per concludere quella cinese (molto più grande e complessa)⁶.

Tutti numeri e aspetti noti ma che la (gestione della) pandemia e la guerra in Ucraina hanno ridato al tema della Democrazia (e al processo democratico) una nuova visibilità ponendola anche al centro dell'agenda dell'Europa, da sempre identificata come il luogo fisico della Democrazia e come realtà che ne fa il proprio tratto distintivo (l'UE è la sola che può vantare – come soggetto unitario e nei singoli Stati – tutti i profili principali, sopra citati, pienamente dispiegati). L'Unione, infatti, mette la Democrazia al centro di azione e atti fondativi del suo percorso ed attività, in particolare con riferimento al metodo (la pratica del confronto e del negoziato, sono patrimonio di istituzioni, comunità, singoli cittadini del continente e delle articolazioni organizzative che si è dato); ai documenti fondativi; al diritto derivato man mano sviluppato.

2. *Principi e valori democratici in UE*

Una “identificazione” emersa con sempre più evidenza, dentro e fuori il perimetro dell'Unione, con un ruolo da spazio “naturale” della Democrazia pari a quello di altre realtà che hanno contribuito alla sua causa nel mondo. Ciò non solo per il racconto storico che individua la Grecia (fisicamente Europa) come il luogo delle radici (*demos*

⁴ Democracy Index 2022, Economist Intelligence, 2022, Londra.

⁵ Democracy Index 2022, Economist Intelligence, cit.

⁶ Corriere della Sera, articolo a firma di Marco Del Corona del 20 settembre 2009, pag. 29

e kratos), ma soprattutto per quelle che oggi sono decisioni, comportamenti e postura tenute dalle istituzioni UE. Un quotidiano che si realizza all'interno ed all'esterno dei suoi confini.

Nella dimensione interna, il punto di partenza è certamente dato dal Trattato sull'Unione Europea⁷ che in diversi articoli fissa obiettivi e valori dell'organizzazione. Tutti declinati nel principio democratico che, per quanto difficilmente definibile in assenza di uno schema di riferimento certo, è comunque qualificabile attraverso requisiti minimi oggi unanimemente individuati nella Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo⁸. Sul tema "Democrazia" è innanzitutto da citare l'art. 2 che stabilisce i valori "fondanti" dell'Unione Europea e comuni agli Stati membri, ai quali devono ispirarsi anche quelli che ne fanno richiesta di adesione ed espressamente indicati rispetto al modello di società in cui si determinano⁹. Il testo, così definito nell'ultima modifica dei Trattati siglata a Lisbona¹⁰, è ovviamente il punto di arrivo di un percorso che vedeva le Comunità Europee (CE), oggi Unione, create come organizzazioni internazionali in ambito essenzialmente economico e non con il portato di attenzione che tali temi comportano. Da sottolineare in questo articolo il richiamo allo "Stato di diritto"¹¹, importante per la rilevanza che ha avuto nel definire il perimetro della Democrazia nell'UE. Grazie a plurimi interventi la Corte di Giustizia dell'Unione, partendo dalle tradizioni giuridiche degli Stati, ha innanzitutto affermato che l'UE, allora CE, è una "comunità di diritto"¹² e tutti i soggetti che coinvolge sono subordinati alla legge: nessuno è *legibus solutus*. Accanto a questa prima decisione, attraverso il combinato disposto della lettura degli artt. 2 e 19 TUE e l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali, nel susseguirsi di sentenze della Corte¹³, l'espressione "Stato di diritto" ha via via definito l'efficace applicazione del diritto UE, il corretto funzionamento del mercato interno, il rispetto dei valori e dei diritti fondamentali dell'Unione, la tutela giurisdizionale effettiva, l'autonomia e l'efficienza del sistema giudiziario. La definizione completa vuole che tutti i poteri pubblici devono agire entro il perimetro della legge e soggetti al controllo di organi giurisdizionali imparziali ed indipendenti. In senso formale, lo Stato di diritto esige rispetto per: separazione dei poteri; principio di legalità; certezza del diritto; divieto di arbitrarietà del potere

⁷ Trattato dell'Unione Europea, entrato in vigore il 1° dicembre 2009

⁸ In particolare, art. 21 paragrafo 3 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo approvata il 10 dicembre 1948

⁹ Art. 2 Trattato sull'Unione Europea

¹⁰ Firmato il 13 dicembre 2007

¹¹ più in generale: E. GIANFRANCESCO, *Il principio dello Stato di diritto e l'ordinamento europeo*, in S. Mangiameli (a cura di) *L'ordinamento europeo I, I principi dell'Unione*, Milano, 2003, pp 235/248

¹² Sentenza della Corte del 23 aprile 1986. Parti écologiste "Les Verts" contro Parlamento europeo.

¹³ Tra queste si ricordano: sentenza della Corte del 5 febbraio 1963, causa 26-62 "Van Gend & Loos" (sul principio dell'applicabilità immediata del diritto comunitario nei tribunali degli Stati membri); sentenza della Corte del 15 luglio 1964, causa 6-64 "Costa/Enel" (sul diritto comunitario come ordinamento giuridico autonomo e avente primato rispetto alle norme giuridiche a livello nazionale); sentenza del 17 dicembre 1970, causa 11-70 "Internationale Handelsgesellschaft" (sul primato del diritto dell'UE rispetto ai diritti fondamentali garantiti dalle costituzioni nazionali).

esecutivo; effettività della tutela giurisdizionale¹⁴. Tale formula non è rimasta lettera morta ma nel tempo ha prodotto – per singoli e Stati – normativa, atti, vincoli, richiami, penalizzazioni, in un contesto sia di crescente affermazione del diritto europeo su quello dei singoli Stati e sia di omogeneizzazione delle legislazioni nazionali in base alle disposizioni continentali.

Il tema dello Stato di diritto intreccia quello delle condizionalità e loro forza di impatto su politica e legislazioni nazionali con riguardo alla gestione (e sempre più spesso anche alla concessione) di risorse economiche europee verso i singoli Paesi. Il tema non è nuovo ma oggi di attualità grazie al recente Regolamento UE 2020/2092¹⁵ (entrato in vigore il 1° gennaio del 2021) che incrocia in maniera “definitiva” lo Stato di diritto con la tutela degli interessi finanziari UE. Il Regolamento prevede infatti l'adozione di misure da parte delle istituzioni europee quando vi siano decisioni degli Stati che “compromettono o rischiano seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione”¹⁶ indicando tra le cause anche “l'indipendenza della magistratura” e definendo così un legame diretto tra la tutela degli interessi finanziari UE, i principi dello Stato di diritto e l'autorizzazione a intervenire da parte di Bruxelles. Appena l'anno scorso¹⁷ la Corte di giustizia dell'UE si è pronunciata sui ricorsi presentati da Polonia e Ungheria nei confronti del Regolamento in questione, respingendoli e confermando invece sia la centralità del principio che lega l'erogazione dei fondi europei al rispetto del diritto e dei valori dell'Unione e sia che il Regolamento sulla condizionalità “ha una base giuridica adeguata e conforme al procedimento previsto dall'articolo 7 del Trattato”, nei limiti delle competenze dell'Unione. La Corte, tra l'altro, ha spiegato che “il rispetto da parte degli Stati membri dei valori comuni sui quali l'Unione si fonda, che sono stati identificati e condivisi dai medesimi, e che definiscono l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune a tali Stati, tra i quali lo Stato di diritto e la solidarietà, giustifica la fiducia reciproca tra tali Stati. Poiché tale rispetto costituisce quindi una condizione per il godimento di tutti i diritti derivati dall'applicazione dei Trattati a uno Stato membro, l'Unione deve essere in grado, nei limiti delle sue attribuzioni, di difendere tali valori”. Specificando che tale meccanismo “può entrare nella competenza, conferita dai Trattati, di stabilire regole finanziarie relative all'esecuzione del bilancio dell'Unione”¹⁸.

La posizione della Corte da un lato indica la forza delle condizionalità giuridiche e politiche dell'Unione rispetto al vincolo tra l'assegnazione di risorse e il rispetto del

¹⁴ F. Losurdo, *Lo Stato di diritto nell'interpretazione della Corte di Giustizia Europea*, in *Studi Urbinati*, Urbino 2021

¹⁵ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020

¹⁶ Art. 4 Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092

¹⁷ Sentenze della Corte del 16 di febbraio 2022, cause 156-21 e 157-21 “Ungheria contro Parlamento Europeo e Consiglio dell'Unione europea” e “Polonia contro Parlamento Europeo e Consiglio dell'Unione europea”

¹⁸ Con riferimento alla evoluzione della vicenda dei rapporti tra Unione Europea e Polonia e Ungheria con riferimento al nuovo Regolamento sulle condizionalità già citato, si veda G. D'Arrigo e P. David, *Next Generation EU e Pnrr italiano. Analisi, governance e politiche per la ripresa*, Rubbettino, 2022

diritto europeo, e dall'altro conferma la rilevanza dello Stato di diritto nella affermazione concreta dei principi democratici come patrimonio dell'Unione.

In tema di Democrazia vi è poi l'art. 3 TUE che fissa gli obiettivi dell'UE. Un dispositivo articolato¹⁹ che fa riferimento agli scopi per cui l'Unione è nata ma che considera anche l'ampliamento del progetto nel tempo, indicando obiettivi e sfide che realizzano e amplificano il profilo democratico dell'Unione e che, al paragrafo 5, ne dà una proiezione internazionale su cui torneremo.

Rispetto a valori e obiettivi l'UE non si limita alla sola enunciazione nel proprio documento fondamentale, ma prevede un'apposita disposizione²⁰ con il meccanismo di controllo sulla condotta degli Stati membri, disponendo anche l'accertamento di eventuali violazioni e sanzioni. Si tratta dell'art. 7 TUE che, un po' per il complesso meccanismo di attivazione, un po' considerando l'incidenza delle valutazioni (di opportunità) politiche che comporta²¹, non è mai stato attivato anche se, proprio nei casi di Ungheria e Polonia si è andati molto vicini dal farlo anche grazie alla spinta del Parlamento Europeo – organismo di massima rappresentanza democratica in UE – che in più occasioni ha sollecitato la Commissione ad intervenire proprio nell'attivazione dell'art. 7 del TUE.

Sempre con riferimento alle disposizioni dei Trattati riferite alla Democrazia, vi è infine da accennare all'art. 6 ed agli artt. 9-11 TUE.

L'art. 6 TUE, rilevante per diversi motivi, è qui richiamato perché innerva nei Trattati due importanti documenti: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea²² e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali²³, integrandoli esplicitamente come “diritto dell'Unione in quanto principi generali”.

Gli articoli compresi tra il 9 e il 12 (Titolo II)²⁴ del TUE, sono invece quelli che mettono al centro la cittadinanza europea²⁵; il principio della democrazia rappresentativa ed il ruolo dei partiti politici²⁶; la posizione attiva di società civile e cittadini e la loro partecipazione alle decisioni dell'Unione²⁷; il ruolo dei parlamenti al funzionamento dell'Unione²⁸.

Tutti questi valori fondanti appena richiamati, hanno svolto un ruolo importante e nel tempo rafforzato il loro posizionamento nella gerarchia del diritto continentale. Non solo per il percorso che, o per via giurisdizionale o tramite l'aggiornamenti dei

¹⁹ Art. 4 TUE

²⁰ Art. 7 TUE

²¹ Sul funzionamento dell'art. 7, si veda B. Nascimbene, *Lo Stato di diritto e la violazione grave degli obblighi posti dal Trattato UE*, in *Giurisprudenza di Diritto dell'Unione Europea – Eurojus*, 2017, Milano

²² Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE), adottata il 7 dicembre 2000 a Nizza e adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo da Parlamento, Consiglio e Commissione

²³ Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950 dai 13 Paesi al tempo membri del Consiglio d'Europa

²⁴ Disposizioni relative ai principi democratici

²⁵ Art. 9 TUE

²⁶ Art. 10 TUE

²⁷ Art. 11 TUE

²⁸ Art. 12 TUE

Trattati, ha man mano consolidato il loro status tra le norme dell'Unione ma anche per il compito che in differenti fasi storiche – positive o meno – hanno rappresentato “una delle basi più importanti per la costruzione di una nuova Europa”²⁹: Democrazia, uguaglianza, Stato di diritto, rispetto dei diritti umani, hanno svolto e continuano a svolgere un ruolo importante sia nella dimensione interna che esterna, definendo l'azione dell'UE nei differenti campi in cui interviene.

3. UE e Democrazia: un tema di oggi

La promozione di questi valori rappresenta un riferimento che l'Unione definisce per se stessa (e per cittadini e Stati membri) ma anche una bussola rivolta fuori dai confini: una promozione non circoscritta alla sola dimensione interna ma che deve operare come parametro anche nell'azione esterna. Tali aspetti trovano conferma in differenti ambiti, qui ne richiamiamo uno a testimonianza.

La vicenda della guerra in Ucraina. L'invasione Russa³⁰ di uno Stato sovrano ha rappresentato un punto di svolta per le relazioni multipolari e per la Democrazia nel mondo. Secondo i dati riportati da *Armed conflict location & event data project* (ACLEDE), Ong specializzata nella raccolta, analisi e mappatura dei conflitti, al 14 aprile 2023³¹ sono 59 le guerre nel mondo. Quello che però ha dato visibilità a questa vicenda (richiamato il ruolo dell'Europa) è il fatto che la guerra sia fisicamente sul Vecchio Continente e che l'aggressore sia una potenza nucleare che dal dopoguerra e per circa 60 anni, è stata in competizione anche con l'Europa. Questo fatto rappresenta la più grande sfida geopolitica per l'UE (ri)assegnandole il ruolo nella “difesa” della Democrazia. Ciò, infatti, avviene nel momento in cui l'attuale presidente della Federazione russa Wladimir Putin promuove un modello autocratico in contrasto con il modello democratico che è invece proprio di Europa ed occidente³². Al netto del ruolo dei grandi player (Usa e Cina), in questa vicenda l'Unione ha esercitato un compito proattivo a livello regionale con una unità di intenti che in pochi ritenevano che sarebbe stata raggiunta. Ciò con tre iniziative intraprese per “difendere” la Democrazia nel concreto e non limitandosi ai proclami: le sanzioni economiche a persone, imprese e istituzioni russe³³; l'attivazione dello Strumento europeo per la pace a sostegno militare e civile dell'Ucraina³⁴ con un budget di 5,7 miliardi di euro; l'attivazione³⁵ (per la prima volta dalla sua istituzione) della

²⁹ M. Messina (a cura di), *I valori fondanti dell'Unione europea a 60 anni dai trattati di Roma*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.

³⁰ Iniziata il 24 febbraio 2022

³¹ Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLEDE) Codebook, rapporto settimanale 8/14 aprile 2023

³² Il 17 giugno 2022 in occasione del XXV Forum Economico Internazionale di San Pietroburgo, lo stesso presidente Putin ha affermato “le élite dominanti in alcuni Paesi occidentali credono che il predominio dell'Occidente nella politica e nell'economia globali sia un valore immutabile ed eterno. Niente è eterno”

³³ Sito internet del Consiglio Europeo, specifico link in costante aggiornamento sul tema, ultimo accesso il 23 aprile 2023, <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/>

³⁴ Decisione (PESC) del Consiglio 2021/509 del 22 marzo 2021

³⁵ Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio del 4 marzo 2022

protezione temporanea per gli sfollati³⁶ in fuga dalla guerra³⁷. Più in generale, nel contesto che associa sicurezza e Democrazia, vi è nel giugno 2022 una vicenda cruciale per l'Unione. L'approvazione³⁸, da parte dei capi di Stato e di Governo dei Paesi aderenti alla Nato, del nuovo "concetto strategico", la bussola che guida azioni e iniziative dell'Alleanza per il decennio in corso. L'organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO), struttura internazionale finalizzata alla collaborazione nel settore della difesa³⁹, è di fatto tornata alla sua missione originaria cioè la deterrenza e la difesa dei Paesi partner. In questo contesto, vi è per la prima volta anche un ruolo per l'UE come soggetto unitario che trova una dimensione (opposta alla Russia) come "partner unico e essenziale per la Nato". Secondo il documento approvato dai 30 Paesi aderenti all'organizzazione Nato e UE sono complementari. La partnership tra le due realtà ne esce rafforzata e "la Nato riconosce il valore di una difesa europea più forte". Vi è anche una notizia "minore" ma il tema europeo rispetto alla Democrazia passa anche attraverso l'investimento sul capitale umano e la ricerca: a marzo del 2022 la Commissione ha espulso la Russia da *Horizon Europe* e stanziato 25 milioni per ricercatori ucraini⁴⁰. C'è infine un ultimo asterisco da inserire che non riguarda l'Unione come istituzione ma il più generale contesto dei rapporti Europa/Russia sul tema: nel marzo 2022 il Consiglio d'Europa⁴¹, organizzazione internazionale nata dopo la Seconda guerra mondiale per promuovere (anche) la Democrazia e i diritti umani, ha escluso la Russia dai suoi membri proprio in ragione della aggressione ucraina e delle perpetrate violazioni democratiche.

4. Conclusioni

Oggi il dibattito sulla Democrazia ruota intorno a tre aspetti sui quali l'UE è chiamata a misurarsi.

La difficoltà del processo democratico e della decisione; l'accresciuto peso degli elementi militari come strumenti di relazione; l'influenza dei temi economici e tecnologici. Tutti aspetti che condizionano lo stato di salute attuale della Democrazia. Per tutti e tre questi punti anche in Europa emergono limiti e aspettative da affrontare.

Con riferimento alle difficoltà del processo democratico, hanno destato sorpresa i tempi ristretti con cui si è arrivati all'adozione del *Recovery Plan*: solo 5 mesi per la sua definizione e start da parte di Bruxelles⁴². Trattative e mediazioni lunghe

³⁶ Direttiva 2001/55 CE sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri dell'UE

³⁷ Per una riflessione critica sulla Decisione 2022/382 del Consiglio, C. SCISSA, *La protezione temporanea per le persone in fuga dall'Ucraina in Ue e in Italia: alcuni profili critici*, su *Questione Giustizia*, maggio 2022

³⁸ Il 30 giugno 2022 al summit Nato di Madrid

³⁹ Il Trattato istitutivo della Nato fu firmato a Washington il 4 aprile 1949

⁴⁰ Si guardi il comunicato stampa del 3 marzo 2022 di Mariya Gabriel, Commissaria europea a innovazione, ricerca, cultura, educazione, giovani e sport

⁴¹ Consiglio d'Europa, risoluzione del Comitato dei Ministri del 16 marzo 2022

⁴² Su questi aspetti si vedano: G. Contaldi, *Il Recovery Fund*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020; G. D'ARRIGO E P. DAVID, *Next Generation EU e Pnrr italiano*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2022; F. FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, il Mulino, Bologna, 2022

caratterizzano infatti l'andamento nei contesti democratici in un tempo in cui si è contratto il tempo della decisione, della velocità e della realizzazione ed i leader delle dittature oggi hanno gioco facile a dire “il modello occidentale fallisce sulle certezze delle realizzazioni, noi funzioniamo meglio e con riscontri verificabili” mentre le trattative di adesione all'UE o l'applicazione di decisioni impiegano anni. Anche il peso degli strumenti di forza coercitiva (e di deterrenza) ha accresciuto importanza contribuendo ad essere spesso un punto debole per le Democrazie. In Europa la necessità di rimediarsi caratterizza il dibattito⁴³ sulla costituzione di un esercito europeo come strumento unitario di forza e difesa comune sul modello della CED⁴⁴. Infine, per quel che riguarda l'influenza degli aspetti economici e tecnologici sui processi democratici, è sotto gli occhi di tutti la forza invasiva che hanno raggiunto le *big tech* del settore ICT o la capacità di impatto che fondi e grandi investitori internazionali hanno nelle vicende quotidiane. Tutti soggetti con i quali la Democrazia ha difficoltà a tenere il passo, quando va bene, nelle attività di tutela dei cittadini.

Aspetti questi che richiamano l'Europa – per il suo portato e per gli strumenti che è capace di mettere in campo – ad un ruolo non secondario rispetto alla tenuta delle istituzioni e rispetto al modello di Democrazia così come la conosciamo e nel confronto sia con le autarchie e sia con la propaganda anche questa rischiosa, dei populismi che dentro le stesse democrazie si sviluppano e le indeboliscono.

Democrazia ed Europa sono sovrapponibili.

Non solo i numeri dell'*index* di apertura confermano che è questo il continente in cui vi sono più regimi democratici ma anche perché il quotidiano racconta che l'organizzazione sovranazionale che si è data, la qualifica ed impegna per lo sviluppo democratico più di altre realtà. Vi è un altro aspetto proprio dell'Unione: in una fase della storia in cui riemergono i nazionalismi, non essendo una unica nazione non ne ha sviluppato uno proprio, la sua articolazione sovranazionale contribuisce a limitare quelli che si diffondono nelle singole realtà. Questo rende lecita la domanda se la debolezza della Democrazia possa diventare anche dell'Europa considerando che entrambi tali realtà oggi segnano il passo⁴⁵.

Tirare le conclusioni su un tema del genere è impossibile, mi limito ad alcune direttrici di riflessione aperte e da sviluppare.

Da Lisbona (2007) in poi, nei Trattati⁴⁶ l'ordine sequenziale che si occupa degli obiettivi dell'Unione, posiziona i valori democratici prima dei motivi economici che hanno generato il mercato unico.

Per competere con i grandi player globali e contribuire alla affermazione della Democrazia, l'Europa deve diventare un attore politico a pieno titolo impegnandosi per una realtà globale multipolare forte di una propria sovranità europea⁴⁷.

⁴³ S. Fabbrini, *Ritornare alla Comunità Europea della Difesa*, Il Sole 24 ore del 29 maggio 2022

⁴⁴ Il 27 maggio 1952 i Paesi fondatori della CECA, firmarono il Trattato di Parigi istitutivo della Comunità Europea della Difesa (CED) bloccato il 30 agosto 1954 dall'Assemblea Nazionale Francese

⁴⁵ V. E. PARSÌ, *Il costo della guerra e il costo della libertà*, Bompiani, Milano, 2023

⁴⁶ Trattato dell'Unione Europea, cit.

⁴⁷ Sul tema, posizione sostenuta con forza in più occasioni dal Presidente francese Emanuele Macron. Tra gli interventi più significativi, *Un'Europa sovrana, unita e democratica*, del 26 settembre 2017 alla Sorbona

Accanto alle sfide esterne che impegnano l'UE (terrorismo, guerra, ict), occorre avere consapevolezza che vi sono anche “nemici” interni come populismi e nazionalismi: averne contezza è necessario. La costruzione di quello che Cassese chiama un “obbligo reciproco orizzontale”⁴⁸ che vincola i suoi membri ad una sempre più forte interdipendenza è uno strumento che li limita e contribuisce a mettere in sicurezza l'animo collaborativo e democratico dell'Unione.

Il populismo come alternativa a ritardi e inadempienze della costruzione europea è una minaccia reale. Per certi aspetti una minaccia maggiore della Russia: richiede infatti la capacità delle società occidentali di mantenere le credenziali democratiche di fronte al prolungamento del conflitto. La capacità di resistenza delle democrazie sarà quindi la condizione fondamentale per la tenuta dell'ordine liberale su scala mondo.

La necessità di una revisione dei meccanismi di *governance* e decisione europee è evidente ormai anche alle sue istituzioni⁴⁹ e, oltre agli aspetti di funzionalità ed efficienza, può contribuire a mettere l'Europa nella sfida globale con maggiore forza e credibilità⁵⁰.

Sotto il profilo della “diffusione” della Democrazia e del ruolo dell'Europa a sua difesa, il tema della capacità attrattiva dell'UE è centrale. Non solo per i motivi che abbiamo visto ma anche perché l'allargamento, inteso come simbolo del *soft power* europeo, ha una discriminante di grande differenza con il resto del mondo: ci allarghiamo non perché invadiamo territori altrui (metodo putiniano) o perché decidiamo che alcune terre sono nostre (metodo cinese) ma perché molti chiedono di stare con noi. Lo scelgono e vogliono. E sono disposti a riforme dolorose per poter partecipare alla vita europea, perché – forse a differenza nostra – ne vedono ancora i vantaggi.

Nella bilancia che misura vantaggi e svantaggi, il peso più forte è sui primi.

Gli ordinamenti democratici, sul lungo periodo, sono sopravvissuti alle crisi perché queste – spesso drammatiche – hanno portato proprio a miglioramenti della Democrazia.

⁴⁸ S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Mondadori, Milano, 2017

⁴⁹ Risoluzione del Parlamento europeo P9_TA (2022)0141 del 2 aprile 2022

⁵⁰ P. GENTILONI, prefazione a *Democrazie sotto stress* di S. Fabbrini, Il Sole 24 Ore, Milano, 2022

